

**Presentación Comisión Vivienda Senado  
Mesa de Hábitat RM Comunidad Organizaciones Solidarias  
16 de junio de 2020**

Estimados Senadores y Senadoras,

En primer lugar, muchas gracias por su invitación. Antes de empezar con nuestra exposición, debemos señalar que, en esta oportunidad, más allá del texto aprobado en general por esta comisión, nos referiremos a las nuevas orientaciones que ha dado el ejecutivo al proyecto. En la última sesión a la que fuimos invitados entregamos una visión general sobre el proyecto de ley aprobado, y por lo tanto nos parece necesario enfocarnos en los aspectos que el ejecutivo se ha propuesto incluir y que serán materia de debate cuando se abra el plazo para presentar las respectivas indicaciones.

La estructura general de nuestra exposición será la siguiente:

- Contexto
- Aspectos destacados
- Propuestas
- Algunas consideraciones Finales

## **I. Contexto**

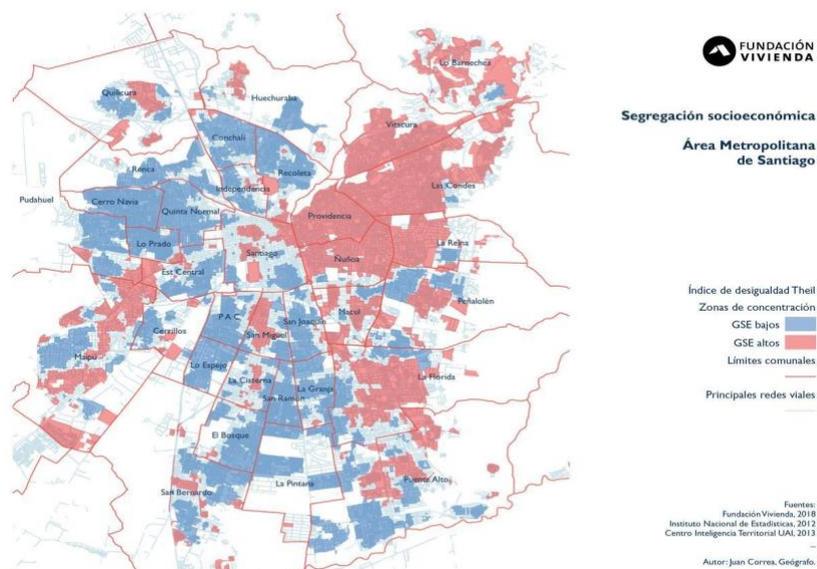
La política urbana-habitacional se encuentra en un momento crítico. La vivienda social ha sido expulsada a la periferia de la ciudad y, paradójicamente, la obtención de la casa propia ha implicado nuevos y profundos problemas que hoy debe resolver el Estado: concentración de pobreza, inseguridad, hacinamiento, mala conectividad y falta de acceso a bienes públicos urbanos<sup>1</sup>.

Asimismo, la segregación habitacional y exclusión social continúan presentándose como aspectos críticos en la configuración de las ciudades chilenas<sup>2</sup>. Un estudio realizado por Fundación Vivienda (2018) grafica la magnitud de la desigualdad urbana en la ciudad de Santiago, donde podemos observar una fragmentación muy notoria: Grupos Socioeconómicos Altos se encuentran ubicados fundamental en las comunas de la zona oriente de la capital; y los Grupos Socioeconómicos Bajos y Medios residen en la periferia y en la zona pericentral de la ciudad.

<sup>1</sup> Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes (eds.) (2015) Con subsidio, sin derecho. La situación del derecho a una vivienda adecuada en Chile.

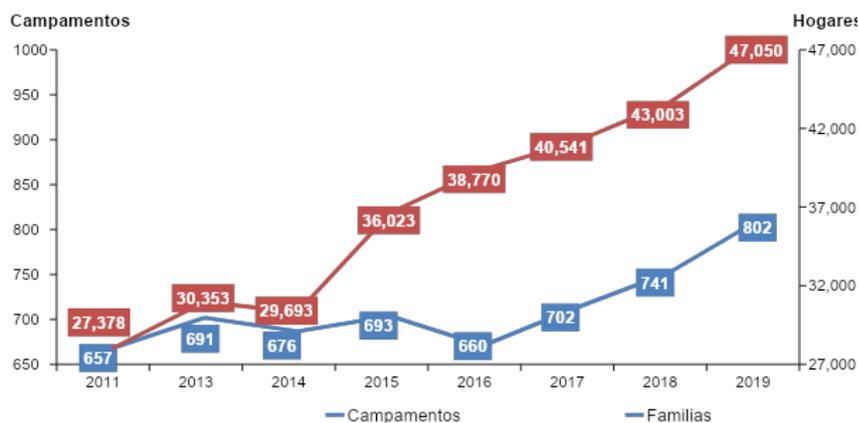
<sup>2</sup> Hacia una Nueva Política Urbana para Chile. Política Nacional de Desarrollo Urbano (2014).

## Mapa N°1: Segregación socioeconómica. Área Metropolitana de Santiago.



Por otra parte, según cifras del Catastro Nacional de Campamentos 2019<sup>3</sup>, los campamentos han aumentado de 657 en 2011 a 802 en 2019, lo que significa un aumento de un 22%; asimismo, las familias pasaron de 27.378 a 47.050, aumentado un 71,9%; y las estimaciones indican que 111.767 personas habitan en dichos asentamientos informales<sup>4</sup>.

### Gráfico N°1: Aumento de campamentos y hogares viviendo en asentamientos informales para el período 2011-2019.



Fuentes: Mapa Social de Campamentos (MINVU, 2013), Catastro Nacional de Campamentos 2019 (MINVU, 2019); Catastros y actualizaciones TECHO-Chile (2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018).

<sup>3</sup> Los campamentos son aquellos asentamientos precarios de ocho o más hogares que habitan en posesión irregular un terreno, con carencia de al uno de los tres servicios básicos (electricidad, agua potable y sistema de alcantarillado), y cuyas viviendas conforman una unidad socio territorial definida (MINVU 2019).

<sup>4</sup> Catastro Nacional de Campamentos. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2019).

La caracterización actual de estos asentamientos indica algunos datos que nos parecen particularmente relevantes: el 27,4% de la población que vive en campamentos es migrante; 1 de cada 10 habitantes campamentos se reconoce como parte de algún pueblo indígena (12,9%); el 55% cuenta con una jefatura de hogar femenina; 19,5% de los hogares son liderados por madres solteras; el 24% de las familias decidió ir a vivir a campamentos para dejar su situación de allegamiento; y el 31% por los altos costos de arriendo que ofrece el mercado.

Para hacer frente a los fenómenos anteriormente descritos, las políticas de integración social deben resguardar el derecho a la ciudad, a fin de terminar con la vulnerabilidad habitacional, cumpliendo un doble propósito: **enfrentar el déficit habitacional y democratizar el acceso al espacio urbano y a las oportunidades de la ciudad**. En este contexto, es urgente hacer frente a los desafíos del acceso a la vivienda con condiciones de integración social y urbana, especialmente considerando el aumento del déficit habitacional cuantitativo<sup>5</sup>, la cantidad de familias en situación de allegamiento o viviendo en campamentos y los altos precios de la vivienda.

## II. Aspectos destacados:

### 1. Concepto de Integración

En primer lugar, valoramos que se considere dentro de los objetivos del Ministerio de Vivienda y Ciudad abarcar las 4 dimensiones de la integración social: física, funcional, relacional y simbólica.

**Tabla N° 1: Dimensiones de la integración socio-espacial.**

Dimensiones	Caracterización
Física	Proximidad física entre grupos sociales diferentes
Funcional	Acceso efectivo a oportunidades y servicios
Relacional	Interacciones no-jerárquicas entre grupos sociales distintos
Simbólica	Identificación con un territorio común

Fuente: Ruiz-Tagle, Javier (2013).

Tal como se explica en la Tabla N° 1, el concepto de integración social es multidimensional, y por tanto mucho más amplio que fomentar sólo el emplazamiento de viviendas bien localizadas. En este contexto, es importante mencionar que **la integración social es mucho más que proximidad residencial**, pues supone desafíos más envolventes como la inclusión y la cohesión social. El objetivo último de una política de integración social debe apuntar a la inversión y regeneración del tejido urbano, vida comunitaria con diversidad cultural, social y económica, que genere disposiciones al contacto horizontal -no jerárquico- entre grupos sociales distintos.

<sup>5</sup> Es importante considerar que el 91,4% del déficit cuantitativo total está compuesto por la situación de allegamiento y hacinamiento (CASEN 2017).

Es necesario posicionar este concepto amplio de integración, porque los primeros artículos de la ley asociados a principios rectores o facultades generales son la justificación orgánica de la implementación de planes y programas de política pública específica que apunte en el futuro a la integración social urbana. Creemos que lo anterior debe servir a los operadores de políticas públicas como fundamento real y funcional para el establecimiento de ellas.

## 2. Rol activo del Ministerio en la adquisición y gestión de suelo.

También es destacable que el Ministerio comience a adquirir un rol más activo en la adquisición y gestión de suelo para hacer frente a la crisis de acceso a la vivienda. Los estudios nos demuestran que el precio de las viviendas en Chile ha aumentado un 67,8 por ciento entre 2011 y 2019<sup>6</sup>. En cuanto al arriendo, entre los años 2009 y 2015, el precio promedio de arriendos en zonas urbanas aumentó en un 31,2%<sup>7</sup>. Las cifras de la encuesta CASEN 2017 nos demuestran que la “crisis de la vivienda”<sup>8</sup> afecta especialmente a los sectores más vulnerables; los datos nos indican que el 28% (499.777) de los hogares chilenos destinan más del 30% de sus ingresos mensuales para acceder a vivienda, sea en arriendo o dividendos<sup>9</sup>.

Las dificultades de acceso a la vivienda que han sido esbozadas en los párrafos precedentes se refuerzan en virtud de la convergencia de dos factores adicionales. Por una parte, existe un absoluto desentendimiento de la informalidad<sup>10</sup> como síntoma de un problema estructural respecto a la provisión de vivienda asequible para los sectores más pobres<sup>11</sup>. Por otro lado, existe un porcentaje importante de la población que no “califica” para ser beneficiaria de subsidio ni tampoco es sujeto de crédito, lo que se ha reflejado en una frasealzada en las recientes movilizaciones sociales: *“Muy pobre para el banco, muy rica para el SERVIU”*.<sup>12</sup>

6 Índice de Acceso a la Vivienda, Cámara Chilena de la Construcción (2019). Disponible en: [https://www.cchc.cl/uploads/archivos/archivos/INDICE\\_DE\\_ACCESO\\_A\\_LA\\_VIVIENDA\\_-\\_28\\_agosto\\_2019.pdf](https://www.cchc.cl/uploads/archivos/archivos/INDICE_DE_ACCESO_A_LA_VIVIENDA_-_28_agosto_2019.pdf)

7 Arriendos por las nubes: efecto de la creciente concentración de la propiedad. Por Ernesto López Morales y Nicolás Herrera Castillo (CIPER 2018). Disponible en: <https://ciperchile.cl/2018/07/25/arriendos-por-las-nubes-efecto-de-la-creciente-concentracion-de-la-propiedad/>

8 La Ex-Relatora Especial sobre el Derecho a la Vivienda Adecuada, Leilani Farha, nos presenta una dimensión completa de esta problemática en su reciente informe: *“Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada”* (2020). Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/43/43>

9 La situación descrita atenta abiertamente contra el atributo de gastos soportables propuesta por el CDESC en 1991.

10 Siguiendo a Valenzuela, es importante destacar que *“la informalidad de la vivienda no se encuentra solo en los campamentos. Si definimos la informalidad urbana como la transgresión del marco normativo que regula el desarrollo urbano, podemos distinguir entre al menos cuatro modalidades de la informalidad que persisten en nuestras ciudades y que no existen solamente en los campamentos catastrados por el MINVU: la informalidad que tiene que ver con la construcción de la vivienda (autoconstrucción); la que se relaciona con la forma de ocupación del sitio (ocupación de hecho, cesiones de derechos, ausencia de título de dominio); la que tiene que ver con las normas urbanísticas (localización en zonas restringidas por los instrumentos de planificación; acceso irregular a servicios básicos); y la que proviene de un mercado informal (subarriendo de habitaciones; compraventa de sitios ocupados irregularmente)”*. Disponible en: <http://revistaplano.cl/2019/06/12/la-nueva-vieja-pobreza-y-la-persistencia-de-la-informalidad-urbana/>

11 Valenzuela, Felipe. La nueva-vieja pobreza y la persistencia de la informalidad urbana. Revista Planeo N° 40 Ciudad Informal, Junio 2019.

12 Una breve reseña histórica de las manifestaciones recientes en Chile, disponible en la siguiente nota: <https://ciperchile.cl/2019/10/27/el-reventon-social-en-chile-una-mirada-historica/> (Salazar, Gabriel. 2019)

En definitiva, creemos fundamental fortalecer el rol del Estado para hacer frente a la crisis de acceso a la vivienda. Por lo mismo, nos parece que este lineamiento camina en la dirección correcta, aunque creemos necesario fortalecer la propuesta con algunas medidas que presentaremos en el apartado correspondiente.

### **3. Pequeños condominios**

El último aspecto que destacaremos es la incorporación de pequeños condominios como herramienta adicional para solucionar el creciente déficit habitacional que afecta a nuestras ciudades. Los barrios construidos en la década del 60' por las llamadas "Operaciones Sitio" presentan potencial que debe ser considerado en las políticas públicas: buena localización (áreas pericentrales); alta proporción de espacio público (cercano al 40% como promedio); generosas dimensiones de sus lotes (entre los 160 y 250 m<sup>2</sup>); y masa crítica de barrios en situación similar (en Santiago: 466 barrios, 216.367 lotes, equivalentes a la superficie de las comunas de Santiago, Ñuñoa y Providencia juntas)<sup>13</sup>.

Considerando lo anterior, creemos necesario el desarrollo una nueva política urbano-social de regeneración urbana en sectores consolidados de la ciudad, especialmente en el anillo pericentral de Santiago y las zonas centrales y pericentrales de otras ciudades de Chile. Dicha regeneración debe ser impulsada a partir del desarrollo de proyectos de "densificación equilibrada"<sup>14</sup>, generando proyectos en fondo de sitio, densificaciones prediales, pequeños condominios familiares hasta proyectos de mayor tamaño, siempre respetando la escala local, escuchando y diseñando con las comunidades a través de la participación vinculante, y transparentando todos los efectos positivos (y posibles externalidades) de estos planes de desarrollo. Junto con esto, se debe fomentar una mayor mixtura de usos de suelo, mayores oportunidades de acceso a bienes públicos urbanos y servicios en los barrios, a partir del mejoramiento de los entornos urbanos y la generación de mayor stock de viviendas con el fin de hacer frente al déficit habitacional actual y fortalecer una mayor cohesión social en los territorios<sup>15</sup>.

### **III. Propuestas:**

La Política Nacional de Desarrollo Urbano (2014) ha fijado como uno de sus principales objetivos la integración social. Nuestra convicción es que se deben diversificar las soluciones y desarrollar nuevas políticas públicas con un enfoque multidimensional para hacer frente a los problemas de acceso a la vivienda y a la ciudad. Esto nos permitirá abordar el problema con una perspectiva que supere la mera provisión de la vivienda, sino que también sean capaces de incorporar perspectiva urbana y social a través de la planificación integral y la participación social.

13 Tapia, Muñoz y Walker (2017). Propuestas para la renovación urbana en barrios residenciales del tipo 9x18 en Santiago de Chile. Disponible en: <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2019/03/Propuestas-para-la-renovaci%C3%B3n-urbana-en-barrios-residenciales.pdf>

14 Mayor información en: <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/ciudad-con-todos-densificacion-equilibrada/>

15 "Allegados, una olla a presión social en la ciudad" (Fundación Vivienda, 2019).

Considerando lo anterior, es necesario que el instrumento normativo abarque la problemática con sentido de urgencia y de manera holística. Por lo tanto, proponemos las siguientes medidas:

### **1. Reforzar el rol activo del Ministerio en la adquisición y gestión de suelo.**

Se hace necesario reforzar el rol activo del Ministerio en la adquisición y gestión del suelo con las siguientes propuestas:

- ❖ **Integrar al catastro de suelo público todos los terrenos potencialmente urbanizables: fiscal, MMBB, FFAA, Empresas Públicas, Municipalidades, IND, etc., limitar su venta con fines de autofinanciamiento.**

Los nuevos lineamientos del ejecutivo otorgan a los SERVIU herramientas que le permitan viabilizar la realización de estudios preliminares o la adquisición de terrenos en comunas donde exista demanda significativa de vivienda para el 40% de la población más vulnerable, o bien, en sectores que aumentarán su plusvalía como consecuencia de inversiones públicas. Además, considera convenios o sociedades mixtas para el desarrollo de proyectos habitacionales, de mejoramiento urbano o de regeneración barrial.

Sin embargo, existe un amplio listado de terrenos potencialmente urbanizables que no se encuentran considerados en la propuesta: MMBB, FFAA, Empresas Públicas (Metro, EFE, Etc.), Municipalidades, IND, etc.

Proponemos un “Banco de Suelos Públicos” formado por todos aquellos terrenos públicos localizados en las zonas urbanas y otras zonas que sean de interés estratégico para el desarrollo urbano, siempre que cumplan con los estándares de calidad urbana previamente definidos (por el SIEDU) o que tengan inversiones programadas o comprometidas (CNUD, 2015).

Los terrenos públicos fueron financiados por todos los chilenos (demasías de expropiación, activos que ya no son parte de la operación, etc.), y por tanto su uso no puede quedar como un activo de una empresa pública o un activo de una institución del Estado si no es utilizado en sus operaciones. En consecuencia, aquellos activos que no sean parte de la operación de los servicios del Estado deberán formar parte del Banco de Suelo Públicos y disponibles para cumplir con su función social.

#### ❖ **Derecho de tanteo y retracto**

Adicionalmente, es necesario fortalecer el Banco de Suelos Públicos mediante la incorporación del derecho de tanteo y retracto. Esta prerrogativa legal ha sido conceptualizada en los siguientes términos: “...la facultad de adquirir la cosa que se pretende enajenar en lugar del que está dispuesto a hacerlo y por el mismo precio y condiciones que ofrece (tanteo), o bien cuando la cosa se ha enajenado ya pretender del adquirente que se la

*transmita por aquel mismo precio y condiciones (retracto)”* (DÍEZ-PICAZO P. y GULLÓN, 1995:47)<sup>16</sup>.

En definitiva, la incorporación del denominado derecho de tanteo y retracto como herramienta de gestión de suelo legitimaría al Estado para adquirir un bien con preferencia frente a terceros. Adicionalmente, este mecanismo también se presentaría como un medio para establecer limitaciones sobre precios máximos de venta de las viviendas sujetas a cualquier régimen de protección pública que impusiera. La difusión y ampliación de estas herramientas corresponde a una tendencia generalizada de la legislación administrativa -no sólo urbanística- para la mejor tutela de fines públicos y sociales en el contexto actual (Rajevic, 2010).

Este tipo de herramienta se entiende necesaria en la gestión del suelo, particularmente en aquellos sectores donde exista demanda significativa de vivienda para el 40% de la población más vulnerable, ya que el mercado del suelo es imperfecto y no alcanza a cubrir las necesidades de este segmento. Lo anterior requiere, en consecuencia, la intervención del Estado para asegurar la asequibilidad y la accesibilidad a la vivienda de este grupo, en condiciones que sean eficientes para el Estado desde una perspectiva integral y digna para las personas.

#### ❖ **Mecanismos de regulación de los precios del suelo.**

La crisis de acceso a la vivienda requiere una mayor regulación estatal para hacerse cargo de las imperfecciones del mercado inmobiliario. Resulta evidente que para afrontar los desafíos de asequibilidad de la vivienda no basta la lógica subsidiaria, en la medida que el monto de los subsidios debe incrementarse progresivamente para absorber el alza de los precios del suelo que ayuda a producir<sup>17</sup>. En este sentido, es necesario buscar una mayor simetría para poder absorber estas imperfecciones del mercado para que, finalmente, el gasto público en materia de vivienda y ciudad cumpla con el requerimiento de eficiencia en un contexto de recursos limitados.

Tal como nos advierte Diego Gil, el denominado “minimalismo regulatorio” en la política habitacional de nuestro país ha resultado ser insuficiente para solucionar la demanda de integración social involucrada en el derecho a la vivienda<sup>18</sup>. Cualquier mecanismo de regulación de precios de suelo debiera asegurar la imposibilidad de que se produzca la sustitución de habitantes. Los estudios indican que cuando el ritmo de crecimiento de los arriendos supera en un 15% el ritmo de crecimiento de las rentas personales, se produce la sustitución de los habitantes, porque esa diferencia es la que determina el límite del esfuerzo

16 Cita extractada del siguiente trabajo de investigación: Rajevic, Enrique. Cohesión social e intervención administrativa en el territorio urbano (con especial referencia a España y Chile). Disponible en: [https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/11771/enrique\\_rajevic\\_tesis.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/11771/enrique_rajevic_tesis.pdf?sequence=5&isAllowed=y)

17 Sabatini, F., & Vergara, L. (2018). ¿Apoyo a lugares o apoyo a personas? Dos proyectos chilenos de vivienda socialmente integrada. Revista INVI, 33(94), 9-48.

18 Gil, Diego. Derecho a la vivienda, integración urbana y minimalismo regulatorio en Chile (2016). Disponible en: [https://www.academia.edu/28456687/\\_2016\\_Derecho\\_a\\_la\\_vivienda\\_integraci%C3%B3n\\_urbana\\_y\\_minimalismo\\_regulatorio\\_en\\_Chile](https://www.academia.edu/28456687/_2016_Derecho_a_la_vivienda_integraci%C3%B3n_urbana_y_minimalismo_regulatorio_en_Chile)

económico máximo que puede soportar un residente habitual para mantenerse en la ciudad en la que habita<sup>19</sup>.

### ❖ Regular la especulación inmobiliaria.

En relación a este punto, hemos podido verificar que el entendimiento de la vivienda como un bien de consumo, cuya transacción queda en manos de las condiciones que impone el mercado, ha posibilitado un aumento significativo del valor del suelo, y en particular del precio de las viviendas<sup>20</sup>. Lo anterior es un fiel reflejo del abandono del rol garante del Estado en materia habitacional, y que, junto a la regulación en materia urbanística, ha tolerado que la planificación de la ciudad quede en manos de la rentabilidad y especulación inmobiliaria, privilegiando los intereses particulares sobre el bien común<sup>21</sup>.

En particular, la irrupción del mercado de capital ha transformado a la vivienda en un activo financiero integrado a un mercado globalizado, potenciando su valor de cambio y abandonando el enfoque de la vivienda como un derecho humano. Dicho fenómeno, que en la literatura internacional sobre economía política de la habitación ha sido conceptualizado como el proceso de financiarización de la vivienda<sup>22</sup>, ha tenido una importancia progresiva en la producción social del espacio urbano. Los efectos quedan en evidencia al observar la magnitud de los flujos financieros destinados a inversiones inmobiliarias<sup>23</sup>, el aumento de la demanda habitacional y del crédito hipotecario<sup>24</sup>, y finalmente la proliferación de nuevos productos inmobiliarios<sup>25</sup>. En síntesis, el nuevo modelo ha transformado en consumidores a los titulares de derechos<sup>26</sup>.

A pesar de la irrupción de estos nuevos fenómenos, la legislación urbana no se ha sofisticado de acuerdo a las nuevas dinámicas urbanas. En el derecho comparado, países como España establecen en su propia Constitución la obligación de regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. Nos parece que es la

19 Feu Fontañá, Pablo. El acceso a la vivienda. La gravedad de Newton no puede relativizar. Revista Crítica Urbana. Disponible en: <http://criticaurbana.com/critica-urbana-12-derecho-a-la-vivienda>

20 La CChC señala que la vivienda en Chile es “severamente inalcanzable” para una familia que percibe el ingreso promedio (\$900 mil pesos aprox.). En conformidad al estudio indicado, una familia promedio debe destinar de forma íntegra su salario por 7,6 años para pagar un inmueble. Esto equivale a un crédito hipotecario de 45 años, en caso de que el dividendo no sobrepase el 25% del ingreso familiar mensual.

21 Un ejemplo grotesco de los efectos de la regulación lo representan los edificios hiperdensificados ubicados en Estación Central. Al respecto, “Verticalización. La edificación en altura en la Región Metropolitana de Santiago (1990-2014). Vergara J. Disponible en: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-83582017000200009](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-83582017000200009)

22 La financiarización ha sido definida como “el dominio creciente de actores, mercados, prácticas, narrativas [y subjetividades] financieros en varias escalas, lo que resulta en la transformación estructural de economías, empresas (incluso instituciones financieras), Estados y grupos familiares”. Cita disponible en: Rolnik, R. (2017). La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas. Santiago: LOM Ediciones.

23 Un estudio realizado por el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC y la consultora Inciti estableció que durante 2018 el 43,5 % de los departamentos nuevos en Santiago fueron comprados por inversionistas. Disponible en: <http://fadeu.uc.cl/noticias/2661-43-5-de-los-deptos-de-santiago-se-fueron-a-manos-de-inversionistas-en-2018>

24 En Chile, el 62% de las viviendas en propiedad se han comprado a través de créditos hipotecarios. Asimismo, la deuda hipotecaria como proporción del PIB alcanzó un 27% en 2017 (Fuente: Asociación de Bancos en base a Housing Finance Information Network, Banco Mundial, Banco Central de Chile y SBIF).

25 Mattos, Carlos A. de. (2016). Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana. Sociologías, 18(42), 24-52. <https://dx.doi.org/10.1590/15174522-018004202>

26 Informe de la Relatora sobre el Derecho a la Vivienda Adecuada, Leilani Farha, A/HRC/37/53/Add.1, 17 de enero 2018.

oportunidad de establecer los mecanismos adecuados para regular la especulación inmobiliaria, que ha tenido un innegable efecto en la crisis de acceso a la vivienda.

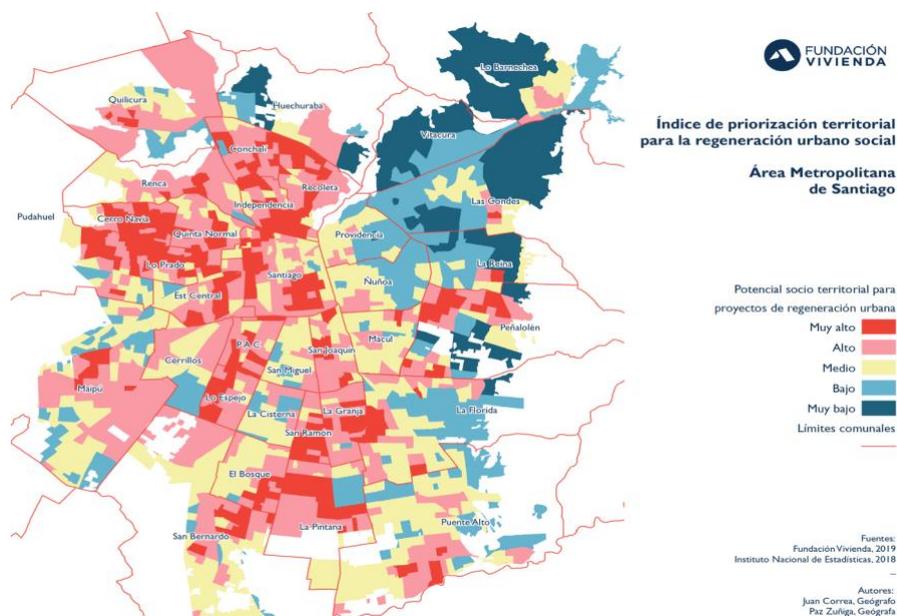
El banco de suelos es una buena alternativa, aunque también es necesario establecer **obligaciones respecto de aquellas viviendas que se encuentren desocupadas y cargas tributarias a aquellas personas que adquieren vivienda para alquiler.**

- ❖ **Creación de Zonas de Inversión Pública Prioritaria o de Remodelación Urbana** para la recuperación de áreas altamente segregadas, en la cual concorra inversión multisectorial bajo la figura de Convenios de Programación de mediano plazo (7 años).

Es necesario establecer planes de inversión pública a escala de ciudad, comprometiéndose fondos para proyectos plurianuales a partir de un diagnóstico regional, que permita focalizar los recursos en Zonas de Integración Social. Para efectos de lo anterior, consideramos que el Sistema de Indicadores y Estándares del Desarrollo Urbano (SIEDU) levantados por el INE constituye una valiosa herramienta para contar con un sistema centralizado de estándares e indicadores urbanos e identificar zonas segregadas y deterioradas que requieren inversión pública. Lo anterior debe ir acompañado de Planes Estratégicos de Viviendas Integradas en cada ciudad, el cual identifique, localice y cuantifique el déficit habitacional y el allegamiento, y permita aplicar el conjunto de nuevas medidas contempladas en este ámbito.

Fundación Vivienda ha desarrollado una valiosa herramienta de priorización territorial para la potencial regeneración urbana (principalmente en el pericentro de la ciudad) a partir de las oportunidades (accesibilidad a BPU) y las necesidades habitacionales de las comunidades (déficit habitacional cuantitativo y nueva infraestructura).

## Mapa N° 2: Índice de priorización territorial para la regeneración urbano social



La necesidad de generar planes de inversiones coordinados la podemos ver reflejada con la llegada de la línea 7 de Metro a comunas como Renca<sup>27</sup>, Cerro Navia y Quinta Normal. Dichas comunas presentan una alta concentración de población vulnerable y un rezago significativo de bienes públicos de calidad, que se acentúa en comparación con las otras comunas por las que pasa el trazado de Metro, como Las Condes o Vitacura. Justamente en las comunas del sector poniente de la ciudad es donde se requiere una acción coordinada del Estado, **con estos planes de inversión pública** donde Metro sea una oportunidad de regeneración urbana y de distribuir bienes públicos de calidad, y que pueda irradiar a los barrios, amplificando beneficios, y que bajo ninguna perspectiva genere minusvalías. Lamentablemente ese plan no existe, solo existe la inversión de Metro.

Las inversiones públicas no pueden seguir reproduciendo las desigualdades urbanas. En línea con lo anterior, las cocheras de Metro no debieran estar en Renca y si lo están deben ser emplazadas donde generan menos efectos, y aquellos que persisten, se deben mitigar a través de una acción conjunta y coordinada con la municipalidad y otros actores territoriales. De esta forma, la inversión estatal se puede convertir en una herramienta de justicia urbana que permita generar valor y oportunidades a estos territorios postergados.

Es urgente que la inversión pública debe aprobarse con planes de inversión coordinados con otras acciones multisectoriales y con un modelo de gobernanza que acoja los beneficios mayores del proyecto de inversión, pero que reconozca las otras necesidades y rezagos en territorios postergados, para que sean efectivos en su rol redistribuidor de equidad urbana (SIEDU).

También se debe analizar la posibilidad de establecer densidades mínimas a nivel comunal o intercomunal, según corresponda, en aquellos sectores con inversiones públicas, pues tienen intrínsecamente una vocación de servir a un mayor porcentaje de la población. Adicionalmente, se debe **promover usos de suelo mixtos** en barrios deteriorados mediante incentivos tributarios y planes de remodelación y regeneración urbana (Zonas de Remodelación de la Ley General de Urbanismo y Construcciones).

Finalmente, es necesario considerar los efectos que tienen las inversiones públicas en los precios del suelo en cada una de sus diversas etapas<sup>28</sup> (cuando se anuncia el proyecto, cuando se empiezan las obras, etc.), y generar herramientas que controlen ciertos impactos no deseados como la sustitución y/o expulsión de habitantes, la minusvalías de sus propiedades por decisiones centrales en las que ellos no han sido partícipes, la degradación de su calidad de vida por efectos de ruido o vibraciones, por mencionar algunos.

27 Renca, por ejemplo, es una comuna localizada en el pericentro de la ciudad, y el 72,7% de sus barrios tiene un alto potencial de regeneración urbana. En la comuna hay 3.356 unidades deficitarias de las cuales el 78,1% son familias en situación de allegamiento. La vulnerabilidad de sus habitantes es alta: de los 1.215 hogares el 48,6% pertenece al 40% de menos recursos.

28 Un ejemplo lo podemos encontrar en la legislación colombiana. La gestión del suelo en Colombia se realiza mediante la aplicación de los instrumentos de gestión pública establecidos por la Ley 388 de 1997, la cual tiene como uno de sus principios justamente el fortalecer la aplicación de los instrumentos de financiación, planificación y gestión del suelo en los procesos e intervenciones de ordenamiento territorial.

## **2. Gobernanza para la integración social-urbana.**

Es necesario definir un esquema de gobernabilidad de la integración social y urbana, que haga posible la planificación y gestión sostenida de sus fines, donde se fijen objetivos y potestades diferenciadas para todos los actores involucrados a distintos niveles. El ejecutivo propone que los planes reguladores comunales se hagan cargo de la integración social, contemplando normas urbanísticas u otras disposiciones que resguarden o incentiven la construcción de viviendas de interés público. Sin embargo, se estima que el proyecto de ley refleja la ausencia de un modelo de gobernanza para la integración social-urbana. La responsabilidad de cautelar que la integración se alcance no queda definida, y por tanto los avances quedan sujetos a la voluntad de desarrolladores inmobiliarios y municipios, lo cual supone un riesgo de ineffectividad<sup>29</sup>. Con miras a generar un modelo de gobernanza para la integración social-urbana proponemos las siguientes medidas:

### **❖ Creación de una Agencia de Integración Social-Urbana.**

Se requiere una agencia estatal que opere a nivel de ciudad con atribuciones para impulsar medidas que impulsen una mayor equidad urbana y reparen las injusticias existentes. Dicha entidad articuladora podrá armonizar la escala comunal con los requerimientos de la ciudad en su conjunto.

Los nuevos lineamientos del ejecutivo no establecen porcentajes de vivienda social por comunas. Considerando las dificultades de establecer un porcentaje mínimo general para cada comuna, proponemos que la Agencia de Integración Urbana establezca cuáles son los porcentajes de integración mínimos y máximos requeridos en cada territorio, asociados a los estándares del SIEDU. Adicionalmente, deberá cumplir la función de fiscalizar que las medidas específicas que tome cada comuna para lograr la integración se adecuan a los objetivos de la ley. Por otra parte, dicha entidad permitirá fiscalizar que el ejercicio de las facultades del MINVU en ausencia de Plan Regulador Comunal efectivamente cumpla con los objetivos de integración social y urbana.

En definitiva, la Agencia de Integración Social-Urbana deberá asegurar que, en el cumplimiento de sus objetivos, el Ministerio contemple criterios de integración e inclusión social y urbana, poniendo énfasis en avanzar hacia mayores grados de diversidad social, equidad territorial y cohesión comunitaria (dimensiones física, funcional, relacional y simbólica de la integración social). Nos parece que el CNDU ha sido un organismo fundamental para instalar ciertas temáticas urbanas, pero debemos apuntar hacia un organismo autónomo con facultades específicas que permitan asegurar la integración social, más allá de las visiones de los gobiernos de turno.

<sup>29</sup> Luis Eduardo Bresciani, Diego Gil, Felipe Link, Pía Mora, Alejandra Rasse, Javier Ruiz-Tagle, Francisco Sabatini (2019). Observatorio Legislativo N° 39. Análisis del proyecto de ley que modifica diversos cuerpos normativos en materia de integración social y urbana (Boletín 12288-14).

## ❖ Participación ciudadana

La Política Nacional de Desarrollo Urbano ha reconocido la necesidad de *“efectuar un reordenamiento institucional, tanto de la administración central como de los gobiernos locales...No basta con mejorar la coordinación. **Nuestra institucionalidad debe avanzar hacia procesos integrados, planificados, descentralizados y participativos.**”*

El reciente estallido social ha puesto de manifiesto la necesidad de asegurar una participación ciudadana directa, real y efectiva, en virtud de la cual las decisiones sobre la forma en que planificamos nuestras ciudades se tomen de manera conjunta con las comunidades, fomentando la autogestión de las mismas. La voluntad política para lograr dicho objetivo también requiere establecer un marco de rendición de cuentas para la aplicación de políticas y planes no solo frente a los poderes del Estado, sino también ante la ciudadanía.

Nos parece fundamental fortalecer la participación ciudadana, estableciendo un modelo de gobernanza en que se resguarden los siguientes fines:

- Fortalecer el tejido social (Resguardo de redes de apoyo comunitaria y sentimientos de pertenencia territorial de las comunidades).
- Empoderar a las comunidades en la toma de decisiones.
- Desarrollar diagnósticos y planes futuros a escala de barrio.

### 3. Fortalecimiento de las municipalidades

Los nuevos lineamientos del ejecutivo proponen que los Planes Reguladores Comunales se hagan cargo de la integración. Sin embargo, para el cumplimiento de dicho objetivo es fundamental que se disminuyan las brechas municipales. Es necesario hacerse cargo de la falta de servicios en algunas comunas como forma de disminuir la segregación y exclusión de algunos sectores de las ciudades.

Para efectos de lo anterior, es fundamental abordar el **sistema de financiamiento municipal que genera desigualdades y brechas** que desfavorecen a las comunas que tienen mayor cantidad de viviendas de interés público. El Fondo Común Municipal debe aumentar el porcentaje de distribución para las comunas con mayor número de viviendas de interés público exentas del pago de contribuciones. Sumado a lo anterior, se deben establecer medidas que aumenten los montos recaudados por contribuciones, optimicen su recaudación y mejoren la distribución incentivando la integración<sup>30</sup>.

Adicionalmente, los municipios deberán contar con nuevas herramientas de gestión urbana. De acuerdo a lo planteado por el Observatorio Legislativo del Centro de Política Públicas UC<sup>31</sup>, los municipios deben contar con otras potestades de gestión de suelo y de vivienda para asegurar la entrada de vivienda con subsidio, especialmente en zonas donde los incentivos no modifican las tendencias de mercado. Para asegurar la efectiva utilización de

<sup>30</sup> Propuestas para una política pública de integración social (TECHO 2018).

<sup>31</sup> Luis Eduardo Bresciani, Diego Gil, Felipe Link, Pía Mora, Alejandra Rasse, Javier Ruiz-Tagle, Francisco Sabatini (2019). Observatorio Legislativo N° 39. Análisis del proyecto de ley que modifica diversos cuerpos normativos en materia de integración social y urbana (Boletín 12288-14).

estas herramientas, la misma Agencia de Integración Social-Urbana debiera ser el ente encargado de velar por el uso de las mismas en conformidad a los objetivos de la integración social-urbana.

#### 4. Arriendo Protegido.

A partir de lo expuesto por Pablo Trivelli y Cía (2016), se puede señalar que, si bien la vivienda en propiedad sigue siendo la forma de tenencia más común a nivel nacional (dos tercios aproximadamente), entre los hogares no propietarios “la proporción de aquellos que arriendan formalmente una vivienda es mayor cuanto mayor es el nivel de ingreso”. A este análisis podemos sumar que, según los datos de la Encuesta CASEN (2017), el 20% de la población del Gran Santiago destina el 46% de sus ingresos mensuales al pago de un arriendo. Además, el ingreso promedio de los hogares arrendatarios de los quintiles I y II es 302<sup>32</sup> USD y 583<sup>33</sup> USD, respectivamente; y los hogares del primer quintil destinan, en promedio, el 57,4% de sus ingresos mensuales al pago de un arriendo (CASEN, 2017).

Las cifras expuestas anteriormente nos indican que los ingresos y la formalidad del empleo son factores claves para arrendar una vivienda en el mercado regulado. Esta realidad se ve problematizada cuando se analiza desde una triple perspectiva: (i) la posibilidad que tiene la población más vulnerada de acceder a una alternativa asequible y segura de arriendo; (ii) la importancia de la centralidad y la ubicación en grandes ciudades por su acceso a oportunidades urbanas; y (iii) la integración social en el sentido del acceso equitativo a servicios públicos de calidad y la cohesión social.

Considerando lo anterior, proponemos crear el primer **Parque de Vivienda Pública** destinada al arriendo protegido. Los principios rectores que debieran guiar esta propuesta son: (i) **centralidad urbana**: generación de vivienda de interés social localizada en comunas de alta centralidad urbana que permita acceder a equipamientos, infraestructuras, bienes y servicios; (ii) **arriendo a precio justo**: renta de arrendamiento no-especulativa (en torno al 25% del ingreso mensual del hogar); (iii) **tenencia segura** de la vivienda en arriendo, evitando desalojos y situaciones abusivas; (iv) **transitoriedad**: generar un espacio de transición hacia la consolidación socio- habitacional; y (v) **acompañamiento social**: seguimiento a la población residente con el objetivo de articular su eventual postulación a subsidios de clase media.

#### Algunas consideraciones finales:

- La Ley de Integración Social Urbana aún no está enfatizado lo social. Es necesario que los indicadores también consideren el aspecto social y de convivencia entre los habitantes de un territorio. Si no existen mejoras sustantivas en la calidad de los barrios, es esperable un mayor rechazo a la integración social.
- A pesar de los nuevos lineamientos, aún persiste un enfoque de incentivos. Asegurar el derecho a la vivienda adecuada de acuerdo a los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes requiere mayores garantías. Si esta ley quiere evitar el desarrollo de nuevas situaciones de segregación social urbana y revertir las

32 8,5 Unidades de Fomento (UF) en conformidad a los valores correspondientes al día 23 de mayo del año 2020.

33 16,4 Unidades de Fomento (UF) en conformidad a los valores correspondientes al día 23 de mayo del año 2020.

existentes es necesario decisiones públicas que permitan vaciar de contenido los principios rectores de la norma.

- La Ley de Integración Social-Urbana prioriza la tenencia de vivienda en propiedad individual, y no considera otro tipo de tenencias que puedan generar herramientas de política pública más flexibles (arriendo, co-residencias, propiedad colectiva, etc.) Lo anterior se vuelve aún más complejo considerando que la vivienda se ha convertido en la primera línea de protección social, como un derecho que permite asegurar un mínimo de seguridad en un contexto de precariedad.
- De acuerdo a lo señalado por Ruiz-Tagle y Romano (2019), *“hay un problema aún más preocupante: el aumento de los déficits habitacionales de los más pobres, que ha aparecido en todos los países en donde la mezcla social se ha implementado. En la medida que la mezcla social se convierte en ‘la regla’, los conjuntos que se construyen ya no son de 100% vivienda social, sino solo de 30- 40%. Esto hace que se entreguen 60-70% menos de vivienda para los más pobres en cada conjunto construido. En Chile, los hogares allegados y los asentamientos informales han aumentado, el déficit habitacional ha subido (por distintas razones) en 8 de las actuales 15 regiones, hay muchos habitantes ‘con subsidio y sin vivienda’ (Rodríguez, Rodríguez, y Sugranyes, 2015) por la resistencia a ser relegados a la periferia lejana, y hay varias iniciativas cooperativistas planteando un camino propio para acceder a la vivienda, excluyendo al mercado de la ecuación tradicional de la política habitacional.<sup>34</sup>”*

34 Ruiz Tagle, Javier; Romano, Scarlet. Mezcla Social e Integración Urbana: Aproximaciones teórica y discusión del caso chileno. Disponible en: <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/1442/1416>