Boletín N° 11.156-14

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señores Montes y Tuma, sobre integración urbana e incentivos urbanísticos.

Considerando:

1. Que la segregación territorial es una realidad que afecta a los asentamientos urbanos en Chile. Este proceso se ve reforzado por la asignación del suelo, la aplicación de instrumentos de planificación territorial permisivos y las políticas de subsidio a la demanda para la provisión de la vivienda económica condiciones que "han llevado al desarrollo de amplios sectores de la ciudad que concentran hogares de altos ingresos y, por contrapartida, al surgimiento de barrios de pobreza homogénea situados en la periferia de la ciudad y escaza integración urbana" (Rasse, 2015:126).

Nuestro país presenta altos niveles de concentración la población en zonas urbanas. En 2010, aproximadamente 15,2 millones de personas vivían en áreas urbanas, representando alrededor del 89% de la población. El área urbana creció a una tasa anual del 1,38% entre 2000 y 2010, por encima de la tasa de crecimiento de la población nacional del 1,04% en el mismo período. Es decir, la población urbana sigue creciendo más rápidamente que la población total y se prevé que constituirá más del 90% de la población en 2025 (OCDE, 2013: 32).

El estudio Urban Policy Reviews analiza 26 ciudades urbanas más importantes del país (que representan el 84% del PIB) concluyendo que su crecimiento no ha afrontado la desigualdad. De hecho, la desigualdad de las ciudades de Concepción, Valparaíso, Temuco y Rancagua ha aumentado desde el año 2003. (OCDE, 2013: 57)[1]. Por esto, la OCDE ha efectuado recomendaciones a la política de vivienda en Chile centrándose en; (i) proporcionar viviendas sociales en zonas céntricas para que permita una mejor conectividad y menor riesgo de segregación socioespacial; (ii) recuperar y mejorar áreas deterioradas de los centros urbanos; (iii) fomentar el desarrollo de las tierras subutilizadas; (iv) contrarrestar la gentrificación en los centros de las ciudades; (v) limitar de exenciones de impuestos a viviendas de grupos vulnerables o emergentes; entre otras.

Lo anterior no causa extrañeza a la vista de estudios de integración social, segregación y de barrios cerrados en nuestro país. Se ha sostenido que los instrumentos de planificación territorial permisivos y la política de subsidio a la demanda de viviendas sociales más el proceso de capitales inmobiliarios en barrios cerrados exclusivos ha promovido en las últimas décadas el proceso de segregación territorial (Sabatini, 2003[2]; Borsdof & Hidalgo, 2004[3]; Rasse, 2015[4]).

Los efectos de la segregación se evidencian en el efecto barrio, estigma y geografía de oportunidades de sus habitantes y en el tiempo de viaje que realizar las personas a sus trabajos (Sabatini et al 2001[5]), otras dimensiones son la segregación residencial económica y tasas globales de delitos (Arriagada y Morales, 2006[6]) y la segregación residencial con resultados educacionales (Flores, 2007[7]).

A modo de ejemplo, Flores (2007) evidencia la segregación socioeconómica al observar datos descriptivos que los niños del estrato socioeconómico alto no utilizan el voucher en una escuela pública y el 2,8% de ellos utiliza el voucher en el sistema educacional particular subvencionado mientras que el desempeño en 4° básico de las escuelas públicas se sitúa 8 puntos debajo del promedio nacional y los particulares no subvencionados se sitúa 16 puntos sobre el promedio nacional. De este modo, de manera inferencial arroja un modelo que explica el rendimiento en resultados SIMCE de 4° básico sosteniendo que el 60% de la variabilidad es explicada por las características individuales, el 40% restante se explica por "características contextuales del barrio en que se encuentra la escuela.". (Flores, 2007: 23).

De este modo, se ha sostenido que en nuestro país "la desigualdad territorial es producto de estructuras sociales y de reglas formales e informales que interactúan, perpetuando las diferencias. Esto implica que tanto en Chile como a nivel global, el destino de las personas no depende de sus capacidades y esfuerzo, sino que muchas veces está determinado por el lugar donde se nace.[8]".

Por esto, la desigualdad territorial y la segregación espacial demanda la implementación de políticas públicas de cohesión social.

2. La presente moción tiene por objetivo profundizar aspectos que abordó el año pasado la reciente Ley N° 20.958 que establece un sistema de aportes al espacio público. En específico se busca dotar de permanencia a la integración urbana en el marco de los incentivos urbanísticos allí previstos (y en otras normas) y ratificar la vigencia de las normas de incentivos previstas en planes reguladores intercomunales o comunales antes de la vigencia de dicha ley.

Un primer objetivo del proyecto es dotar de permanencia a la integración urbana. Por ejemplo, los incentivos previstos en los nuevos artículos 183 y 184 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) permiten exigir a cambio de estos la inclusión de viviendas sociales. Lo mismo permitió la Ley N° 20.714, que facultó al Ministerio de Vivienda y Urbanismo para establecer beneficios de normas urbanísticas en lugares determinados, previa consulta a la municipalidad respectiva, en los casos en que se desarrollen "proyectos de viviendas integradas", o sea, que induzcan o colaboren a mejorar los niveles de integración social urbana.

Pues bien, en ambos casos se trata de entregar beneficios normativos que hacen que un proyecto inmobiliario gane rentabilidad y a cambio de eso, se le pide entregar beneficios que reviertan a favor de la comunidad. El punto es que si la contrapartida es construir viviendas sociales, esas viviendas tendrán un valor de mercado que hará que sus dueños se vean empujados a venderlas pues obtendrán una ganancia casi irresistible. Dado que el propósito de los incentivos urbanísticos no es enriquecer a una persona, sino mejorar los niveles de integración social urbana, debe evitarse que las viviendas que han costado tanto producir pierdan, en el hecho, su carácter social al enajenarse a personas de mayores ingresos. Con este propósito se propone que:

Las unidades de vivienda social que resulten de aplicar estos incentivos deban ser identificadas en los respectivos permisos de edificación y en las recepciones municipales; y

Sólo puedan ser adquiridas u ocupadas en el futuro por personas que cumplan los, requisitos correspondientes a los programas habitacionales específicos a que correspondan esas viviendas o la de los programas que los remplacen.

Con ello pasarán a ser una especie de stock de vivienda social permanente, impidiendo situaciones como la progresiva demolición de la Villa San Luis, de la comuna de Las Condes. Si la integración urbana no permanece en el tiempo; no es tal.

3. El segundo tema que aborda este proyecto es clarificar una duda interpretativa que se ha producido a propósito de los mismos incentivos urbanísticos previstos en planes reguladores anteriores a la Ley N° 20.958. En diversos planes reguladores se contemplaron beneficios normativos. Algunos son bien conocidos, como la ordenanza del Plan de Providencia que entregaba mayor altura a cambio de mayores cesiones de espacio público por cuenta del inmobiliario, lo que promovía manzanas porosas donde hoy existe una rica vida urbana. Hasta 2009 la Contraloría General de La República aceptaba este tipo de incentivos, pero luego empezó a rechazarlos, afirmando que carecían de sustento normativo.

En este contexto resulta importante ratificar, con una norma interpretativa, la validez de este tipo de incentivos si se enmarcan en el texto de ley aprobado. No parece razonable desconocerlos cuando los beneficios de muchas de estas normas están a la vista.

Cabe señalar que el texto vigente impide que de aprobarse beneficios en el plan puedan aplicarse los beneficios de Fusión de Terrenos y Conjunto Armónico, contenidos en los artículos 63, 107, 108 y 109 de la LGUC. Como esa norma rige con claridad para el futuro, y no existía cuando se aprobaron incentivos con anterioridad, no pudo ser tenida a la vista por las autoridades que las elaboraron y sancionaron, por lo que se interpreta que no se aplican a los planes ya aprobados.

En consideración a lo anterior los Senadores firmantes venimos en presentar el siguiente proyecto de ley:

Artículo primero: Las viviendas sociales que resulten de la aplicación de los incentivos permitidos en los artículos 183 y 184 del decreto con fuerza de ley N°458 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, o en otras normas, se identificarán en los respectivos permisos de edificación y recepciones municipales, y podrán ser adquiridas u ocupadas por personas que cumplan los requisitos correspondientes a los programas habitacionales específicos a que correspondan esas viviendas o los de los programas que los remplacen.

Dichas viviendas quedarán sujetas a la prohibición de ser transferidas a personas que no paguen total o parcialmente el precio con el subsidio correspondiente al programa habitacional especifico original, o al que lo remplace.

Artículo segundo: Declárese, interpretando los artículos 183 y 184 del decreto con fuerza de ley N°458 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, que son válidos los incentivos o condiciones que hubieran establecido los planes reguladores intercomunales o comunales con anterioridad a la vigencia de la Ley N°20.958, que establece un sistema de aportes al espacio público.

Con todo, no se aplicará en estos casos, la limitación establecida en el inciso tercero del artículo 184 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

1 La OCDE midió los niveles de desigualdad mediante el indicador de Convergencia Sigma. Mayor información revisar estudio OCDE, 2013. The Chilean Urban System and its Challienges, Disponible en: http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional.development/oecd-urban-policy-reviews-chile-2013_9789264191808-en

2 Sabatini, F. (2003) La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina. Documentos del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, julio de 2003.

3 Borsdorf, A. & Hidalgo, R. (2004). Formas tempranas de exclusión residencial y el modelo de la ciudad cerrada en América Latina. El caso de Santiago. Revista de Geografía Norte Grande, 32, 21-37. En http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30003202

4 Rasse, Alejandra (2015). Juntos pero no revueltos. Procesos de integración social en fronteras residenciales entre hogares de distinto nivel socioeconómico. Revista EURE. Vol. 41, núm. 122.

5 Sabatini, Francisco; Cáceres, Gonzalo y Cerda, Jorge (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias en las últimas décadas y posibles cursos de acción. Revista EURE. dic. Vol. 27 N° 82. Santiago, Chile, Pp 21-42.

6 Arriagada, Camilo y Morales, Nelson (2006). Ciudad y seguridad ciudadana en Chile: revisión del rol de la segregación sobre la exposición al delito en grandes urbes. Revista EURE Santiago de Chile, dic. vol. 32, no.97, Pp. 37-48.

7 Flores, Carolina (2007). Consecuencias de la segregación residencial: Teorías y métodos.
http://www.academia.edu. Fecha de consulta. 10 de marzo 2017.

8 Danae Mlynarz, 2013. Desigualdad territorial en Chile: Lo dijo la OCDE. Disponible en:
http://www.elquintopoder.cl/desarrollo-regional/desigualdad-territorial-en-chile-lo-dijo-la-ocde/