

INFORME DE LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica diversos cuerpos normativos en materia de integración social y urbana.

BOLETÍN Nº 12.288-14.

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Vivienda y Urbanismo tiene el honor de informaros respecto del proyecto de ley de la referencia, iniciado en Mensaje de S.E. el Presidente de la República, con urgencia calificada de “suma”.

Cabe destacar que esta iniciativa de ley fue discutida sólo en general, en virtud de lo dispuesto en el artículo 36 del Reglamento del Senado.

A una o más de las sesiones en que se estudió el proyecto concurrieron quienes se identifican a continuación. El Honorable Diputado señor Pablo Kast. Del Ministerio de Vivienda y Urbanismo: el Ministro, señor Cristián Monckeberg; el Subsecretario, señor Guillermo Rolando; los asesores legislativos, señores Gonzalo Gazitúa y Nicolás Gálvez; el asesor del equipo parlamentario, señor Carlos Gutiérrez; la Encargada de Redes Sociales, señora María José Núñez; el Jefe de Comunicaciones, señor David Muñoz, y el periodista, señor Víctor Moreno. Del Ministerio Secretaría General de la Presidencia: los asesores, señores Joaquín Simonetti y Daniel Lara. La consejera regional del Biobío, señora Tania Concha. De la Biblioteca del Congreso Nacional: la analista, señora Verónica de la Paz. De la Fundación Jaime Guzmán: el asesor legislativo, señor Ignacio Rodríguez. Del condominio de viviendas sociales Paso Seco V, de Coronel: los representantes, señoras Marta Molina, Bárbara Garrido, Aurora Pardo y Cristina Torres y señores Juan Valenzuela, Carlos Arévalo y Pedro Domínguez. Del Comité de Senadores PS: el asesor, señor Francisco Aedo. También estuvieron presentes los siguientes asesores parlamentarios: de la Senadora señora Aravena, doña Francisca Phillips y doña Sofía Huneeus; del Senador señor Navarro, don Rodrigo Pinto, don Roberto Santa Cruz y don Jamadier Uribe; del Senador señor Sandoval, don Mauricio Anaconda y don Sebastián Puebla; del Senador señor Soria, don Cristián Beltrán, don Alejandro Osorio y don Richard Muñoz, y del Diputado señor Kast, don Francisco Costa.

Asistieron, especialmente invitadas, las siguientes personas. De la Contraloría General de la República: el Contralor, señor Jorge

Bermúdez; la Jefa de la Unidad de Estudios Legislativos, señora Pamela Bugueño; la Subjefa de dicha unidad, señora Catalina Venegas, y la asesora, señora Pamela Gutiérrez. De la Cámara Chilena de la Construcción: el Presidente, señor Patricio Donoso; el Gerente de Vivienda y Urbanismo, señor Tomás Riedel, y el Subgerente de Asuntos Regulatorios, señor Gonzalo Bustos. De la Asociación de Municipalidades de Chile: la abogada, señora Graciela Correa. De la Asociación Chilena de Municipalidades: el Secretario Ejecutivo (S), señor Miguel Moreno; los asesores legislativos, señora Marcia González y señores Marcelo Mesa y Nicolás Gatica; el Administrador Municipal de la I. Municipalidad de Linares, señor John Sancho; el asesor del gabinete del aludido municipio, señor Hansgeorg Ströbel, y el Comunicador Audiovisual de la misma municipalidad, señor Raúl Candia. Del Colegio de Arquitectos de Chile: el Director Tesorero, señor Fernando Marín. Del Centro de Políticas Públicas UC: el Director de la Escuela de Arquitectura UC, señor Luis Eduardo Bresciani; el académico de la Escuela de Gobierno UC, señor Diego Gil; la investigadora del Centro, señora Pía Mora, y la Subdirectora de Vinculación e Incidencia del mismo, señora María Elisa Piña. Del Centro de Estudios Públicos: los investigadores, señores Slaven Razmilic y Clemente Larraín. Del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano: el Presidente, señor Sergio Baeriswyl; la Secretaria Ejecutiva, señora Pilar Giménez, y la arquitecta, señora Constanza Candia. De la Asociación de Oficinas de Arquitectos de Chile: el Presidente, señor Ignacio Hernández; el Director, señor José Ramón Ugarte, y del Comité Normativo, la señora Marisol Rojas. De la Mesa de Hábitat de la Comunidad de Organizaciones Solidarias: los representantes, señores Felipe Arteaga y Rodrigo Hernández. De la Asociación Chilena de Barrios y Zonas Patrimoniales: el Presidente, señor José Osorio, y la Presidenta de la Junta de Vecinos del Barrio Yungay, señora Isabel Cayul. De la I. Municipalidad de El Bosque: la Concejala, señora Margarita Urra; acompañaron a esta última los siguientes representantes de la Asociación de Comités de Allegados Los Sin Tierra: el asesor jurídico, señor Antonio Vega, y los dirigentes, señoras Andrea Quintana, Betzabeth Rivera, Angélica Orellana, Lidia Venegas, Ester Lara, Valeska Brisso, Evelyn Zúñiga, Luisa Concha, Edith Quezada, Julia Paillali, Estrella Astorga, Elizabeth Huerta, Yohanna Fuentes, Katyna Garrido, Francisca Aldea, Marianela Villagrán, Karen Guzmán y Daniela Villaseca y señores Arnaldo Romero y Miguel Arroyo.

Los documentos acompañados fueron debidamente considerados por los miembros de la Comisión y se contienen en un anexo único, adjunto al original de este informe. Tales antecedentes quedan a disposición de las señoras y señores Senadores en la Secretaría de la misma y, en lo pertinente, en la página web institucional.

- - -

OBJETIVOS DEL PROYECTO

Mejorar los niveles de integración social y urbana de las ciudades y lograr un adecuado desarrollo de ellas a lo largo del país, para lo que se pretende aumentar la construcción de viviendas sociales con integración social, a través de densificación equilibrada en zonas con potencial de desarrollo urbano, y modernizar la gestión del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

- - -

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de esta iniciativa de ley, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

I.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

1) Ley N° 16.391, que crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo; 2) decreto ley N° 1.305, del MINVU, promulgado en 1975 y publicado en 1976, que reestructura y regionaliza el Ministerio de Vivienda y Urbanismo; 3) decreto con fuerza de ley N° 458, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, promulgado en 1975 y publicado en 1976, Ley General de Urbanismo y Construcciones; 4) decreto supremo N° 47, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 1992, que fija nuevo texto de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones; 5) decreto con fuerza de ley N° 2, del Ministerio de Hacienda, de 1959, sobre plan habitacional; 6) ley N° 17.288, que legisla sobre monumentos nacionales; modifica las leyes N°s 16.617 y 16.719, y deroga el decreto ley N° 651, de 17 de octubre de 1925; 7) ley N° 17.635, que establece normas sobre cobro ejecutivo de créditos de la corporación de la vivienda, corporación de servicios habitacionales, corporación de mejoramiento urbano y corporación de obras urbanas; 8) decreto supremo N° 78, del MINVU, promulgado en 2013 y publicado en 2014, que aprueba la Política Nacional de Desarrollo Urbano y crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano; 9) ley N° 20.741, que modificó la ley N° 19.537, sobre copropiedad inmobiliaria, para facilitar la administración de copropiedades y la presentación de proyectos de mejoramiento o ampliación de condominios de viviendas sociales; 10) decreto supremo N° 56, del MINVU, promulgado en 2018 y publicado en 2019, que modifica el decreto supremo N° 47, del MINVU, de 1992, Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, 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 decreto con fuerza de ley N° 2, del Ministerio de Hacienda, de 1959; 11) ley N° 20.958, que establece un sistema de aportes al espacio público; 12) decreto supremo N° 116, del MINVU, promulgado en 2014 y publicado en 2015, que reglamenta

el subsidio habitacional extraordinario para proyectos de integración social; 13) decreto supremo N° 19, del MINVU, de 2016, que reglamenta el programa de integración social y territorial, y modifica el decreto supremo N° 1, del MINVU, de 2011, reglamento del sistema integrado de subsidio habitacional; 14) decreto supremo N° 52, del MINVU, de 2013, que aprueba el reglamento del programa de subsidio de arriendo de vivienda; 15) decreto supremo N° 49, del MINVU, promulgado en 2011 y publicado en 2012, que aprueba reglamento del programa fondo solidario de elección de vivienda, y 16) ley N° 21.078, sobre transparencia del mercado del suelo e impuesto al aumento de valor por ampliación del límite urbano.

II.- ANTECEDENTES DE HECHO

El Mensaje expone que el contexto en el cual se desarrollan nuestras ciudades ha cambiado radicalmente en las últimas décadas, entre otras razones, por el crecimiento económico del país que, en materia urbana, ha permitido alcanzar una significativa disminución del déficit habitacional y una amplia cobertura de servicios básicos. Sin embargo, estos avances han dado paso a nuevas necesidades y demandas que atender, entre las cuales se encuentra la integración social y urbana.

Desde esa perspectiva, advierte que diversas autoridades, expertos y actores del quehacer nacional coinciden en que uno de los grandes problemas que enfrentan las ciudades chilenas es el alto nivel de segregación residencial y la desigualdad en el acceso a los bienes públicos, existiendo amplio consenso respecto de la necesidad de abordar tales situaciones con decisión, a fin de revertir las realidades existentes y evitar el desarrollo de nuevos barrios o sectores carentes de integración y mixtura social.

A mayor abundamiento, comenta que diversos estudios muestran que la segregación social es un mecanismo de reproducción y amplificación de las desigualdades socioeconómicas generales de la sociedad y que el aislamiento territorial de las personas más pobres y vulnerables genera un contexto cotidiano de pobreza, donde se limitan las redes y oportunidades de movilidad social, se reduce el acceso a la educación, se debilita el capital social y la convivencia, y se reproducen conductas y sentimientos de exclusión, desconfianza y violencia.

Señala que el programa de Gobierno indicó que uno de sus desafíos es avanzar hacia ciudades más integradas, sustentables, con calidad urbanística, identidad y visión de futuro; ciudades más humanas y amables, ricas en diversidad y oportunidades. Así, mediante las modificaciones legales que se proponen en este proyecto de ley, se busca alcanzar un desarrollo más equilibrado de los centros poblados, permitiendo que éstos se estructuren de una manera más humana, logrando

mejorar los niveles de convivencia entre personas provenientes de distintas realidades socio-económicas.

El Mensaje apunta que la preocupación por el adecuado desarrollo de las ciudades no es nueva en nuestra legislación ni en las políticas habitacionales implementadas en el país desde comienzos del siglo pasado, lo que no solo se ha manifestado en el otorgamiento de facultades al Ministerio de Vivienda y Urbanismo y en una serie de normas y programas destinados a dar respuesta a la constante demanda por viviendas, sino que también en la promulgación de una Política Nacional de Desarrollo Urbano, el año 2013, que reconoce a la integración social como uno de sus ámbitos temáticos centrales. Junto con lo anterior, el Estado de Chile ha asumido compromisos internacionales en la materia, como los establecidos en la Nueva Agenda Urbana (NAU), acordada en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sustentable (Hábitat III), celebrada en Quito, Ecuador, el año 2016.

Así, explica, nuestra historia y realidad actual en materia de vivienda y urbanismo están conformadas por todas aquellas normas, programas y políticas que han tenido o que tienen por objeto impulsar un adecuado desarrollo de las ciudades, muchos de los cuales deben ser reconocidos como antecedentes a la hora de proponer modificaciones legales relacionadas con la integración social y urbana.

Asimismo, observa el creciente interés que suscita la integración social y urbana entre los diversos actores relacionados con el análisis, diseño, aprobación o aplicación de la normativa urbanística y las políticas públicas vinculadas con el desarrollo de nuestras ciudades. Anota que lo anterior no solo se ha manifestado en una serie de seminarios y jornadas de discusión y en propuestas de reglamentación surgidas de asociaciones gremiales, organizaciones sociales e instituciones académicas, sino también en iniciativas legislativas presentadas por parlamentarios de diversos partidos políticos, tal como la Moción ingresada bajo el Boletín N° 12.105-14 por las Senadoras Carmen Gloria Aravena y Carolina Goic y por los Senadores Felipe Kast y Carlos Montes, para establecer zonas de inclusión urbana, que estaría en línea con lo que se plantea en este proyecto de ley. Destaca también el trabajo que ha desarrollado en esta materia el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, cuyos aportes han sido fundamentales para la elaboración de la agenda normativa para la integración social y urbana.

La presente iniciativa legal sintetiza las leyes relacionadas con las facultades del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y con la planificación urbana que propone modificar, a saber:

La ley N° 16.391, en 1965, creó el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo estableciendo que “tendrá a su cargo la política

habitacional del país”, facultándolo para ejercer diversas funciones y para intervenir en todos los asuntos, materias y problemas relacionados con la vivienda, obras de equipamiento comunitario y desarrollo urbano.

Por su parte, mediante el decreto ley N° 1.305, de la misma Cartera, promulgado en 1975 y publicado en 1976, se restructuró y regionalizó el MINVU, estableciendo en su artículo 12 las funciones que le corresponde ejercer a la División de Desarrollo Urbano y, en el 24, las correspondientes a las secretarías regionales ministeriales.

Destaca el Mensaje que, si bien suele señalarse que durante mucho tiempo el MINVU concentró su labor principalmente en el aspecto habitacional, el cometido actual de la Cartera y de sus reparticiones regionales está dado por una sincera preocupación por el desarrollo armónico de las ciudades y por la integración social y urbana, lo que conlleva la necesidad de adaptar su legislación orgánica a tal circunstancia, otorgando mayores y mejores herramientas que les permitan concretar proyectos de viviendas integradas, así como reforzar las facultades existentes, relevando el papel decisivo que tienen en la aplicación de políticas de integración social y urbana, tanto en el ámbito de la política habitacional como de la planificación urbana.

A su vez, la Ley General de Urbanismo y Construcciones, entre otras materias, regula las normas aplicables a la planificación urbana, estableciendo en su artículo 27 que ésta corresponde al proceso que se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socio-económico.

La iniciativa destaca que es necesario establecer por ley que la planificación urbana debe contemplar, en todos sus niveles, criterios de integración social y urbana.

Asimismo, indica que para la elaboración de este proyecto se han tomado en consideración dos leyes que fomentan la construcción de viviendas mediante el otorgamiento de beneficios o incentivos, a saber:

1.- La ley N° 20.741, de 2014, que en su artículo 3° modificó el decreto con fuerza de ley N° 2, del Ministerio de Hacienda, de 1959, incorporó dos nuevos incisos al artículo 1°, mediante los cuales se crea legalmente la categoría de “proyectos de viviendas integradas”, facultando al MINVU para establecer directamente beneficios de normas urbanísticas en lugares determinados, por sobre las establecidas en el instrumento de planificación territorial.

Sin perjuicio de lo anterior, expresa que, al momento de presentar el proyecto en estudio, dicha ley aún no operaba por falta de reglamentación, situación que el actual Gobierno enmendaría mediante la dictación del decreto supremo que modifica el Reglamento Especial de Viviendas Económicas.

Explica que en dicha normativa se definen los proyectos de viviendas integradas como aquellos que inducen o colaboran a mejorar los niveles de integración social urbana, por considerar un porcentaje mínimo de viviendas destinadas a beneficiarios de los programas habitacionales del Estado, y que cumplen con las demás exigencias señaladas en dicho reglamento.

Asimismo, el Mensaje anota que el referido reglamento establecerá que tales beneficios serán aplicables en zonas de integración urbana, que corresponden a áreas delimitadas y decretadas por el MINVU, en las que se contemplan beneficios para los proyectos mencionados de viviendas integradas, con el objeto de impulsar el acceso equitativo por parte de la población a aquellos bienes públicos urbanos de mayor relevancia.

Manifiesta que las modificaciones al decreto con fuerza de ley N° 2 fueron propuestas en el primer mandato del Presidente Piñera, como una herramienta para la integración social urbana, mediante la densificación de suelo residencial bien conectado y subutilizado en favor de los hogares más vulnerables, especialmente de aquellos sectores relacionados con alguna inversión pública. Al respecto, comenta que, durante la discusión parlamentaria, el Subsecretario de Vivienda y Urbanismo de la época enfatizó que las áreas con beneficios debían estar asociadas a infraestructura vial y de transporte, cuyos bordes presentaran bajas densidades, en circunstancias que tienen capacidad para recibir nuevas construcciones, haciendo ver que permitiría localizar viviendas sociales en sectores con adecuada provisión de bienes públicos y no solo en la periferia de las ciudades, como ha sido la regla general.

No obstante, advierte que la habilitación de la ley N° 20.741 tiene un ámbito acotado, pues si bien en las zonas de integración urbana se pueden establecer beneficios de normas urbanísticas, éstas no contemplan incentivos para usos de suelo o destinos distintos al residencial, que promuevan zonas mixtas.

2.- Nuevos artículos 183 y 184 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Mediante la ley N° 20.958, que establece un sistema de aportes al espacio público, cuya tramitación se inició el 7 de agosto de 2012, bajo el Boletín N° 8493-14, se incorporó un nuevo artículo

183 en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, cuyo principal efecto es disponer legalmente la “planificación por condiciones” en los planes reguladores intercomunales, mencionando entre las posibles condiciones la inclusión de tipos de vivienda o usos de suelo u otras medidas que promuevan la integración social.

Indica que, sin perjuicio de lo anterior, la posibilidad quedó restringida a las nuevas áreas urbanas o de extensión urbana, no pudiendo establecerse esas condiciones en zonas consolidadas, por lo que en el nivel intercomunal no podrían fijarse normas urbanísticas o condiciones que primen por sobre las de la planificación comunal, impidiendo la generación de disposiciones que promuevan la densificación y/o integración social en sectores en los que el instrumento comunal contemple reglas muy restrictivas.

Por otra parte, la ley N° 20.958 aprobó -también- un nuevo artículo 184 en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, facultando a los planes reguladores comunales para otorgar incentivos en las normas urbanísticas, condicionados a determinadas exigencias aplicables a los proyectos, entre las cuales se menciona el cumplimiento de medidas que induzcan o colaboren en el mejoramiento de la integración social urbana.

Con todo, señala que no se menciona expresamente la incorporación de tipos de vivienda o usos de suelo como una de las exigencias para acceder a tales incentivos, aun cuando ello podría entenderse comprendido en la frase referida a las “otras condiciones”.

En cuanto a los antecedentes históricos y recientes sobre normas y programas para la construcción de viviendas y la integración social, el Mensaje hace presente que en Chile ha habido una constante preocupación por el tema habitacional, desde hace más de un siglo, cuando en el año 1906 se dictó la Ley de Habitaciones Obreras. Posteriormente, numerosas normas han ido configurando nuestra política habitacional mediante diversos mecanismos, como la creación de organismos públicos encargados de impulsar la construcción de viviendas (Caja de la Habitación, CORVI, MINVU, etc.), el establecimiento de incentivos tributarios (Ley Pereira o decreto con fuerza de ley N° 2, entre otras) o el otorgamiento de subsidios a los beneficiarios de los programas habitacionales.

En lo que atañe a programas para la integración social, comenta que en los últimos años han existido diversas iniciativas enfocadas en la generación de vivienda integrada y en la reversión de la segregación en las ciudades.

Así, el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), de manera muy tímida o poco explícita el año 1997 y de manera

más decidida en los años 2003 y 2013, incorporó medidas para fomentar la integración social en el territorio mediante el enfoque del desarrollo urbano condicionado.

Asimismo, menciona los programas ministeriales, sobre la materia, impulsados en los últimos años, tales como el subsidio diferenciado a la localización, la implementación de Proyectos de Integración Social y la creación de dos programas específicos para fomentar el desarrollo de la vivienda integrada: el Subsidio Habitacional Extraordinario para Proyectos de Integración Social (decreto supremo N° 116, del MINVU, promulgado el 2014 y publicado el 2015) y el Programa de Integración Social y Territorial (decreto supremo N° 19, del MINVU, de 2016). Advirtió que el último, aun cuando se mantiene plenamente vigente, será objeto de algunas modificaciones con el fin de ampliar su alcance y perfeccionar su aplicación.

Luego, el Mensaje se aboca a la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) y la nueva agenda urbana.

Señala que la desigualdad en el acceso a los bienes públicos urbanos y el alto nivel de segregación residencial también fueron objeto de análisis y de preocupación de la Comisión que elaboró la Política Nacional de Desarrollo Urbano, la que se plasmó en el documento denominado “Política Nacional de Desarrollo Urbano”, de 2014, y que estimó que el mayor de los problemas derivados del desarrollo de nuestras ciudades y centros poblados “es la segregación social urbana, provocada por décadas de avance en la reducción del déficit habitacional centrado solo en el aspecto cuantitativo, sin fijar la atención en la localización de las viviendas y su acceso a determinados bienes públicos urbanos mínimos”.

En tal contexto, se determinó que uno de los ámbitos temáticos de la referida Política Nacional debía ser la integración social, estableciendo el siguiente objetivo central: “Velar porque nuestras ciudades sean lugares inclusivos, donde las personas estén y se sientan protegidas e incorporadas a los beneficios urbanos: acceso a los espacios públicos, educación, salud, trabajo, seguridad, interacción social, movilidad y transporte, cultura, deporte y esparcimiento. Para ello el concepto de integración social debe relevarse en los mecanismos de gestión de suelo urbano y programas de vivienda.”.

Así, el decreto supremo N° 78, del MINVU, promulgado en 2013 y publicado en 2014, establece, en su artículo 1°, como objetivos específicos para la integración social, la necesidad de garantizar el acceso equitativo a los bienes públicos urbanos (objetivo 1.1), revertir las actuales situaciones de segregación social urbana (objetivo 1.2), evitar el desarrollo de nuevas situaciones de segregación social urbana (objetivo 1.3), reducir el déficit habitacional (objetivo 1.4), implementar una política de suelo para promover la integración social (objetivo 1.5), entre otros.

El Mensaje expone que, en el año 2015, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) entregó el documento “Medidas para implementar una política de suelo para la integración social urbana”, que establece distintas consideraciones conceptuales sobre la diversidad social en la ciudad, la equidad urbana y la participación y la cohesión social; destaca el valor de las propuestas presentadas por este Consejo Asesor, señalando que muchas de ellas se han considerado en el presente proyecto de ley.

Igualmente, comenta que en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sustentable (Hábitat III), celebrada en Quito, Ecuador, se aprobó la Nueva Agenda Urbana (NAU), que posteriormente fue refrendada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en ambos casos con el voto favorable del Estado de Chile. En tal documento se consigna una serie de compromisos relacionados con esta iniciativa.

Así, en la Declaración de Quito sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles para todos -suscrita por los Jefes de Estado y de Gobierno, Ministros y Representantes de Alto Nivel reunidos en Hábitat III- se consignan principios y compromisos relacionados con la integración social y urbana, que también se han tenido en consideración al elaborar este proyecto de ley.

Se sostiene que la integración social y urbana corresponde a una carencia detectada hace bastante y respecto de la cual se han implementado diversas medidas y programas durante los últimos años.

Sin perjuicio de lo anterior, de un tiempo a esta parte se observa la necesidad de dar pasos más decisivos en la materia, no solo en función de los objetivos establecidos en la PNDU y de los compromisos asumidos en la NAU, sino principalmente como respuesta a los requerimientos de distintos sectores de la sociedad, que ven con interés las iniciativas implementadas y que consideran que se podría avanzar en medidas que superen el ámbito de los proyectos específicos y focalizados (muy necesarios) y que apunten a ir consiguiendo una mayor integración social y urbana en todas las comunas.

En consecuencia, las propuestas contenidas en este proyecto de ley se fundamentan en los siguientes principios o conceptos:

1.- Es deber del Estado promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.

Este principio se encuentra contenido en el artículo 1° de la Constitución Política de la República. Si bien los conceptos de integración e igualdad de oportunidades, en tal contexto, tienen un alcance amplio que abarca diversos aspectos de la vida en sociedad, resulta innegable que la inserción de viviendas en entornos urbanos adecuados corresponde a uno de ellos, pues las ciudades son la expresión territorial de la necesidad de los seres humanos por intercambio y vida en comunidad.

Explica que, en otras palabras, es deber del Estado velar por ciudades inclusivas, tal como se desprende de la PNDU del año 2013. En este punto, destaca el documento entregado por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano el año 2015, específicamente en su Capítulo II, referido a las Consideraciones Conceptuales, donde se desarrolla de manera bastante clara la idea de que el desafío de construir ciudades más justas e integradas socialmente requiere de decisiones públicas que aborden tres dimensiones: diversidad social, equidad urbana y participación y cohesión social.

2.- Se debe relevar la importancia del desarrollo de las ciudades en la denominación del Ministerio competente en materia de vivienda y urbanismo, dotándolo de facultades relacionadas con la integración social y urbana.

El urbanismo y todo lo relacionado con el desarrollo de las ciudades y sus barrios, constituyen una gran preocupación por la comunidad, al punto que la participación ciudadana, en temas relacionados con la materia, ha sido persistente y decisiva.

Indica que, sin dejar de lado la encomiable labor que desempeña el MINVU en materia habitacional, resulta fundamental poner de relieve el importante rol de dicha repartición en materia de planificación y desarrollo urbano. Las ciudades no se construyen únicamente mediante viviendas; éstas requieren de una referencia espacial, de un lugar físico en el cual asentarse, en que la población pueda encontrar espacios para el desarrollo de diversas actividades, tanto productivas como de esparcimiento.

En ese contexto, se busca dar mayor énfasis a la gestión ministerial en materia de urbanismo, no solo mediante su cambio de denominación por “Ministerio de Ciudad y Vivienda”, sino mediante el otorgamiento de nuevas facultades, que le permitan profundizar en el estudio, análisis y generación de nuevas medidas, proyectos, instrumentos, mecanismos y/o normativas que den respuesta a los siempre candentes problemas relacionados con el desarrollo de las ciudades.

3.- La normativa debe apuntar a dar cumplimiento a los objetivos establecidos en la Política Nacional de Desarrollo Urbano y a los compromisos asumidos en la Nueva Agenda Urbana.

El Mensaje hace hincapié en que la política habitacional debe apuntar a reducir el déficit existente y a contener su crecimiento, resguardando que la provisión de viviendas, ya sea en sectores consolidados o en nuevas áreas urbanas, otorgue la posibilidad de acceder en forma equitativa a los bienes públicos urbanos, evitando el desarrollo de nuevas situaciones de segregación social urbana y revirtiendo las existentes. Lo anterior implica que los planes, programas y medidas que se implementen deben inducir a la integración social al interior de las ciudades.

4.- La política habitacional debe contemplar medidas que permitan a la población el acceso equitativo a los bienes públicos urbanos.

Consigna que la integración social y urbana no solo debe promover el acceso a las viviendas, sino también propiciar el intercambio entre personas de distintos sectores socioeconómicos, facilitando que todos puedan disfrutar de los beneficios y oportunidades de vivir en la ciudad, mediante el acceso a los bienes públicos urbanos de mayor relevancia.

Según la economía urbana, se entiende por bienes públicos urbanos aquellos que pueden ser consumidos por varias personas a la vez y, al mismo tiempo, no son “apropiables” por una sola persona o grupo de personas. Estos bienes públicos abordan diversas dimensiones, a saber: salud, educación, áreas verdes, cultura, deporte, telecomunicaciones, redes de transporte, prevención de riesgos y seguridad.

El Mensaje indica que, para los efectos de este proyecto de ley, se han considerado como bienes públicos urbanos relevantes la cercanía a ejes estructurantes de movilidad, el acceso a servicios de transporte público o la disponibilidad de áreas verdes o equipamientos de interés público, como educación, salud, servicios y comercio, todos indicadores de calidad de vida y desarrollo urbano, según lo ha señalado recientemente el CNDU en un estudio elaborado sobre la materia.

Considera que la política habitacional debe innovar respecto a la localización de las viviendas y la configuración de los conjuntos habitacionales, de manera de fomentar la integración de los diversos grupos sociales y expandir los beneficios de la conectividad a habitantes que los tienen fuera de su alcance.

Por lo anterior, el impulso de zonas de integración urbana resulta fundamental. En aquellos sectores con adecuados indicadores y estándares de calidad de vida y desarrollo urbano, el valor del suelo es -generalmente- elevado y, en ocasiones, las normas urbanísticas son restrictivas, circunstancias que limitan las posibilidades o derechamente impiden el emplazamiento de viviendas destinadas a los hogares que son beneficiarios de los programas habitacionales del Estado, por lo que se requiere contemplar mecanismos normativos o incentivos que permitan la inclusión de tales hogares.

Por su parte, los sectores con indicadores y estándares de calidad de vida y desarrollo urbano deficitarios podrían ser revitalizados en atención a ciertas inversiones públicas, como la construcción de una línea de ferrocarril urbano, a fin de impulsar en ellos no solo el desarrollo de proyectos de viviendas integradas, sino también un desarrollo urbano de usos mixtos, que permita el acceso equitativo a los mencionados bienes públicos urbanos por quienes habitan esos sectores y por quienes los habitarán en el futuro.

En ese sentido, el Mensaje propone avanzar en un tratamiento más integral de las zonas de integración urbana, en las que no solo sea posible contemplar beneficios de normas urbanísticas para proyectos de viviendas integradas, sino también incentivos relacionados con otros usos de suelo, en la lógica de los usos mixtos y de la densificación equilibrada de sectores que podrían acoger adecuadamente una mayor densidad o carga de ocupación, pero que no cuentan con un instrumento de planificación territorial aprobado, o bien, contando con uno, sus normas urbanísticas son muy estrictas o no son adecuadas para el potencial que se deriva de los indicadores y estándares de calidad de vida y desarrollo urbano allí presentes o que se originarán en una determinada inversión pública.

Asimismo, plantea contemplar que las condiciones para acogerse a los beneficios normativos de la zona podrían corresponder a la incorporación de determinadas viviendas y al establecimiento de otras condiciones adicionales, como el aumento del aporte al espacio público que el proyecto deba efectuar conforme al artículo 175 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, la ejecución de obras específicas en el espacio público o la obligación de destinar un porcentaje de la superficie que se construya a determinados usos o destinos, sea que estén admitidos en el respectivo plan regulador o que correspondan a los señalados en el artículo 165 de la mencionada ley para proyectos de viviendas económicas.

Por otra parte, propone consagrar que el nivel intercomunal de planificación pueda establecer normas urbanísticas o condiciones que primen por sobre las de la planificación comunal, imponiendo desde ese nivel (de ciudad) disposiciones que promuevan la

densificación y/o integración social en sectores en los que el instrumento comunal contemple normas muy restrictivas.

En definitiva, las zonas de integración podrían determinarse en función de lo positivo o de lo deficitario que tiene un sector específico, incentivando su desarrollo mediante los mecanismos adecuados. Además, tanto en uno como en otro caso, dichas zonas podrían gatillarse a partir de determinadas inversiones públicas -como la construcción de una línea de metro- las que deberían ir acompañadas de normas urbanísticas idóneas, que permitan aprovechar todo su potencial, considerando a la ciudad en su conjunto.

Finalmente, indica, la política habitacional también debe contemplar otras medidas que permitan a la población el acceso equitativo a los bienes públicos urbanos, tales como las relacionadas con el impulso de la oferta de viviendas para beneficiarios del subsidio de arriendo.

En cuanto a los objetivos y contenido del proyecto de ley, el Mensaje consigna lo siguiente:

1.- Potenciar al Ministerio en sus atribuciones.

Se propone cambiar el nombre del Ministerio de Vivienda y Urbanismo por el de Ministerio de Ciudad y Vivienda, relevando así la importancia de la ciudad, como concepto amplio.

Asimismo, se plantea modificar las leyes orgánicas de la Cartera (ley N° 16.391 y decreto ley N° 1.305, del MINVU, promulgado en 1975 y publicado en 1976) con la finalidad de potenciar sus atribuciones, permitiéndole fomentar políticas y programas que busquen el emplazamiento de proyectos de viviendas integradas en zonas con adecuados estándares e indicadores de calidad de vida y desarrollo urbano; implementar políticas de suelo que incentiven proyectos habitacionales de integración social y urbana, mediante beneficios de norma urbanística, y resguardar que los instrumentos de planificación territorial contemplen disposiciones que incentiven proyectos de integración social y urbana.

Respecto de esto último, considera conferir a la División de Desarrollo Urbano y a las secretarías regionales ministeriales la supervigilancia sobre dichos instrumentos, para velar que éstos contengan disposiciones que incentiven el desarrollo de los mencionados proyectos.

2.- Consagrar que la integración social debe ser un criterio rector de los instrumentos de planificación territorial.

En razón de este objetivo, se propone modificar el artículo 27 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, cuyo texto

actualmente vigente dispone que la planificación urbana corresponde al “proceso que se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socio-económico”, por lo que se quiere agregar que dicho proceso deba contemplar, en todos sus niveles, criterios de integración social y urbana.

3.- Establecer medidas que incentiven el emplazamiento de proyectos de viviendas integradas en sectores con adecuados indicadores y estándares de calidad de vida y desarrollo urbano. Impulso de las zonas de integración urbana.

Se propone incorporar a la Ley General de Urbanismo y Construcciones un párrafo nuevo titulado “De las Zonas de Integración Urbana”, conformado por tres nuevos artículos (83, 84 y 85).

El Mensaje apunta que dichas zonas se definirían como aquellas áreas en las cuales se contemplan incentivos normativos para impulsar un acceso equitativo a bienes públicos urbanos relevantes, pudiendo corresponder a sectores con adecuados indicadores y estándares de calidad de vida y desarrollo urbano en los que se busca incentivar proyectos de integración, o bien, sectores deficitarios que podrían ser revitalizados con ciertas inversiones públicas para impulsar en ellos proyectos de viviendas integradas y el desarrollo urbano de usos mixtos.

Explica que las zonas de integración urbana serían determinadas por el Ministerio, previa consulta al municipio respectivo, lo que supone una planificación a nivel nacional, que se superpone a la planificación comunal e intercomunal, en esta materia.

Por su parte, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones reglamentaría los posibles beneficios o incentivos urbanísticos que se podrían incluir en las zonas de integración urbana, pero siempre resguardando los indicadores y estándares de calidad de vida y desarrollo urbano, que también serían definidos en esta normativa.

Expone que, en definitiva, se busca ir más allá de lo que permite la modificación al decreto con fuerza de ley N° 2, del Ministerio de Hacienda, de 1959, efectuada mediante la ley N° 20.741, de 2014, y su reglamento, al autorizar al Ministerio a establecer zonas de integración en las que se busque un desarrollo urbano de usos mixtos, mediante incentivos de norma urbanística que no solo sean aplicables a los proyectos de viviendas integradas.

4.- Facultar a los planes reguladores intercomunales para establecer zonas de integración urbana y precisar reglas de primacía entre los beneficios y las normas urbanísticas generales.

El proyecto propone incorporar un nuevo artículo 183 bis en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, con el fin de facultar a los instrumentos de planificación intercomunal para establecer zonas de integración urbana, en las que se contemplen beneficios o incentivos en las normas urbanísticas que induzcan o colaboren en la integración.

La modificación efectuada por la ley N° 20.958, que establece un sistema de aportes al espacio público -que incorporó el artículo 183-, contempló la posibilidad de que los instrumentos de planificación establecieran condiciones para los proyectos en nuevas áreas urbanas o de extensión urbana, pero no beneficios o incentivos de normas urbanísticas en el área urbana consolidada asociados al cumplimiento de circunstancias que garanticen el acceso equitativo a los bienes públicos urbanos relevantes.

Advierte que, para el éxito de las zonas de integración, necesariamente se debe consagrar la primacía de los beneficios de norma urbanística del plan regulador intercomunal por sobre las normas generales del plan regulador comunal. A su vez, se requiere precisar que mediante los instrumentos de planificación territorial no se pueden fijar zonas de integración urbana que anulen o restrinjan las disposiciones de las zonas de integración urbana definidas por el Ministerio.

5.- Facultar a los servicios de vivienda y urbanización para concesionar el uso y goce de inmuebles, con el objeto de que se construyan y/o administren viviendas destinadas a beneficiarios del subsidio de arriendo.

Explica el Mensaje que el desafío de enfrentar el déficit habitacional existente no puede ser abordado únicamente mediante la entrega de subsidios para la adquisición de viviendas. Así, desde la dictación del decreto supremo N° 52, del MINVU, de 2013, que aprueba el reglamento del programa de subsidio de arriendo de vivienda, la política habitacional lo ha impulsado, pero requiere ser potenciado mediante diversas herramientas legales y reglamentarias que permitan aumentar la oferta pública y privada de unidades habitacionales en que ejecutarlo.

Lo anterior, indica, en el entendido que dicho programa constituye una herramienta muy poderosa para fomentar la movilidad social y habitacional, especialmente de aquellos hogares que, por diversas razones, han postergado la decisión de adquirir una vivienda propia. Precisa que el impulso del arriendo, como solución habitacional, no excluye ni se contrapone con el otorgamiento de subsidios para la adquisición del dominio; por el contrario, el mencionado programa contempla mecanismos destinados a compatibilizar ambas ayudas estatales y se están evaluando otras modificaciones reglamentarias en esa misma línea.

En lo que respecta al fortalecimiento de la oferta pública de viviendas -y sin perjuicio de modificaciones reglamentarias destinadas a impulsar la privada- se propone facultar a los servicios de vivienda y urbanización para concesionar, mediante licitación pública, el uso y goce de terrenos de su propiedad o de otros órganos o servicios que integren la Administración del Estado con quienes suscriba un contrato de mandato para tales efectos. Anota que se pretende constituir un derecho de concesión de uso y goce, como derecho real inmueble, en que el concesionario se obligue a construir, operar y mantener viviendas u otras edificaciones, obteniendo como contraprestación el derecho a explotarlas comercialmente por un período determinado, bajo la condición de contemplar un porcentaje de viviendas destinadas a beneficiarios del subsidio de arriendo.

También mediante este mecanismo se podría concesionar, a futuro, la operación y mantención de las viviendas y edificaciones allí construidas -respecto de las cuales haya vencido la concesión original- o de otras edificaciones con destino habitacional que sean propiedad de los servicios de vivienda y urbanización.

Asimismo, el proyecto de ley precisa que, con el objeto de garantizar las obligaciones financieras relacionadas con la construcción, operación, mantención y/o explotación de las viviendas o edificaciones, el concesionario podría constituir hipoteca sobre todo o parte del derecho real de uso y goce objeto de la concesión, atendido que recae sobre bienes inmuebles susceptibles de ser gravados en forma total o parcial.

Apunta que la utilización de este mecanismo permitiría promover la oferta de viviendas para beneficiarios del subsidio de arriendo en sectores con adecuados indicadores y estándares de calidad de vida y desarrollo urbano, en los que actualmente las condiciones de mercado dificultan o hacen prácticamente imposible la aplicación de los apoyos estatales.

Además, deben destacarse las ventajas asociadas al hecho de que el servicio de vivienda y urbanización no se desprenda de la propiedad del suelo, sino únicamente de los derechos de uso y goce del mismo, por un determinado período. Lo anterior, redundaría en que finalizada la concesión el terreno y las edificaciones allí construidas deberán ser restituidos al servicio, que podría disponer de dichos bienes en conformidad a la legislación vigente, llevando a cabo un aprovechamiento más eficiente de los terrenos públicos, no solo porque permitiría dar respuesta a las necesidades de vivienda en arriendo de un número considerable de familias (muy superior a las beneficiadas con inmuebles en dominio), sino también porque habilitaría para capturar la plusvalía generada durante la vigencia de

la concesión, lo que va en línea con las tendencias internacionales en materia de provisión de vivienda pública.

6.- Precisar el régimen de limitaciones y prohibiciones aplicables a las viviendas destinadas a beneficiarios de los programas habitacionales del Estado.

El proyecto propone modificar el artículo 184 bis de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, recientemente incorporado mediante la ley N° 21.078 -sobre transparencia del mercado del suelo e impuesto al aumento de valor por ampliación del límite urbano-, con el objeto de precisar que todas las viviendas destinadas a beneficiarios de los programas habitacionales del Estado que resulten de la aplicación de beneficios normativos -y no solamente las de carácter social, como actualmente establece la norma- deben quedar singularizadas en los respectivos permisos de edificación y recepciones municipales.

Plantea mantener la regla del inciso segundo del mismo precepto, estableciendo que las viviendas mencionadas, que hayan sido adquiridas exclusivamente mediante subsidio estatal y el ahorro mínimo exigido -es decir, sin crédito hipotecario complementario u otros recursos adicionales y que podrían asimilarse a las que el artículo en cuestión identifica como viviendas sociales- solo podrán ser transferidas, posterior y sucesivamente, a personas que sean beneficiarias de algún programa habitacional del Estado, siempre que haya transcurrido el plazo de la prohibición de celebrar actos y contratos que le sea aplicable, conforme a lo establecido en el artículo 29 de la ley N° 17.635 -que establece normas sobre cobro ejecutivo de créditos de la corporación de la vivienda, corporación de servicios habitacionales, corporación de mejoramiento urbano y corporación de obras urbanas-.

Finalmente, propone incorporar nuevos incisos en el mencionado artículo 184 bis, destinados a precisar que si un beneficiario desea enajenar su vivienda dentro del plazo de prohibición deberá obtener autorización del servicio de vivienda y urbanización respectivo, bajo la condición de restituir el o los subsidios recibidos. Se exceptuarían de tal obligación las ventas en que la vivienda sea transferida a una persona beneficiada con un subsidio para la adquisición del dominio y que, además, el vendedor destine el precio de esa enajenación a la adquisición de otra vivienda, mediante el mecanismo conocido como "movilidad habitacional".

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

Al comenzar el estudio de esta iniciativa legal, **el señor Ministro de Vivienda y Urbanismo** explicó que ella fue ingresada a la Cámara de Diputados en diciembre de 2018 y que, producto del análisis efectuado en dicha instancia, particularmente en la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales, surgieron adecuaciones y mejoras.

Añadió que en la Sala de la Cámara se produjo un debate intenso, en que las ideas se fueron mezclando con otras temáticas en las que interviene el MINVU, pero que difieren de lo abordado por el proyecto.

Debido a lo anterior, el texto aprobado -en definitiva- en el primer trámite constitucional es distinto y más simple que el contenido en el Mensaje.

Luego, previno que el Congreso Nacional, en 2014 -mediante la aprobación de la ley N° 20.741-, autorizó la entrega de beneficios urbanísticos a cambio de la construcción de proyectos de viviendas integradas, lo que fue regulado a través del decreto supremo N° 56, del MINVU -promulgado en 2018 y publicado en 2019-, y, actualmente, se está evaluando las zonas idóneas para su aplicación, por lo que concluyó que se trata de una materia ya zanjada.

Destacó que el proyecto de ley va más allá de los mencionados beneficios urbanísticos y busca incorporar la integración como un objetivo de su Cartera y de los instrumentos de planificación territorial, con lo cual el MINVU estará en condiciones de contar con una política de suelos, haciéndose de terrenos con anticipación.

El señor Gonzalo Gazitúa, asesor legislativo del aludido Ministerio, señaló que las ideas centrales del texto aprobado por la Cámara de Diputados son las siguientes:

1.- Cambio de nombre de la Secretaría de Estado, dándole énfasis al rol de promoción y resguardo de la integración e inclusión. Así, se proponen tres nuevas funciones ministeriales, adicionales a las existentes, a saber: implementar, de manera permanente, políticas y programas habitacionales que promuevan la integración e inclusión; crear políticas de suelo, en terrenos públicos y privados, con el mismo objetivo, y resguardar -supervigilando- que los planes reguladores contengan los señalados criterios de integración e inclusión.

El señor Ministro agregó que una de las grandes medidas aprobadas en la Cámara es que sean los municipios -al dictar sus planes reguladores o sus respectivas actualizaciones- los obligados a

incorporar la integración social en sectores bien equipados, de manera que el MINVU supervigile y esto deje de ser materia de una norma excepcional.

El señor Gonzalo Gazitúa continuó con el segundo punto:

2.- Incorporar los principios de integración e inclusión en los instrumentos de planificación territorial, en todos sus niveles. Así, los planes reguladores comunales deberán contener disposiciones que incentiven la construcción de viviendas con subsidio, promoviendo el acceso equitativo a bienes públicos urbanos relevantes, y los intercomunales, por su parte, podrán establecer beneficios de normas urbanísticas para proyectos de viviendas integradas. Anotó que se precisa la redacción de un artículo sobre otorgamiento de dichos incentivos en los planes comunales, detallando las condiciones específicas.

Agregó que el plan regulador comunal, desde la memoria explicativa en adelante, tendrá que concebir la integración junto a un diagnóstico sobre los estándares presentes en su territorio, los desafíos de la realidad y cómo abordarla de manera de promover el acceso equitativo a bienes públicos urbanos.

El señor Ministro advirtió que actualmente muchos municipios utilizan normas como la densidad máxima permitida para obstaculizar la construcción de viviendas sociales en sus comunas, por lo que se pretende ir rompiendo esas barreras, acercándose a la idea del establecimiento de cuotas, como ocurre en otros países.

El señor Gonzalo Gazitúa mencionó que los planes reguladores intercomunales podrán tener una mirada de ciudad, estableciendo beneficios de normas urbanísticas para proyectos de viviendas integradas. Observó que esta herramienta tuvo su origen en sugerencias del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano.

3.- Creación de incentivos para promover el acceso equitativo a bienes públicos urbanos. Al respecto, el asesor, presentó la siguiente lámina:



Explicó que no solo se apunta a la integración social, sino que también a llevar la ciudad a las personas, revitalizando sectores con estándares deficitarios.

La ley N° 20.741 permite otorgar beneficios normativos a cambio de la incorporación de un porcentaje de viviendas con subsidio, lo que estaría pensado para zonas que ya tienen buenos indicadores.

Este proyecto de ley, sin embargo, busca entregar beneficios urbanísticos a cambio de la construcción de viviendas con subsidio en sectores con carencia de equipamiento, pero donde llegará inversión pública relevante, por ejemplo, una comuna en la que se proyecta una estación de Metro, un hospital metropolitano y un parque urbano, al mismo tiempo.

Señaló que, para la obtención de beneficios normativos, la condición base consistiría en contemplar viviendas con subsidios, mientras que las adicionales serían: el aumento de aporte al espacio público, obras específicas en dicho espacio, puesta en valor patrimonial, superficie atribuida a ciertos destinos (en una lógica de usos mixtos, como locales comerciales u oficinas públicas en el primer piso de un edificio habitacional) u otras exigencias.

Comentó que, dentro de este ámbito, se analizó la manera de resguardar el valor patrimonial de inmuebles o zonas protegidas.

El señor Ministro destacó que esta discusión surgió desde los parlamentarios, pues, efectivamente, no hay una norma que proteja el patrimonio, por lo que se consultó qué hacer con los barrios protegidos y bien ubicados, en el marco de esta nueva regulación. Hizo ver que ciertas asociaciones buscaban prohibir cualquier intervención; sin embargo, se aprobó la construcción de viviendas de integración, pero respetando las reglas de protección específicas de cada situación.

El señor Gonzalo Gazitúa puntualizó que los beneficios normativos que se otorguen deben ser compatibles con la protección establecida para dichas áreas, no pudiendo afectarse los valores y atributos por los cuales los inmuebles o zonas fueron salvaguardados, y, a su vez, los proyectos deben obtener las autorizaciones sectoriales pertinentes. Señaló que tales beneficios pueden condicionarse a exigencias de conservación, restauración o rehabilitación de inmuebles, lo que podría contribuir a mantener o, incluso, a aumentar el valor patrimonial.

4.- Limitaciones aplicables a viviendas con subsidio para preservar la integración en el tiempo. Explicó que, por el hecho de que los proyectos de integración están pensados para situarse en

sectores bien ubicados es probable que los valores de mercado de los inmuebles sean altos, por lo que, una vez transcurrido el plazo de la prohibición de enajenar, existiría un gran incentivo para venderlos a precios elevados a personas que originalmente no habrían podido acceder a ellos por no tener una situación socioeconómica compatible con los subsidios estatales.

Debido a lo anterior, en el texto aprobado por la Cámara de Diputados se establecen normas para asegurar que en los proyectos de integración el porcentaje destinado a viviendas con subsidio sea efectivamente adjudicado a beneficiarios de tales subsidios, para lo cual notarios y conservadores de bienes raíces deberán controlar las escrituras de transferencia y las inscripciones correspondientes. Asimismo, se dispone que las viviendas pagadas con subsidio y ahorro solo puedan ser vendidas - una vez transcurrido el plazo de prohibición- a otro beneficiario de subsidio. Finalmente, se contemplan condiciones especiales para enajenar estos inmuebles antes de cumplido el referido plazo, por ejemplo, en caso de cambios de ciudad -movilidad habitacional-. Comentó que en estas situaciones el comprador debe ser un beneficiario de subsidio y que el producto de la venta solo podrá destinarse a la compra de otra vivienda.

5.- Admisión de destinos que promuevan la integración e inclusión. Los establecimientos para adultos mayores, los jardines infantiles y las salas cunas se entenderán complementarios al uso residencial, siempre admitidos, y las ordenanzas municipales no podrán limitarlos. Además, se piensa promover el otorgamiento de patentes municipales para que, en el marco de un proyecto de viviendas económicas, parte de la superficie se aplique a otros usos, de acuerdo al artículo 165 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Hizo presente que este planteamiento tuvo su origen en indicaciones parlamentarias fundadas en la existencia de grupos de personas, como adultos mayores e inmigrantes, cuyas necesidades no radican, específicamente, en carencias socioeconómicas.

El señor Ministro sostuvo que esta medida va en línea con la integración, porque se contempla a diferentes grupos de personas para que accedan a beneficios dentro de la ciudad.

Pasando a otro asunto, aludió a las disposiciones de la ley N° 20.741 que permiten densificar ciertas zonas a cambio de viviendas de integración, señalando que esta herramienta propende a ir configurando las llamadas cuotas de viviendas sociales.

El señor Gonzalo Gazitúa explicó que la facultad fue otorgada por la ley N° 20.741 que -entre otras cosas- incorporó dos

incisos al artículo 1° del decreto con fuerza de ley N° 2, del Ministerio de Hacienda, de 1959, que disponen lo siguiente:

“El Reglamento Especial de Viviendas Económicas establecerá la categoría de “proyectos de viviendas integradas”, referida a proyectos que inducen o colaboran a mejorar los niveles de integración social urbana.

El Ministerio de la Vivienda y Urbanismo podrá establecer beneficios de normas urbanísticas para dichos proyectos en lugares determinados, previa consulta a la municipalidad respectiva.”.

Pues bien, se reglamentó lo pertinente por medio de ocho nuevos artículos de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

El señor Ministro agregó que cuando se inició la configuración de dicha reglamentación hubo varios puntos analizados al interior de su Cartera, recogiendo el trabajo realizado en el Gobierno anterior -muy similar a una Moción que tiene por objeto densificar zonas cercanas al metro o a áreas verdes, etc.-, y, además, se consideró que el instrumento debía contener las suficientes limitaciones para que el Ministerio no pudiera actuar a su antojo, pasando por sobre la planificación comunal.

El señor Gonzalo Gazitúa continuó explicando los ocho artículos de la Ordenanza General, antes mencionados, para lo que presentó lo siguiente:



Apuntó que no es posible otorgar beneficios urbanísticos respecto de distanciamiento entre construcciones, usos de suelo, zonas de riesgo, etc.

Destacó que el artículo 6.6.4 corresponde al fundamento para conceder el beneficio, para lo que el MINVU debe acreditar que el sector determinado tiene un potencial para ser densificado y que las normas aplicables no lo permiten. La manera de objetivar el criterio se concretó mediante el establecimiento de límites de habitantes por hectárea.



Hizo ver que el plazo de vigencia de los beneficios normativos es acotado debido a que no se trata de una modificación permanente del plan regulador.

La Honorable Senadora señora Aravena manifestó que, a primera vista, se percibe que se trata de un buen proyecto de ley para el país, aunque es preciso estudiarlo con detención.

Indicó que le inquietan ciertos temas, como los planes reguladores y la reventa de viviendas con subsidio, porque tal como se ha expresado, el hecho del buen emplazamiento de los proyectos de integración provocará un alza en los precios. Además, no se estaría ampliando el plazo de prohibición, sino que solo se condiciona la venta de los inmuebles.

Preguntó si se ha pensado en ampliar el plazo de la limitación de venta de viviendas con subsidios, a lo que **el señor Ministro** contestó afirmativamente, sin perjuicio de que el comprador, además, deba ser beneficiario de subsidio.

El señor Gonzalo Gazitúa explicó que la ley N° 17.635 dispone que en los reglamentos de los programas habitacionales se pueden establecer los plazos de prohibición y, mediante esta normativa, se podrá ampliar el lapso y, vencido éste, igualmente, perduraría el requisito en cuanto a la calidad del comprador.

El Honorable Senador señor Navarro mencionó el álgido debate sostenido en la Sala de la Cámara de Diputados, por lo que preguntó al señor Ministro por los argumentos sostenidos por los opositores al proyecto de ley.

Informó que la Bancada del Partido Comunista habría asegurado que la iniciativa libera zonas de resguardo para la construcción de conjuntos habitacionales integrados y no garantiza su protección; además, se cuestiona el hecho de que se contemple la consulta al alcalde y al concejo municipal, mas no a la ciudadanía, por lo que manifestó que se debe tener en consideración que los actuales ediles no son necesariamente representativos de la opinión popular, puesto que en la última votación algunos fueron elegidos con menos del 30% de los sufragios, razón que lo lleva a advertir la importancia de recabar el sentir de los vecinos.

Sostuvo que trasladar a las personas de más bajos recursos a la periferia fue un gran error y que la integración es un elemento esencial de la política urbanística.

Recordó que, tiempo atrás, en la comuna de Peñalolén, hubo mucha oposición a la construcción de viviendas sociales en un sector donde existía un campamento.

El señor Ministro aclaró que los Diputados que participaron en el debate dentro de la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales fueron grandes promotores de este proyecto de ley, lo que quedó de manifiesto en la presentación de indicaciones para mejorarlo; sin embargo, en la Sala de la Cámara se produjo una confusión.

Apuntó que se llegó a plantear que con esta ley se terminarían las viviendas sociales, eliminándose el decreto supremo N° 49 -del MINVU, promulgado en 2011 y publicado en 2012, que aprueba reglamento del programa fondo solidario de elección de vivienda- lo que es absolutamente falso; de hecho, dentro de las medidas de reactivación recientemente anunciadas por el Gobierno, se sumaron cinco mil nuevos subsidios de la especie. Resaltó que el mencionado decreto terminó con la vivienda social con deuda, dando paso a la vivienda social sin deuda a cambio de un pequeño ahorro de la familia, por lo que consideró que es un tremendo logro de la política habitacional chilena.

Sobre la participación ciudadana, aclaró que esta iniciativa legal no la aborda, sino que se ha hecho mención a ella a raíz de la explicación de los alcances del otorgamiento de los beneficios urbanísticos al alero de la ley N° 20.741, cuya reglamentación está contenida en los artículos 6.6.1 a 6.6.8 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, y se consignó que uno de los pasos para obtenerlos es la consulta a la municipalidad, instancia en la que el alcalde y el concejo pueden formular observaciones.

El Honorable Senador señor Sandoval manifestó que, a su entender, este proyecto de ley busca terminar con la segregación de las ciudades y recordó que hubo una época en que se estimuló las tomas de terrenos en la periferia, lo que, posteriormente, se intentó regularizar por medio de una serie de programas.

Señaló que, en la Región de Aysén, las primeras viviendas sociales en las que intervino -como alcalde- tenían un valor de 220 unidades de fomento y debían contemplar 18 metros cuadrados construidos en sitios de 15 por 25 metros. Luego, se edificaba con 600 unidades de fomento y hoy con 2.000, y resulta muy difícil lograr viviendas de calidad.

Además, advirtió que es necesario hacerse cargo de aquellas personas que erigieron sus casas sin apoyo estatal y a costa de mucho esfuerzo, de las que aproximadamente 1.500 fueron declaradas irreuperables en su Región. Señaló que estas casas fueron creciendo con las familias y no califican para acceder a ningún beneficio fiscal; lo injusto es que en los predios colindantes se construyen viviendas de mayor valor para acceder a las cuales se exige un bajo monto de ahorro.

El Honorable Senador señor Montes indicó que el estudio de este proyecto de ley se da en medio de una coyuntura especial, por el déficit de viviendas en las grandes ciudades y porque la oferta pública no da abasto. Se suma a lo anterior un estudio de la Cámara Chilena de la Construcción sobre altos precios de los inmuebles, que los deja fuera del alcance de gran parte de la población. Por otra parte, mencionó un análisis que consigna que el 43% de las viviendas se destina a inversión, dejando entrever que podría estar ocurriendo una filtración de subsidios.

Comentó que la integración está siendo más relativizada, por lo que se requiere una aclaración de lo que debe entenderse por tal, porque la relación 70/30 u 80/20 se ha cuestionado, pues habría perjudicado a parte de la demanda. Además, opinó que la manera de seleccionar a los beneficiarios es frágil, por ser la inmobiliaria la que la lleva a cabo.

Observó que la existencia de ascensores en los edificios actúa como factor de discriminación, pues es un ítem que encarece los gastos comunes.

Sostuvo que se ha llegado a la necesidad de repensar la relación del Estado con el mercado de la vivienda, por lo mismo, se preguntó cuál es el objetivo de este proyecto de ley y planteó varias opciones: 1) proveer suelo para producir viviendas; 2) reintegración en sí misma, pero al ser un concepto subjetivo requiere ser esclarecido; 3) influir para bajar los precios de los inmuebles, aun cuando señaló que el mercado internacional también es relevante en nuestro país, y 4) proveer de vivienda, aumentando la oferta nueva para los sectores medios y bajos.

Aclaró que la política de suelo, con perspectiva de largo plazo, existió hasta el Gobierno del ex Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, por lo que sería importante averiguar los motivos de su suspensión y los problemas que generaba. Asimismo, apuntó que, a partir de la crisis económica del año 1997, se comenzó a entregar viviendas libres de pago en Chile.

Estuvo de acuerdo con la necesidad de diseñar un mecanismo para lograr la integración y el desarrollo de los barrios, no estandarizable, pues el modelo actual -de subsidios generalizados- no funciona ante las nuevas realidades.

También concordó con entregar al Ministro la facultad excepcional para aprobar ciertos proyectos. En este marco, se debe analizar si se autoriza su construcción, de manera genérica, o a un gestor determinado, a partir de una asociación público/privada, como las que existieron antaño a nivel municipal.

Insistió en que no le parece adecuado que sean las inmobiliarias las que elijan a los beneficiarios, sino que el Estado.

Respecto a los barrios patrimoniales, señaló que se requiere ser consistentes, dando paso a una línea que los proteja.

En otro orden de ideas, consideró que otorgar el subsidio de arriendo por habitación afectará al mercado, que ya está descontrolado, por lo que amerita una mayor discusión.

El Honorable Senador señor Soria resaltó la importancia de conocer cómo se califica la vivienda social bajo los parámetros de los subsidios que otorga el Estado y a qué criterios obedece. En su opinión, debe determinarse la calidad de la vivienda requerida.

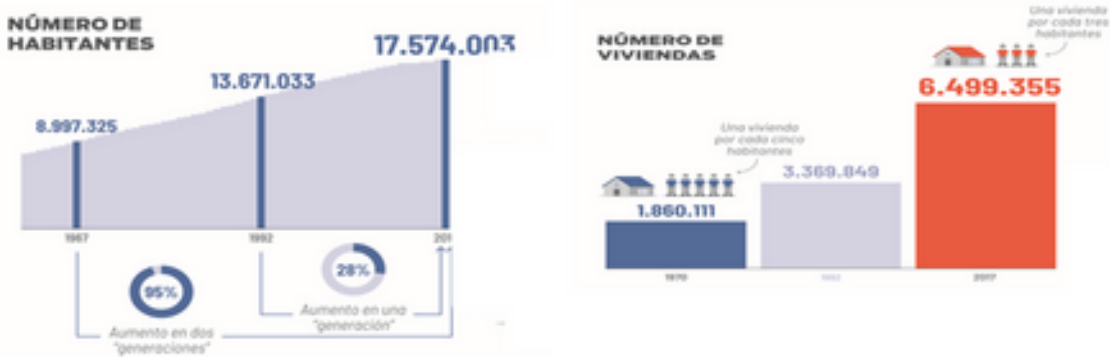
El señor Ministro precisó que la vivienda sin deuda viene de la época de los Gobiernos de los ex Presidentes Frei Ruiz-Tagle y Lagos, pero que el mencionado decreto supremo N° 49 fue promulgado en el año 2011, que es cuando se consolida la situación, terminando con gran parte de los deudores habitacionales.

En la siguiente sesión, el señor Patricio Donoso, Presidente de la Cámara Chilena de la Construcción (CChC), comenzó su exposición dando una visión general sobre el contexto en que se enmarca la tramitación de este proyecto de ley. Presentó las siguientes láminas para demostrar cómo los cambios demográficos entre los años 1992 y 2017 han afectado el desarrollo de las ciudades:

SITUACIÓN ACTUAL

EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS, NUESTRO PAÍS HA EXPERIMENTADO IMPORTANTES CAMBIOS DEMOGRÁFICOS Y SOCIO-CULTURALES.

- Hogares más pequeños: de 4,4 a 3,1 personas por hogar.
- Población que envejece: Tasa de natalidad cae de 1,6 a 1,3
- Hogares unipersonales: pasan de 9,7% a 17,8%
- Hogares uniparentales: pasan de 9,7% a 12,7%
- Biparentales sin hijos: de 9,3% a 12,7%
- Migrantes crecieron a 4,4% de la población.



Señaló que en los últimos 40 años se duplicó la población en Chile y se triplicó la cantidad de viviendas.

Apuntó que el déficit habitacional actual es de 739.603 viviendas, que considera tanto la infraestructura como el allegamiento, pero no a los campamentos.

Explicó que las cifras se revisan cada dos años y venían a la baja, pero en la última medición se revirtió tal situación y se generó un importante aumento en el déficit habitacional, debido,

principalmente, a lo que ocurre en los segmentos medios y por causa del allegamiento.

Así, para dar solución al déficit de 739.603 viviendas se requeriría construir 9.200 edificios de cuatro pisos o 3.300 de doce pisos, para lo que se necesitarían 2.300 hectáreas disponibles (equivalente a la comuna de Santiago) u 800 (equivalente a la comuna de Pedro Aguirre Cerda), respectivamente.

Hizo presente que en Chile se construyen entre 500 y 700 edificios al año.

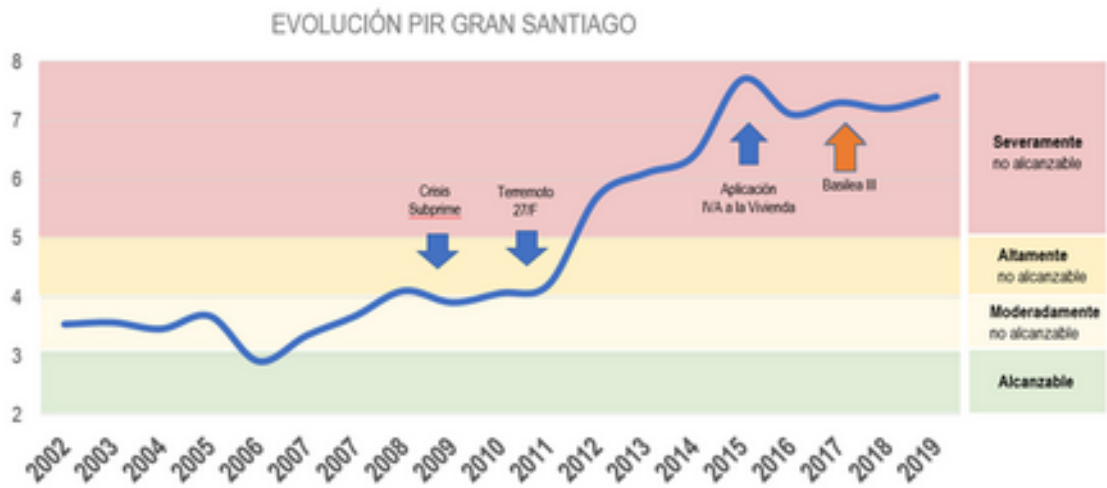


Señaló que un gran porcentaje de los habitantes del país no cuenta con el equipamiento urbano básico, esto es, veredas, calles, luminarias, paraderos, establecimientos de salud y educación, etc.

EL AUMENTO DE LA DEMANDA POR LA CIUDAD HA VENIDO ACOMPAÑADO DE UN CRECIENTE DETERIORO DEL ACCESO A LA VIVIENDA.

En efecto, el indicador Price Income Rate (PIR) -es la razón entre el precio promedio de la vivienda y el ingreso promedio de los hogares- muestra que desde el año 2012 la vivienda se ha hecho cada vez más inalcanzable.

ESTO NO ES EXCLUSIVO DE SANTIAGO Y SE OBSERVA EN OTRAS CIUDADES DE CHILE, ASÍ COMO EN LA MAYORÍA DE LAS GRANDES CIUDADES DEL MUNDO DESARROLLADO

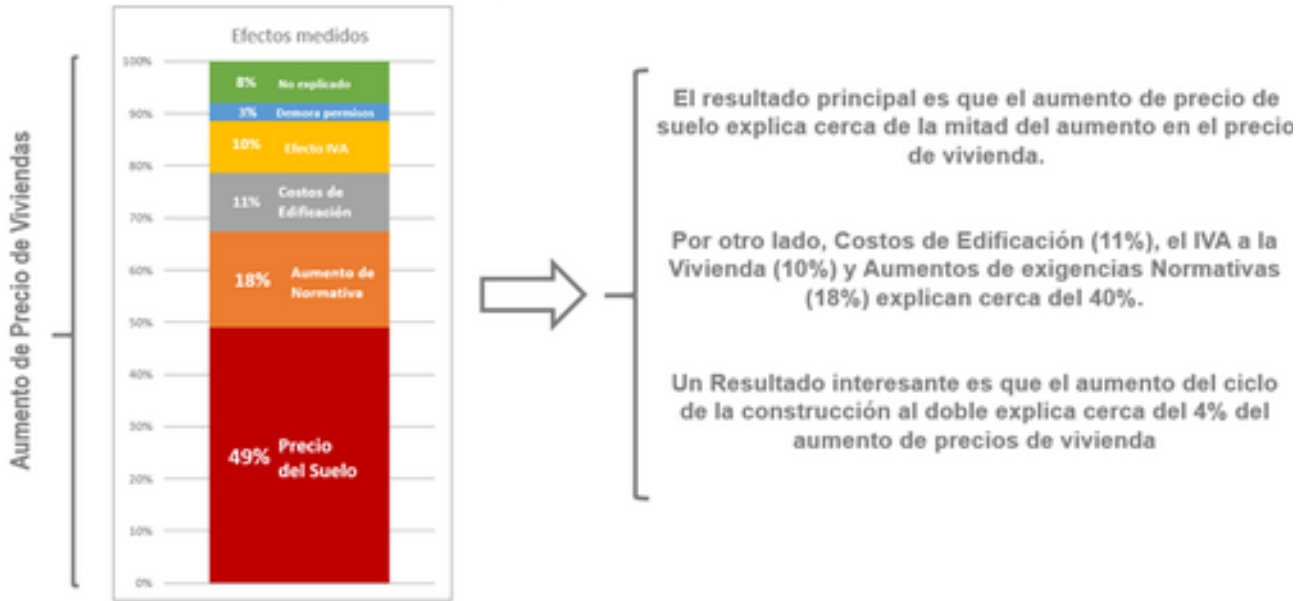


Hasta el 2010 el crecimiento del ingreso de las familias versus el encarecimiento de las viviendas iban a la par (uno a uno), desde ese año en adelante la proporción se rompió y, actualmente, es uno a tres; por lo anterior, sostuvo que el precio de las viviendas se ha desacoplado del crecimiento de los ingresos y de la economía en general.

Expresó que hay ciertos hitos que podrían explicar lo anterior, como: la crisis subprime, el terremoto del 27 de febrero de 2010, la aplicación del IVA a la vivienda y el Basilea III (parte de una serie de iniciativas promovidas por el [Foro de Estabilidad Financiera](#) y el [G-20](#), para fortalecer el [sistema financiero](#) tras la [crisis de las hipotecas subprime](#), y señala que, para poder optar a una vivienda, se requiere contar con el 20% del precio, como pie).

Apuntó que hay otras ciudades de Chile que tienen un indicador todavía más crítico.

Afirmó que, al considerar los principales fundamentos económicos, se constata que la mitad del encarecimiento de las viviendas se origina en el aumento del precio del suelo.



Señaló que cuando no se puede crecer en extensión, la alternativa es hacerlo en altura.

LO ANTERIOR ESTÁ ALTAMENTE RELACIONADO CON LA MAYOR DEMANDA POR VIVIENDA, QUE HA IMPULSADO UN IMPORTANTE PROCESO DE DENSIFICACIÓN EN NUESTRAS CIUDADES.

En efecto, el crecimiento del indicador PIR en los últimos años está acompañado de un aumento importante de la proporción de edificios que se han construido en nuestro país, llegando durante el último tiempo a cerca de 4 departamentos por cada casa construida.



POR OTRO LADO, LA MAYOR DEMANDA POR SUELO DENSIFICABLE HA ESTADO ENMARCADA EN UN CONTEXTO DE AUMENTO DE CONGELAMIENTOS DE SUELO NORMADO PARA DENSIFICACIÓN, LO QUE RESTRINGE AUN MÁS SU OFERTA.

Desde el año 2012, han aumentado sostenidamente tanto el número de congelamientos como la cantidad de hectáreas congeladas, lo que está altamente correlacionado con el incremento del precio del suelo, que explica, además, la mitad del encarecimiento de las viviendas.



Luego, señaló que su gremio conceptualizó la integración social y urbana, a saber:

PRINCIPIOS CChC

Se entiende **Integración Social y Urbana** como “*posibilitar que conjuntos de familias y personas de grupos socioeconómicos diferentes, puedan habitar e interactuar en un espacio público con acceso a equipamientos y oportunidades, acorde con los estándares urbanos mínimos requeridos*”.

En consecuencia, se reconoce el reto de revertir la segregación, tanto social como de accesibilidad a equipamientos y estándares urbanos, en que el desarrollo de proyectos de integración urbana presenta dos grandes desafíos a trabajar:

Desafío 1

*Generar oferta de viviendas
en zonas con buena accesibilidad y estándares urbanos*

Desafío 2

*Generar infraestructura
en zonas carentes de buena accesibilidad y estándares urbanos*

En cuanto al proyecto de ley, indicó:

1.- Se valora:

- Que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo pase a ser el Ministerio de Ciudad, Vivienda y Territorio, lo que da cuenta de una necesaria priorización de la ciudad.
- Que dentro de las funciones del Ministerio se señale expresamente que éste deberá:
 - Implementar políticas y programas habitacionales que promuevan la integración e inclusión social y urbana.
 - Implementar políticas de suelo, estableciendo medidas que propicien la construcción de viviendas destinadas a beneficiarios de los programas habitacionales del Estado, mediante incentivos en la norma urbanística, entre otras medidas.
 - Resguardar que los IPT contemplen criterios de integración, incentivando la construcción de viviendas destinadas a beneficiarios de los programas habitacionales del Estado y que promuevan el acceso de la población a bienes públicos urbanos relevantes.

Destacó que lo anterior da cuenta de la consciencia que existiría sobre la necesidad de abordar la ciudad como un todo y no solo de ocuparse de los sectores más carentes. Además, opinó que actualmente los más presionados por el encarecimiento y déficit habitacional son los segmentos medios y los que pueden invertir un poco

más de recursos, pero que -finalmente- acceden a sitios sin la localización y conectividad deseada o conveniente.

Por otro lado, hizo ver las sugerencias de la Cámara Chilena de la Construcción:

2.- Se estima que se debe reponer la posibilidad de que los SERVIU puedan concesionar, mediante licitación pública, la construcción y administración de viviendas económicas.

Esto, ya que respecto al impulso de la oferta pública de viviendas para beneficiarios del subsidio de arriendo se hace indispensable elaborar una nueva política de vivienda social que:

- i. Sea una solución al **déficit habitacional y al allegamiento**.*
- ii. Aborde la segregación residencial, por lo que la nueva oferta debe estar **bien localizada, mejor servida y con mayor acceso a transporte**.*
- iii. Debe **impulsar una mayor movilidad urbana**, ajustándose a las nuevas necesidades de la demanda y ciclos de vida de las familias.*

LAS POLITICAS DE INTEGRACIÓN DEBEN ORIENTARSE A AUMENTAR LA OFERTA DE SUELO NORMADO DENSIFICABLE AL INTERIOR DE LAS CIUDADES.

PARA ESTO, ES NECESARIO EXPLORAR UNA POLITICA DE INCENTIVOS A LA OFERTA DE ARRIENDO SOCIAL EN DICHAS ZONAS.

Sostuvo que la idea de concesionar es perfectamente realizable en este ámbito, lo que implica acceder a viviendas sin que el Fisco tenga que desembolsar recursos -en lo inmediato- y, dependiendo del modelo que se aplique, los inmuebles queden para el Estado. Señaló que este planteamiento sería un aporte para palear el déficit habitacional. Además, en ciertas zonas, como en el norte, gran parte del suelo disponible es fiscal, por lo que la administración de él pasa a ser relevante.

3.- Se estima como negativo el hecho que las viviendas destinadas a beneficiarios cuyo precio haya sido pagado exclusivamente mediante subsidio y el ahorro mínimo exigido (DS 49) sólo puedan ser vendidas, con posterioridad y sucesivamente, a personas beneficiarias de algún subsidio aunque haya transcurrido el plazo de la prohibición de celebrar actos y contratos que le sea aplicable.

Asimismo, se señala que las viviendas referidas serán inembargables, lo que marca una diferencia respecto del funcionamiento actual del DS 49.

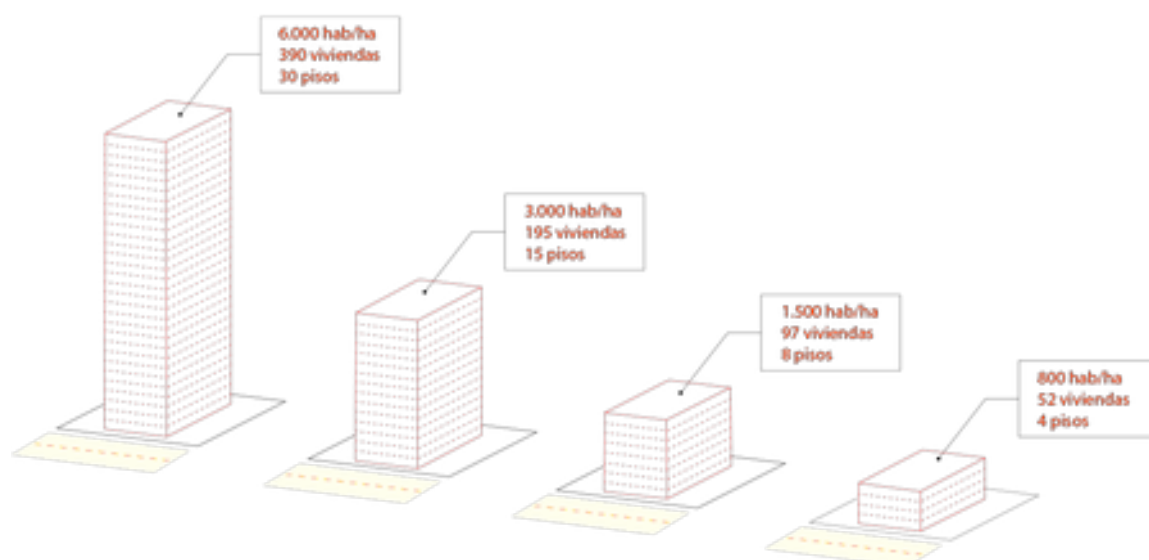
Estas propuestas no son apropiadas por cuanto restringen la libre disposición de los bienes, limitando las posibilidades de sus legítimos propietarios, independientemente de la forma en que hayan sido adquiridas.

4.- El Proyecto de ley no deja claro qué mecanismo de incentivos será aplicado, y, por ende, cómo se llevará a cabo el desarrollo de viviendas integradas en la ciudad. Es importante considerar y comprender a lo menos dos criterios en los procesos de densificación:

- A. Volumen: definido por constructibilidad, altura y ocupación de suelo.*
- B. Densidad: Define el número máximo de viviendas según el número máximo de habitantes por hectárea permitido en la norma (se ocupa factor de conversión de 4 habitantes por vivienda).*

A mayor abundamiento, apuntó que el factor de habitantes por vivienda hoy es de 3,1 y ya no de 4.

Para ilustrar los efectos de la normativa sobre densidad, exhibió lo siguiente:



Obs. 1 - Con lo anterior, si se aplica el reglamento existente (DS 56) se prevé que en muchos casos esta Ley no generaría el impacto esperado, ya que utiliza, en general, como máximo una densidad de 800 Hab/Ha.

a. Respecto a la definición de los Polígonos de Integración -dada las distancias a estaciones de transporte público [TP], ejes TP y equipamientos-, se debe analizar con anterioridad cuánto del total del polígono permite procesos de densificación.

Esto, ya que en casos como la comuna de San Joaquín, en que se podría definir un polígono a 700 m. en torno a una estación de Metro, de la superficie total de 19,9 ha. (netas), solo 2,9 ha (14%) son posibles de densificar.

b. La densidad bruta máxima de 800 hab./há. admisible en el Polígono de Integración determina edificaciones que no sobrepasan los 5-6 pisos de altura, entregando un número reducido de viviendas a construir, y por ende, a integrar.



Explicó que, en el ejemplo dado, en las casi 20 hectáreas habría zonas en las que no es posible densificar por estar así considerado en el plan regulador intercomunal, con lo que solo el 14% podría ser destinado a construir un proyecto de integración.

Sin perjuicio de lo anterior, si las normas urbanísticas del instrumento de planificación comunal dan como resultado una cifra baja de viviendas posibles de construir, se le quita todo tipo de incentivo al desarrollador.

Aplicación Reglamento en San Joaquín

Unidades desarrollables según normativa:

LOTE	DENS. PRC	UNIDADES SIN INTEGRACIÓN	UNIDADES CON INTEGRACIÓN*
1	2000	77	31 (6)
2	2000	114	45 (9)
3	1800	210	93 (18)
4	2000	185	74 (14)
5	2000	102	40 (8)
6	2000	251	100 (20)
7	1800	78	34 (6)
8	1800	91	40 (8)
9	1800	99	44 (8)
10	350	29	68 (13)

800 hab./há, aplicado según tamaño predial existente.
(n) 20% de viviendas integradas por proyecto.



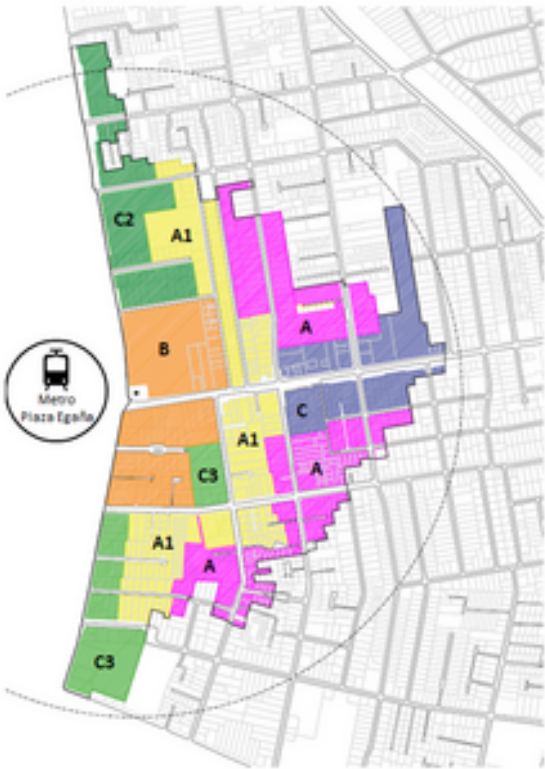
Sobre la última imagen, expresó que la densidad autorizada por el plan regulador comunal, en todos los lotes, es mucho mayor a la que resultaría de la aplicación de este proyecto de ley.

Aplicación Reglamento en La Reina

Unidades desarrollables según normativa:

ZONA	DENS. PRC	UNIDADES SIN INTEGRACIÓN	UNIDADES CON INTEGRACIÓN
A	150	6	30 (6)
A1	400	15	30 (6)
B	1200	45	30 (6)
C	300	11	30 (6)
C2	1000	38	30 (6)
C3	1400	53	30 (6)

800 hab./há, aplicado según tamaño predial existente.
(n) 20% de viviendas integradas por proyecto.



Observó que, dada la aplicación del reglamento vigente, las densidades definidas no necesariamente generan un beneficio urbanístico, pues la normativa existente permite mayor cantidad de viviendas. En este sentido, recomendó que las densidades máximas se fijen en función de las características económicas, las capacidades de carga del polígono y las normas del entorno.

Sugirió tomar en cuenta la opinión del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano.

Concluyó resaltando que el proyecto de ley abarca la integración social en zonas consolidadas, en desmedro de una política de “movilizar” la ciudad y sus estándares a toda el área urbana, en especial a las zonas más deficitarias de todas las comunas.

Por otra parte, la eliminación de la posibilidad de que los SERVIU concesionen mediante licitación pública, implica desaprovechar la oportunidad de elaborar una nueva política de vivienda social que, por medio del trabajo conjunto con el sector privado, pudiese entregar una mayor solución al déficit habitacional y al allegamiento.

Sumado a lo anterior, si se aplican los criterios establecidos en el reglamento contenido en el decreto supremo N° 56 -del MINVU, promulgado en 2018 y publicado en 2019- para la definición de polígonos integrados, no se garantiza el desarrollo de los conjuntos

habitacionales que la iniciativa pretende, por lo que recomendó revisar el asunto.

A continuación, **la señora Graciela Correa, abogada de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH)**, se refirió al proyecto de ley en debate.

Recalcó la importancia de considerar las características propias del territorio.

Señaló que es relevante la identificación de la problemática antes expuesta por la CChC y, en el mismo sentido, observó el alto nivel de segregación en el acceso a la vivienda, originándose el déficit habitacional. Además, señaló que la desigualdad en la calidad de los servicios públicos no solo se refiere al equipamiento, sino que también se relaciona con la carencia de seguridad y adecuada conectividad.

La falta de conectividad para peatones igualmente ocasiona segregación y coarta el derecho de las personas impidiendo que se desplacen en equidad dentro del territorio.

Hizo mención a la necesidad de establecer con claridad el concepto de integración social y urbana y llamó la atención sobre la falta de medios de evaluación, con el objetivo de cuantificar su impacto a mediano y largo plazo.

Anotó que el territorio cumple un importante rol en la superación de la pobreza, por lo que la planificación se relaciona, a través de él, directamente con la gestión (modo de generar la ciudad).

Comentó que no existe un catastro actualizado de bienes públicos, lo que imposibilita detectar las zonas de segregación con antecedentes cuantificables.

Dio a conocer la medición de la pobreza multidimensional de Chile Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible:

Pobreza Multidimensional	
2015 ▾	Descargar datos 
Pobreza Multidimensional	INFORMACIÓN BASE 2015
En situación de pobreza multidimensional: 11.01.01. Indicador compuesto, población urbana que vive en barrios marginales	39.5
En situación de pobreza multidimensional: - (A) Indicador barrios marginales	1.1
En situación de pobreza multidimensional: - (B) Indicador asentamiento informales	1.9
En situación de pobreza multidimensional: - (C) Indicador vivienda inadecuada	38.2
No pobre multidimensional: 11.01.01. Indicador compuesto, población urbana que vive en barrios marginales	15.6
No pobre multidimensional: - (A) Indicador barrios marginales	0.1
No pobre multidimensional: - (B) Indicador asentamiento informales	0.3
No pobre multidimensional: - (C) Indicador vivienda inadecuada	15.3

Sin una política de uso de suelo que se conecte con el territorio es poco probable ir avanzando, ya que no se necesita seguir excluyendo, sino, más bien, cohesionar para que la ciudad sea para todos.

Sostuvo que el proyecto de ley se centra en la falta de bienes públicos urbanos, pero quizás no ha recogido todavía una manera de revertirla.

Expuso algunas consideraciones generales:

- 1.- El territorio no es uniforme y cada realidad es distinta y heterogénea. Es preciso hacerse cargo de aquellas comunas que no cuentan con todo el equipamiento, ni aún con el mínimo. En muchos casos se atiende más a lo urgente que a lo importante. Observó que se debe dotar a las ciudades de más y mejores bienes públicos urbanos, sin dejar fuera a las que no los poseen, ya que la cohesión social solo se logrará cuando se provean los bienes públicos mínimos en todas las comunas.
- 2.- No dejar fuera a los municipios de las atribuciones frente a la planificación territorial, sino que integrarlos.
- 3.- ¿Qué pasará con los traspasos de competencias una vez que se instalen los gobiernos regionales, respecto al territorio a normar por los instrumentos de planificación?
- 4.- El territorio cumple un rol de pertenencia en sus residentes, entonces cómo se sopesará esta variable, pues en las personas se va generando una identidad. Recalcó que los vecinos son parte del territorio.

Por otro lado, hizo ver algunas sugerencias:

1.- Respecto al nuevo inciso final que se propone incorporar en el artículo 41 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), señaló que los establecimientos de larga estadía para mayores (ELEAM) son administrados por los municipios y por fundaciones sin fines de lucro, pero ¿qué ocurrirá con los centros de origen privado (con fines de lucro) que también son parte de la ciudad?

Por otro lado, mencionó que los dos primeros incisos del artículo 2.1.25. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) regulan la situación de modo más amplio, a saber:

“El tipo de uso Residencial contempla preferentemente el destino vivienda, e incluye hogares de acogida, así como edificaciones y locales destinados al hospedaje, sea éste remunerado o gratuito, siempre que no presten servicios comerciales adjuntos, tales como bares, restaurantes o discotecas, en cuyo caso requerirán que en el lugar donde se emplazan esté admitido algún uso comercial.

En los conjuntos de viviendas o edificios colectivos se admitirá, como parte del uso de suelo Residencial, el funcionamiento de locales destinados a lavandería, gimnasio, piscina, guardería infantil o similares, para uso preferente de los residentes, mientras no requieran patente.”.

Comentó que, quizás, el objetivo de la indicación presentada en la Cámara de Diputados fue complementar el tipo de uso residencial, por lo que recomendó tener a la vista la conceptualización de la Ordenanza.

2.- En cuanto a las modificaciones que el proyecto de ley propone para el Capítulo VI de la LGUC, solicitó revisar la redacción en pos de la debida consistencia entre el título y el contenido: incentivos versus beneficios urbanísticos.

Apuntó que, de acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, incentivo significa estímulo que se ofrece a una persona, grupo o sector de la economía con el fin de elevar la producción y mejorar los rendimientos, y, por otra parte, beneficio es definido como ganancia económica que se obtiene de un negocio, inversión u otra actividad mercantil.

3.- Sobre la oración final que el proyecto propone añadir al inciso quinto del artículo 162 de la LGUC, sugirió aclarar su sentido

y preguntó si sería posible establecer un jardín infantil en zona preferentemente productiva o industrial.

4.- En lo que respecta al inciso final que se quiere agregar al artículo 165, apuntó que se daría una falta de coherencia con la palabra “caducidad” y planteó que mejor sería utilizar la voz “revocación”, atendiendo al sentido y alcance jurídico que se les ha dado a dichos términos.

Además, sobre la segunda parte del nuevo inciso final (“No podrán acogerse a esta disposición los comercios que tengan por objeto el expendio y/o venta de bebidas alcohólicas, el establecimiento de juegos electrónicos, salones de pool, juegos de azar, la exhibición de videos u otros que provoquen ruidos molestos.”), señaló algunos probables escenarios no deseados que podrían judicializarse: venta de armas por no estar expresamente prohibida, ¿la mención a los salones de pool sugiere un indicio de actividad clandestina?, ¿cabría la posibilidad de instalar salas de cine?, ¿cómo y cuándo se miden los ruidos molestos?, pues no se podría determinar antes de que exista la actividad.

Por otra parte, la prohibición de comercios que tengan por objeto el expendio y/o venta de bebidas alcohólicas hará necesaria la modificación de cuerpos legales como, por ejemplo, la ley N° 19.925, sobre expendio y consumo de bebidas alcohólicas, y la ley N° 19.749 que establece normas para facilitar la creación de microempresas familiares.

5.- Solicitó revisar la modificación que se propone en el artículo 165 a la luz de lo prescrito por el 162, en su inciso quinto, ya que, si bien ambas normas son similares, contienen ciertas diferencias que se deben aclarar.

El Honorable Senador señor Sandoval apuntó que, al parecer, hay bastante que analizar a propósito del estudio de este proyecto de ley. Preguntó hasta qué punto fueron recogidas las observaciones consignadas por los expositores en el primer trámite constitucional.

La Honorable Senadora señora Aravena coincidió con Su Señoría y manifestó que, entendiendo el principio de integración social y urbana, lo expresado por los invitados se refiere a temas complejos, como la importancia de definir criterios sobre la densificación que se permitirá, ya que limitarla demasiado implicará la inexistencia de un incentivo para las empresas ejecutantes; por lo mismo, sugirió que, tal vez, lo ideal sería configurar una especie de tabla de manera de abordar las diversas realidades del país.

Por otro lado, expresó su preocupación por quitarle fuerza al plan regulador comunal y señaló que lograr la participación ciudadana es complejo, por lo que restarle valor y peso no parece lo más apropiado. Acotó que no debe olvidarse lo relativo a la transferencia de competencias a los gobiernos regionales.

Recordó que se conversó, en el debate del proyecto sobre nueva Ley de Copropiedad Inmobiliaria (Boletín N° 11.540-14), la posibilidad de construir viviendas para adultos mayores, externalizando su ejecución, como el modelo europeo.

Finalmente, señaló que lo más importante es definir qué es lo que se quiere lograr con la iniciativa de ley, es decir, ¿cuál es su propósito?, y, luego, determinar las acciones concretas a realizar para alcanzar el objetivo; por esta razón, lo primero es conceptualizar la integración, ya que opinó que la vivienda es solo un aspecto de ella, y preguntó cuáles son los demás factores.

El Honorable Senador señor Soria estuvo de acuerdo con Su Señoría y recalcó que la clave es el plan regulador comunal. Hizo hincapié en que los alcaldes son los verdaderos gobiernos locales, pero en Chile se ha perseverado en reducir sus potestades, a diferencia de lo que ocurre en otras naciones, como Estados Unidos y China.

El Honorable Senador señor Navarro observó que el proyecto no define la integración social y urbana y que la conceptualización de la CChC es un aporte.

Consultó a la Cámara Chilena de la Construcción su opinión sobre la posibilidad de que el MINVU adquiriera terrenos para efectos de absorber el déficit habitacional. Hizo ver que, permanentemente, ha solicitado que el Gobierno compre suelo para tal objetivo y recordó que la propuesta de regular su uso es antigua.

Además, preguntó cómo desincentivar el crecimiento de la Región Metropolitana y advirtió que espera que la política de integración no vaya a fortalecer la demanda de vivienda urbana.

Apuntó que no se debe olvidar que el aumento de población conlleva crecimiento del parque automotriz, produciéndose una densificación excesiva en ese plano.

Sostuvo que ha habido una baja en la calidad de las viviendas, porque el subsidio no se incrementa en la misma proporción que su valor. Según lo señalado por la CChC, por cada peso de aumento de los ingresos de las familias, se encarecen los inmuebles en cuatro y

consideró que este proyecto agudizará el problema, indicando que estimulará el arriendo.

El Honorable Senador señor Montes expresó que tiene la convicción de que la coyuntura obliga a configurar soluciones globales, pues existe un conjunto de nuevas necesidades y, por consiguiente, déficit. Apuntó que la excesiva liquidez en el mundo está generando una demanda de unidades para renta.

Anotó que, por las características del bien “suelo”, se originan varios mercados, de acuerdo a las ciudades y los estratos sociales, pues hay urbes con déficit -las más grandes- y otras con excedentes -como las Regiones de Coquimbo y del Maule-.

Sostuvo que el mayor déficit de vivienda no estaría en los segmentos socioeconómicos a los que el Estado destina la mayor cantidad de recursos, porque no se ha logrado hallar la fórmula adecuada. Preguntó cuál es la oferta que se está generando para los estratos medios y medios-bajos en Santiago, Valparaíso y Concepción.

Por lo anterior, recalcó que es importante determinar cuál es el déficit en cuestión.

En lo relativo al suelo, opinó que es necesario aclarar por qué se incrementa su valor. Anotó que en Chile cuando más oferta de terrenos disponibles hubo más se elevó el precio, porque es un bien particular y mucho tiene que ver con la especulación mundial. Expresó que los chinos estarían comprando inmuebles rurales a través de fondos de inversión.

Por otra parte, le extrañó que no se haya mencionado a las parcelas de agrado, pues abarcan mucho territorio, pero no ha sido posible regularlas adecuadamente.

Respecto a la integración, manifestó que prefiere que el Ministro del ramo tenga la facultad de autorizar el desarrollo de determinados proyectos, considerando las características propias y de acuerdo a las necesidades de la zona en que se propongan ejecutar. Por el contrario, estimó que una norma pareja para todas las ciudades de Chile no dará el resultado esperado.

Observó que le preocupa que el decreto supremo N° 56 disponga que no sea el MINVU quien define la demanda, porque ha sabido que las inmobiliarias seleccionan a las familias que podrán adquirir los inmuebles del conjunto. Expresó que se requiere un sistema más objetivo de ponderación de la demanda habitacional y consideró que esta materia es propia de la función pública.

Finalmente, reiteró que Chile tuvo política de suelo hasta el Gobierno del ex Presidente Frei Ruiz-Tagle y que fue suspendida por diversos inconvenientes que ocurrieron.

El Honorable Senador señor Sandoval señaló que comparte la inquietud del Senador señor Soria, en cuanto al rol de los municipios y la pérdida de poder frente a la planificación territorial.

El señor Gonzalo Gazitúa, asesor del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, señaló que habría sido interesante escuchar la opinión de los invitados en lo relativo a la modificación del artículo 27 de la LGUC, ya que es vital para tener una visión global del proyecto de ley.

Explicó que los nuevos planes reguladores -y sus actualizaciones- deben contemplar disposiciones que incentiven la construcción de viviendas con subsidio y que promuevan un acceso equitativo a los bienes públicos urbanos relevantes.

Apuntó que hoy en día los planes reguladores fijan densidades que no permiten el acceso a los beneficiarios de subsidios estatales; en cambio, el texto aprobado por la Cámara de Diputados obligará a los municipios a promover el acceso equitativo y no exclusivo a los bienes públicos urbanos; de no cumplir con dicho cometido, el Ministerio se hallará en posición de intervenir.

Señaló que la atribución excepcional -mencionada por el Senador señor Montes- ya fue otorgada en la ley 20.741, pero la iniciativa legal en debate establece que, en el uso de tal atribución, no solo se exija viviendas con subsidios, sino que los sectores deficitarios tengan acceso a bienes públicos urbanos, por medio de que los desarrolladores inmobiliarios equipen el sector (mejorando las veredas, construyendo un parque, etc.). No se trata de impulsar proyectos en zonas equipadas, sino que todo lo contrario, y, por esta razón, es que el plan regulador comunal cumple un rol trascendental.

Sobre las observaciones a la redacción, comentó que los textos se habrían originado en indicaciones parlamentarias y que será necesario revisar y precisar.

Señaló que lo observado sobre las patentes municipales fue consignado de ese modo en el nuevo inciso final propuesto para el artículo 165 de la LGUC, en atención al contenido del artículo 58 de la misma ley, que establece que la vulneración del uso de suelo fijado en el instrumento de planificación conlleva la caducidad automática de la patente respectiva.

Por otra parte, el proyecto considera que una de las nuevas funciones del Ministerio es, precisamente, implementar política de suelos, mediante, por ejemplo, la adquisición y destinación de terrenos.

La descentralización también fue incluida en la iniciativa -en el nuevo artículo 183 bis del texto aprobado por la Cámara de Diputados-, en materia de planificación intercomunal, para que en dicho ámbito puedan otorgarse beneficios normativos con una mirada de ciudad.

Reiteró que el contenido del artículo 27 constituye la principal innovación del proyecto de ley, porque recoge el aspecto municipal; entonces, si un plan regulador comunal ya otorgó densidad para construir 15 pisos ¿cómo se hace para integrar familias con subsidio en tal edificación?, quizás, en el proceso de reformulación, el ente local tendrá que determinar menos plantas o, dentro de las mismas, destinar algunas a beneficiarios del Estado.

Finalmente, no consideró que lo apropiado sea facultar al Ministerio -de manera extraordinaria- para que fije dos mil o tres mil habitantes por hectárea, por eso el decreto supremo N° 56 dispone densidades mucho más moderadas, pues se trata de una atribución excepcional y con alcance limitado.

El Honorable Senador señor Soria sostuvo, por una parte, que lamenta que la figura de las cooperativas, en los hechos, no se utilice en mayor medida y, por otra, expresó no comprender por qué la empresa privada decide quiénes serán los beneficiarios de viviendas.

El Honorable Senador señor Sandoval se preguntó cuánto sería el déficit habitacional de no haberse implementado muchas de las políticas de los últimos años. Además, le preocupa lo relativo a la inembargabilidad de las viviendas con subsidio y los efectos negativos para los propietarios que se pudieran provocar en el intento de proteger los inmuebles.

El señor Patricio Donoso comentó que se han expuesto temas mucho más profundos y que representan el desafío de pasar a ser un país desarrollado, para lo que se requiere identificar otras necesidades y retos que superar. La ciudad debe ser entendida dentro de su amplitud y las generalizaciones no son adecuadas, ya que se dan muchas realidades diferentes.

Anotó que se debe entender el rol de la iniciativa privada antes de emitir juicios determinantes, pues no es ella la que define la política habitacional en Chile. Así, a los desarrolladores inmobiliarios se les exige cumplir la normativa establecida por el Estado.

Finalmente, aclaró que, en lo que atañe a la vivienda social, es el Ministerio el que fija los criterios y califica y prioriza la potencial demanda.

En una nueva sesión, **el señor Miguel Moreno, Secretario Ejecutivo (S) de la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM)**, subrayó ciertos elementos que le inquietan respecto del proyecto de ley: inexistencia de una definición de integración social y que no abarque las características de la diversidad de las comunas de Chile, por lo que opinó que se estaría legislando con una mirada centralista.

Recalcó que es importante determinar el porcentaje al que la integración social pretende apuntar y cómo llegar a él.

Desde un punto de vista municipalista, y entendiendo que los IPT son instrumentos democráticos y con participación ciudadana, comunicó que a su gremio le preocupa que la normativa del MINVU pueda llegar a vulnerar dichos instrumentos.

Por otra parte, mencionó que del texto propuesto queda la sensación de que el control de los procesos de integración estará en manos de los SERVIU, en circunstancias de que es bien sabido que cuentan con escaso personal, siendo incapaces de fiscalizar lo que en la actualidad pende de ellos.

Luego, **el señor John Sancho, Administrador Municipal de la I. Municipalidad de Linares**, indicó que, a su modo de ver, el objetivo de la iniciativa legal es lograr ciudades más integradas, sustentables, con calidad urbanística, identidad y visión de futuro; urbes más humanas y armónicas, ricas en diversidad y oportunidades, con un desarrollo equilibrado, permitiendo que se estructuren de una manera más amable, mejorando los niveles de convivencia entre personas provenientes de distintas realidades socio-económicas.

Reiteró la falta de definición de integración social y destacó el aporte que conllevaría contar con aquélla, en lo conceptual y respecto a los porcentajes, con una mirada urbanizadora integral. Además, precisó que el proyecto no señala quiénes participan en su ejecución ni de qué manera.

Relevó que la iniciativa no da cuenta de la diversidad de Chile, donde conviven zonas urbanas y rurales totalmente diferentes, y se pretende legislar respecto de todo el país sin considerar las especiales circunstancias ni la pertenencia e identidad territorial.

Apuntó que mantener una visión urbanística centralista afecta enormemente a las comunas que tienen altos índices de ruralidad, incrementando la segregación en el territorio.

Sostuvo que sería importante incluir la opción de llevar los servicios y el desarrollo a zonas menos saturadas, ya que hasta ahora el enfoque se ha puesto en concentrar viviendas cerca de infraestructura y servicios ya ejecutados o próximos a ejecutar.

Indicó que se ha observado cómo el Estado invierte en los cascos antiguos de las ciudades, mejorándolos, en circunstancias de que los que tienen la posibilidad de comprar en tales sectores son solo los privados, confinando a los beneficiarios sociales en lugares externos de la comuna y con poco equipamiento; frente a eso, señaló que no se aprecia una actuación mancomunada entre municipio y el Ministerio del ramo para mejorar estas últimas áreas.

Expresó que su gremio entiende que el objetivo del proyecto de ley es hacerse cargo de la actual segregación social, asumiéndola desde una realidad diferente, constatando que cada vez más se ha instalado la necesidad de romper las barreras que separan a los grupos sociales, acercando a los que no pueden o no tienen acceso a servicios, al goce de vivir cerca de las zonas de interés y los espacios públicos.

Consideró positivo que se desarrollen conjuntos habitacionales donde cohabiten personas de sectores medios y vulnerables.

El señor Marcelo Mesa, asesor legislativo de la Asociación Chilena de Municipalidades, comentó que en el año 1994 se construyó el Condominio Parque Almagro, ubicado en la comuna de Santiago, y fue el primer proyecto de renovación urbana a nivel de la Región Metropolitana, con excelentes resultados hasta hoy. Detalló que el subsidio consistió en 200 unidades de fomento por inmueble.

El señor John Sancho apuntó que para la Asociación es muy relevante tener conocimiento de los porcentajes y cómo van a interactuar los futuros desarrollos urbanos en cuanto a la cantidad de integración.

Observó que la definición debe contemplar dos elementos: acceso a bienes públicos urbanos relevantes, como transportes y áreas verdes, y determinar la interrelación de los distintos estratos en un espacio urbano común -componente social-.

Añadió que sería bueno acercar el desarrollo hacia zonas más deprimidas y postergadas de nuestras ciudades, como política de crecimiento, y que no todo se lleve a cabo pensando en zonas saturadas.

Señaló que para su gremio es importante la reorganización de las atribuciones del Ministerio para ejecutar proyectos de integración social y vivienda, así como trabajar en pos de la proximidad de los ciudadanos a los bienes públicos a objeto de mejorar su calidad de vida.

Respecto al cambio de nombre del MINVU a Ministerio de Ciudad, Vivienda y Territorio, manifestó que lo esperable es que no se transforme en algo centralista y se respete la autonomía municipal en todo el territorio.

Anotó que el proyecto de ley excluye la planificación rural, la que debiese ser considerada para el desarrollo de localidades más pequeñas. Comentó que el Estado y las inmobiliarias adquieren paños en los límites urbanos, donde hay menor cantidad y calidad de servicios, por lo que solicitó incorporar más suelo al radio urbano y mejorar el acceso, por vías estructurantes, y los servicios a esos sectores.

Pasando a otro asunto, planteó que los proyectos de integración social deben tener una vida útil prolongada con el objetivo de lograr una política pública en el tiempo. Hizo alusión a las situaciones en que los beneficiarios de subsidios que han invertido 200 unidades de fomento o menos en adquirir sus viviendas las enajenan una vez transcurrido el plazo de prohibición, enriqueciéndose con recursos que el Estado gastó en ellos.

Además, manifestó que la clase media, siendo el sector social con mayor movilidad económica y posibilidades de crecimiento, vuelve a ser postergada en esta ocasión y solo le queda endeudarse por, a lo menos, 20 años para adquirir sus viviendas, por no estar amparados en el decreto supremo N° 49, del MINVU, promulgado en 2011 y publicado en 2012. En razón de lo mencionado, opinó que al pretender la integración se requiere atender a todos los estratos sociales y no solo a los más carentes.

El señor Miguel Moreno planteó que cuando las familias enajenan sus viviendas obtenidas por medio de subsidios, muchas veces vuelven a quedar en situación de vulnerabilidad y pobreza, por no haber sabido o podido utilizar de mejor modo el dinero producto de la venta de sus casas. Es decir, es importante que las viviendas integradas no pierdan la calidad de tales.

Cambiando de tema, **el señor John Sancho** sostuvo que el texto propuesto para los artículos 83 y 183 bis del proyecto no considera la consulta a los alcaldes ni al concejo para efectos de ciertas modificaciones a los instrumentos de planificación territorial, como el aumento de la densidad y otras condiciones urbanísticas.

El señor Miguel Moreno apuntó que es preciso contar con una mirada que recoja todas las realidades, si bien comprende que el Ejecutivo busca la mejor manera de beneficiar a los ciudadanos, pero no sería conveniente que ello conlleve invadir la autonomía municipal.

El señor John Sancho señaló que en la ley hace falta interacción del Estado con la municipalidad para validar la realidad comunal y respetar la autonomía en cuanto a los planes reguladores vigentes, así como efectuar sus modificaciones con la participación ciudadana y del concejo. Además, afirmó que desde MINVU se requiere garantizar los apoyos financieros necesarios para las comunas que aún tengan pendiente la elaboración o actualización de los instrumentos de planificación territorial.

Así, lo adecuado sería que el MINVU envíe en consulta a las municipalidades los proyectos de integración, para que éstas tomen el parecer de las unidades vecinales, lo mismo a nivel regional y nacional; es decir, impulsar la interacción.

En cuanto a otra materia, observó que el proyecto de ley solamente se ha enfocado en solucionar el asunto de la adquisición de una vivienda y se habría desvinculado de dar soluciones a quienes residen en inmuebles arrendados; en ese marco, propuso reconsiderar en su texto más oferta de “arriendo con subsidio” y fortalecer ciertos programas estatales, por ejemplo, el dirigido a adultos mayores.

Igualmente, la iniciativa legal excluye otras posibilidades para el desarrollo de proyectos habitacionales, como cooperativas de vivienda o individuales de autoconstrucción.

Remarcó que no todos los ciudadanos tienen la factibilidad de ser sujetos de crédito hipotecario ante la banca, y, si bien es cierto que nos encontramos ante tasas de interés muy bajas, la cultura del sobreendeudamiento de la clase media representa un obstáculo a la hora de acceder al financiamiento.

Mencionó algunos criterios que la Asociación sugiere incorporar al texto del proyecto, a saber: participación comunal vinculante; que los municipios puedan realizar propuestas sobre la gestión del suelo; potenciar los subsidios y revitalizar algunos programas exitosos, como fue el de renovación urbana, salvaguardando terrenos en cada comuna para tal destino; implementar el criterio de la vivienda digna y autosustentable, reforzando y actualizando los subsidios habitacionales y los valores de los inmuebles, y destinar ayudas fiscales a sectores medios y a subsidios en regiones extremas, porque, de lo contrario, se incrementará la segregación.

Señaló que es imperioso enfocar los beneficios a precios que reflejen la realidad de mercado de cada Región, ya que hoy el límite para todo el país es de 2.200 unidades de fomento, tornándose inaplicable en muchas zonas de Chile.

El señor Miguel Moreno añadió que mirar al país de la misma manera ha hecho imposible que los subsidios tengan el efecto para el que fueron creados, pues el costo de materiales y de mano de obra es distinto en las diversas Regiones. Por ejemplo, la aislación térmica de las zonas extremas del sur debe ser ponderada de manera especial.

El señor John Sancho expresó que se precisa cierto resguardo respecto de otras normativas que también son atingentes. Así, sugirió mantener la política de que las viviendas subsidiadas estén libres de IVA; ampliar el rango de alcance del subsidio habitacional a inmuebles de hasta 3.500 unidades de fomento, ya que con 2.200 y los reavalúos fiscales periódicos es cada vez menos la oferta alcanzable; considerar una exención o rebaja del impuesto territorial a los adultos mayores (así como del pago por retiro de la basura) en pos de la integración; liberar de IVA a las viviendas adquiridas con algún subsidio hasta un valor tope de 4.000 unidades de fomento, porque los inmuebles se han encarecido producto del alza de los precios del suelo.

En conclusión, reiteró que es fundamental impulsar una participación comunal vinculante y la interacción entre el Ministerio y los entes locales -por medio de una mesa de trabajo-, para poder evaluar las modificaciones a los planes reguladores y que se acojan eventuales propuestas de gestión del suelo emanadas de los municipios, así como la reincorporación de los subsidios de renovación urbana en la política del ramo en comunas con alto nivel de ruralidad.

El señor Miguel Moreno expresó que la integración social supera la visión sectorial del MINVU, por lo que en términos de política pública debe haber otros actores involucrados que permitan lograr el objetivo de manera eficiente. Señaló que, por ejemplo, nada se dice sobre el porcentaje de viviendas que debe ser destinado en los proyectos de integración a adultos mayores y personas con discapacidad, ni de las exigencias técnicas para que dichos grupos de personas puedan residir y desarrollarse dignamente. Tampoco se menciona de qué manera las cooperativas y los inmigrantes podrán postular a tales edificaciones.

El Honorable Senador señor Soria manifestó que no debe perderse de vista que los gobiernos locales son lo más importante para el desarrollo de la nación y, sin embargo, cada vez se les quita más poder.

Indicó que, a su parecer, el modo de enfrentar el déficit habitacional debería ser por medio de las cooperativas sin fines de lucro y afirmó que el Gobierno cuenta con las facultades necesarias para autorizar que ellas desarrollen proyectos específicos.

Por otra parte, estimó que las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS) no son los organismos apropiados para coordinar la demanda y realizar los trámites para que las familias obtengan sus viviendas, cuestionando eventuales vínculos de aquéllas con los propietarios de las inmobiliarias. En su opinión, no correspondería que las EGIS seleccionen a los beneficiarios de subsidios habitacionales ni que perciban una remuneración estatal.

Señaló que, también, habría demasiada influencia de las EGIS en la elaboración de los planes reguladores comunales, por lo que propuso que se contraten más funcionarios municipales para que constituyan dichas entidades y las fortalezcan de manera transparente.

Comentó que cuando inició su labor como alcalde de la comuna de Iquique logró que se erigieran muchas casas de 200 metros cuadrados, mediante el modelo de la autoconstrucción, que fueron repartidas a las personas que trabajaban en el puerto, por sorteo.

Por otro lado, se refirió a un diseño de casas de 60 metros cuadrados por 14 millones de pesos, lo que significaría un dividendo mensual aproximado de 70 mil pesos durante 24 años. El terreno tendría que ser concedido por el Estado a los pobladores, por medio de las municipalidades.

El Honorable Senador señor Sandoval, sobre lo recién mencionado, apuntó que en Cochrane se están construyendo viviendas de 77 metros cuadrados a un valor de 1.900 unidades de fomento, por lo que le pareció interesante recabar mayor información sobre el planteamiento de Su Señoría. Sostuvo que, si hubiese seguido siendo el Estado el que construía, eventualmente, el déficit habitacional sería aún mayor, porque, lamentablemente, aquél no siempre ejecuta de la mejor manera.

Compartió con el Senador señor Soria que los municipios son un actor muy relevante en la tarea de integración.

Sugirió que, para efectos de avanzar en la tramitación del proyecto de ley, se diferencie aquellos asuntos que generan divergencias y cuestionamientos entre los miembros de la Comisión de los que no.

El Honorable Senador señor Navarro preguntó a los representantes del Ejecutivo si existe disposición para consignar una definición de integración en el texto del proyecto de ley.

Comentó que en la Región del Biobío se han edificado conjuntos habitacionales integrados y manifestó que no son de su agrado, pues es posible diferenciar, a simple vista, a qué estrato social corresponde cada una de las casas -por su apariencia- y, a su entender, la integración no lo debe permitir, ya que constituye una segregación que produce menoscabo en las personas.

Por lo antedicho, consideró que al definir la integración se va materializando el objetivo de la iniciativa legal. En este marco, estimó que en la labor de conceptualización se daría un interesante debate entre los urbanistas, arquitectos y geógrafos, pues es de la esencia que contemple espacios comunitarios que congreguen a todos.

Igualmente, observó que el asunto conlleva una política de acción social en cuanto a la constitución de los nuevos barrios. Lamentablemente, ha tomado conocimiento de la reticencia de las personas pertenecientes a estratos socio-económicos más altos respecto de convivir con los más pobres. La integración pasa por ceder algo propio en beneficio de la comunidad, que redunda en un importante debate sociológico.

La Honorable Senadora señora Aravena, en concordancia con Su Señoría, indicó que ésta es una oportunidad para relevar el cambio de nombre del Ministerio, mediante la conceptualización de las palabras “ciudad, vivienda y territorio”, de manera de fundamentar la medida que se está tomando. Ya no se trata solo de vivienda, sino también de discapacitados, adultos mayores, etc., por lo que es preciso definir para saber el ámbito de acción y estructurar un relato coherente.

El señor Gonzalo Gazitúa, asesor legislativo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, aclaró que el proyecto de ley en debate no abordará toda la política de planificación urbana y habitacional, sino que se pretende establecer ciertas herramientas en pos de la integración social y urbana.

Advirtió que existe una serie de propuestas que exceden de lo que podrá regular esta iniciativa.

Por otra parte, apuntó que los representantes de la Asociación Chilena de Municipalidades no se refirieron a las disposiciones del proyecto de ley que sí regulan la planificación territorial con participación ciudadana. En ese ámbito, manifestó que lo principal es el nuevo inciso tercero del artículo 27 y que habría sido muy provechoso escuchar una

opinión sobre la manera en que los municipios planificarán en observancia de tal disposición, dentro de la autonomía que reclaman.

En lo que se refiere a las definiciones, estuvo de acuerdo con establecerlas, aunque señaló que el texto del proyecto de ley contiene propuestas de nuevas normas que van configurando los conceptos.

El Honorable Senador señor Navarro advirtió cierta falta de determinación por consignar una definición clara de integración.

El Honorable Senador señor Sandoval expresó que entiende que la conceptualización constituye un instrumento para el desarrollo de la estructura de la ley y su interpretación.

Mencionó que será necesario analizar los planteamientos de la Asociación Chilena de Municipalidades, como, por ejemplo, todo lo concerniente a asuntos tributarios -impuesto territorial a pagar por los adultos mayores, entre otros-.

El Honorable Diputado señor Kast acotó que, al inicio del debate sostenido en la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales de la Cámara de Diputados, también se solicitó una definición clara de integración; sin embargo, en el transcurso de la tramitación fue saliendo a la luz que la iniciativa es mucho más acotada de lo que se quiere.

Afirmó que tener ciudades segregadas constituye, a su modo de ver, un grave flagelo para el país, por lo que se generó la expectativa de que este proyecto de ley se haría cargo de todo el problema, pero, en definitiva, no es así y las propuestas se limitan a los ámbitos explicados por los representantes del MINVU.

Opinó que, entendiendo que los entes locales son los encargados de planificar las comunas y que han asumido el desarrollo de las mismas, atribuyéndose la responsabilidad de dar solución a los problemas más graves de la sociedad, no existen -en la legislación- los incentivos necesarios para que los municipios generen integración social, porque -lógicamente- acoger a personas sin los recursos para, por ejemplo, pagar por el retiro de su basura, se convierte en un obstáculo que los desalienta.

Por lo anterior, apuntó que se requiere una instancia supra comunal que decida la implementación de la integración en aquellos instrumentos de planificación comunal en que no se haya concretado desde su origen.

Lamentó que las comunas con mayores recursos no opten por integrar de manera unilateral y que los vecinos de aquéllas se nieguen sistemáticamente a acoger a personas de menores ingresos en sus barrios.

El Honorable Senador señor Sandoval señaló que debemos avanzar como sociedad y apuntó que varios parlamentarios están trabajando para modificar la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, con el objetivo de reforzar a estas últimas.

En la siguiente sesión, **el señor Luis Eduardo Bresciani, Director de la Escuela de Arquitectura de la Pontificia Universidad Católica de Chile**, señaló que su presentación es el resultado de un trabajo liderado por el Centro de Políticas Públicas UC -en que participan académicos de diversas escuelas de la mencionada casa de estudios-, en torno al debate sostenido en la Cámara de Diputados.

Explicó que se analizó el Mensaje del Boletín N° 12.288-14, así como el reglamento de la ley N° 20.741.

Respecto a las consideraciones generales, exhibió la siguiente lámina:



ASPECTOS VALORADOS:

- Esfuerzo por parte del Ejecutivo de generar normativa con una perspectiva de integración e inclusión social urbana.
- Posicionamiento del tema en la agenda pública y legislativa.



DIFICULTADES IDENTIFICADAS:

- Excesiva confianza en el mercado como agente de integración social.
- Contradicción con la agenda de descentralización y participación ciudadana.
- Establecimiento solo de mecanismos de incentivo y no de obligaciones.
- Bajas probabilidades de efectividad en la generación de viviendas y heterogeneidad social.

Apuntó que el posicionamiento nacional de la integración social y el acceso a la vivienda es relevante, ya que no depende

solo del gasto estatal o políticas públicas y del Gobierno central, sino que también de la legislación aplicable.

Sin perjuicio de los aspectos valorados, acotó que el proyecto se centra en mecanismos de mercado para resolver los problemas -básicamente, beneficios normativos-; no se consideró las potestades de los municipios ni de los futuros gobiernos regionales; las herramientas que se observan tienden a dejar la integración a la voluntad de los desarrolladores inmobiliarios y se concluyó que la vía escogida, por sí sola, no representará una alta efectividad para resolver la segregación y el déficit habitacional.

Mencionó un estudio sobre el reglamento de la ley 20.741, cuyo resultado fue que los beneficios normativos no son suficientes para estimular la generación de proyectos de integración social y que, en muchos casos, para hacerlos atractivos, los incentivos debían ser tan altos que se haría inviable la aprobación de ellos en el debate ciudadano.

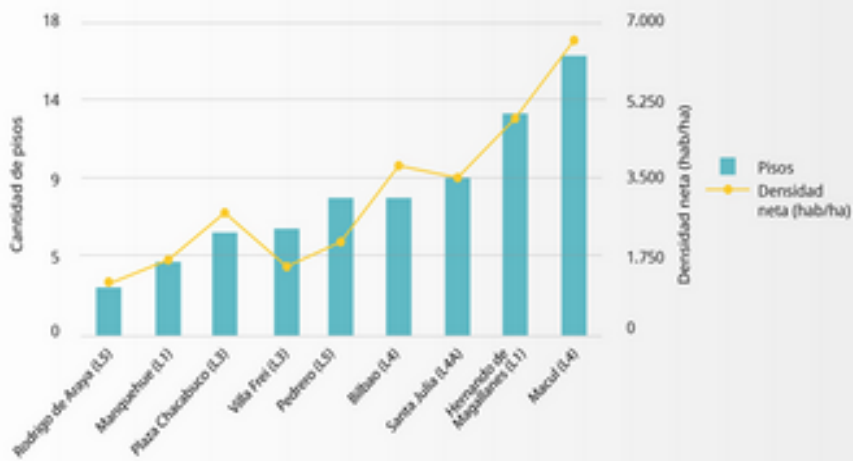
INTEGRACIÓN SOCIAL

¿Qué **beneficio normativo** esperarían recibir los inmobiliarios para **incluir un 20% de vivienda subsidiada** en sus proyectos, en zonas actualmente no densificables?

Beneficio normativo: saltarse el Plan Regulador Comunal para por ejemplo, construir más pisos.

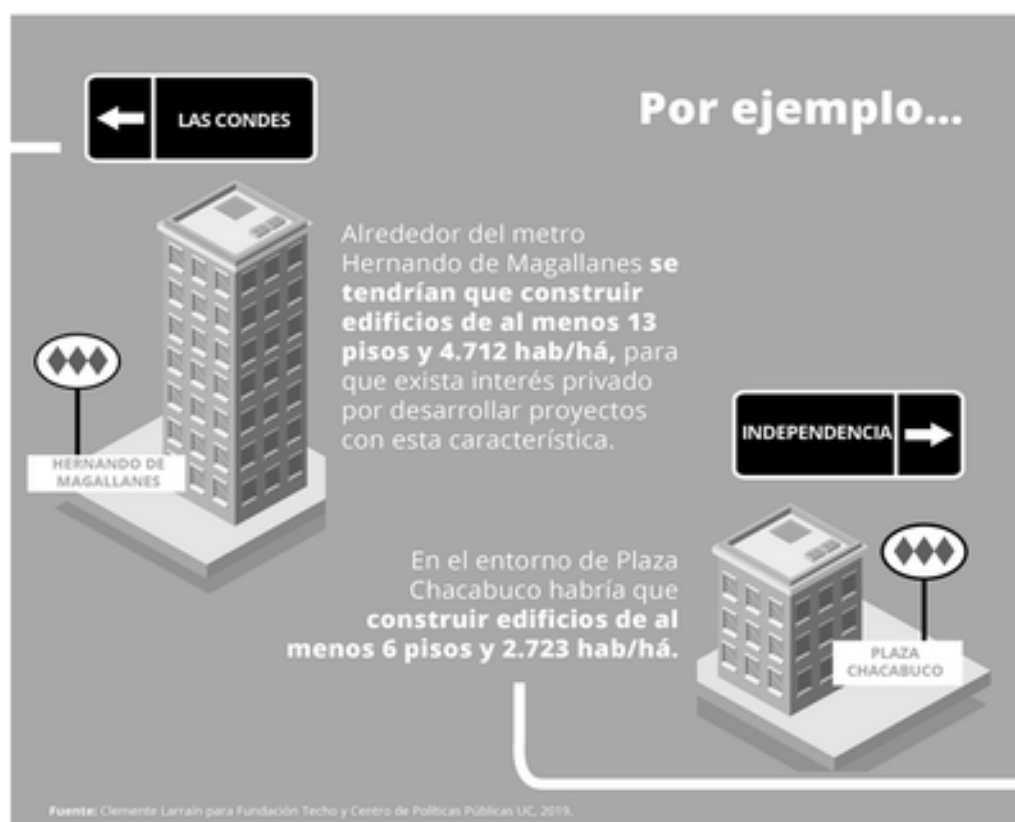


Dependerá de cada zona...
aquí se muestra la cantidad de pisos y densidades que habría que permitir, para incluir 20% de vivienda social



Fuente: Clemente Lamain para Fundación Techo y Centro de Políticas Públicas UC, 2019.

¿Se justifica el incentivo entregado a cambio del beneficio obtenido?



Enseguida, **el señor Diego Gil, académico de la Escuela de Gobierno UC**, se refirió al principal instrumento del proyecto de ley, denominado “zonas de integración” en el Mensaje y, luego, la terminología derivó a “polígonos”. Aunque ambos conceptos desaparecieron del texto aprobado, permanece la idea de que en determinadas áreas de las ciudades se concedan beneficios normativos a cambio de considerar viviendas subsidiadas en los proyectos inmobiliarios.

Anotó que no se observa un concepto de lo que significa integración social y urbana, aunque se podría deducir del nuevo numeral 17° que se propone incorporar en el artículo 2° de la ley N° 16.391, que, en lo pertinente, dispone: “...construcción de viviendas destinadas a beneficiarios de los programas habitacionales del Estado y que promuevan el acceso equitativo por parte de la población a bienes públicos urbanos relevantes...”.

Indicó que de lo anterior se advierte el énfasis que se otorga al acceso a bienes urbanos relevantes.

Sugirió consignar una definición más explícita de lo que debe entenderse por integración social urbana, que contemple indicadores cuantificables -que se puedan supervisar y monitorear en el tiempo- y que profundice en el componente social, es decir, en mixtura, cohesión social y participación en los beneficios que ofrece la ciudad.

Consignó que otro aspecto de la iniciativa tiene que ver con que el MINVU quedará facultado para establecer exigencias de cuotas de viviendas subsidiadas en los desarrollos inmobiliarios; sin embargo, para lograr la residencia de personas con menores ingresos en zonas más acomodadas se requiere un Estado fuerte, por lo que no bastaría con diseñar incentivos, sino que también determinar obligaciones dirigidas al municipio y a los inmobiliarios, y así lo sugiere la experiencia internacional.

En cuanto a las zonas de integración, destacó que, por un lado, es bueno definir las, por la certeza jurídica que ello conlleva, pero, por el otro, podría generarse mayor especulación y expectativas.

Además, exhibió lo siguiente:

DEFINICIÓN
DE ZONAS NO
GARANTIZA
MIXTURA
SOCIAL

Centro UC
Políticas Públicas

Las zonas de integración se definirán en función de la distancia o acceso a bienes públicos. Sin embargo:

- No es recomendable aplicar solo estándares de acceso (distancia) a equipamientos y servicios en todas las áreas urbanas de Chile.
- Habrán lugares donde toda la ciudad cumplirá el estándar (como ocurrió con subsidio a la localización) y otras donde se excluirán zonas que pueden ser mejoradas con inversiones.
- Se propone considerar un estándar de la composición socioeconómica de unidades vecinales o censales (Indicador de Integración Social del Sistema de Indicadores y Estándares de Desarrollo Urbano, CNDU-INE).

¹ Al menos el 20% de las viviendas de un proyecto de integración deberán estar destinadas a familias beneficiarias de programas habitacionales, y la mitad de ellos deberá ser parte del 40% más vulnerable (Reglamento de Ley N° 20.741).

Por otra parte, señaló que el proyecto de ley contraviene la agenda de descentralización de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, pues la idea es que el Ministerio solo actúe cuando el nivel local no tenga los medios suficientes; sin embargo, en el texto aprobado se confiere la facultad al MINVU para establecer beneficios normativos, con lo que se altera la lógica de la planificación urbana.

Sugirió, entonces, fortalecer el rol de los planes intercomunales, tanto en la fijación de metas o estándares de integración como en el establecimiento de incentivos, debiendo los municipios concretarlos en sus propios instrumentos de planificación, mediante incentivos y obligaciones a los desarrolladores para la inclusión de vivienda social. Por lo anterior, la participación del Ministerio del ramo debiera ser solo supletoria.

El señor Luis Eduardo Bresciani señaló que, si bien los instrumentos de planificación constituyen un mecanismo regulatorio del Estado para el desarrollo inmobiliario e integración social, no son los únicos, por lo que recomendó complementar con otras herramientas.

Comentó que en la Cámara de Diputados se generó un debate que concluyó con la eliminación de la opción de concesionar el suelo fiscal. Advirtió que dicha medida apuntaba a generar un marco regulador de mecanismos de gestión del suelo. Opinó que es conveniente reponer o configurar un capítulo sobre tales mecanismos.

Así, el Mensaje propuso instaurar un sistema de concesiones de suelos públicos, orientado a empresas públicas, con participación de las municipalidades y fundaciones. Sugirió reformular la idea original y adicionar otras herramientas de gestión.

En concordancia con lo anterior, y a modo ejemplar, señaló que si los municipios tendrán obligaciones de integración social lo lógico sería complementar con ciertas franquicias tributarias, como que los beneficios del decreto con fuerza de ley N° 2 -del Ministerio de Hacienda, de 1959, sobre plan habitacional- se vinculen con exigencias, es decir, establecer una especie de sanción en caso que los entes locales no cumplan con los estándares impuestos por el Estado, a través de rebajas del fondo común municipal.

En lo que respecta a alternativas para la gestión de suelo, exhibió lo siguiente:

**ALTERNATIVAS
PARA LA
GESTIÓN DE
SUELO**

Centro UC
Políticas Públicas

- La experiencia internacional muestra que la **gestión de suelo con interés social** es una de la más eficientes formas de generar proyectos de integración social.
- La ley debiera **profundizar en estos mecanismos de gestión** municipal, regional o mixto (público-privado):
 - **Banco de Suelo Público:** mediante la integración de todas las propiedades del Estado y facultades de expropiación para vivienda por parte del SERVIU, que permitiría un nuevo stock de suelo público sobre el cual se ejecuten mecanismos de integración.
 - **Crear mecanismos (comodatos, concesiones) e incentivos a la participación de organizaciones sin fines de lucro y participación de municipios.**
 - **Fortalecer capacidades públicas** de asociación mixta y gestión de proyectos de integración social (SERVIU)

Sobre lo consignado, comentó que en la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2018 se autorizaron comodatos

de bienes fiscales a los municipios para vivienda, así como la facultad de constituir sociedades mixtas, lo que se habría transformado en el proyecto Bicentenario de Cerrillos.

Apuntó que, en Chile, hasta los años 60, existió el mecanismo de asociación público-privada, tanto de comodatos a municipios o gobiernos regionales para ejecutar proyectos propios o a fundaciones sin fines de lucro; indicó que este último opera en gran parte del mundo.

En cuanto al fortalecimiento institucional de los SERVIU, señaló que sería óptimo analizar la posibilidad de permitir la asociación con municipios, gobiernos regionales, empresas privadas o con fundaciones sin fines de lucro, para la gestión de proyectos habitacionales en bienes públicos.

Pasando a otro asunto, manifestó su sensación de ausencia de un modelo de gobernanza:



Al no haber claridad respecto al fin o metas que se espera alcanzar, ni asignación de los responsables de cautelar que la integración se alcance, los avances en integración social quedan sujetos al interés de los desarrolladores.



Es necesario definir la gobernabilidad de la integración, considerándola como algo **sistémico y transversal al desarrollo urbano**, donde se fijen objetivos para todos los actores involucrados.



Para determinar beneficios, así como estándares, debiera definirse procedimientos de gobernanza a partir de una estructura donde haya un **diálogo democrático**, con reglas básicas y **espacios de negociación**.

Anotó que es importante que no se contradiga el sistema de planificación urbana contenido en la Ley General de Urbanismo y Construcciones y que se avance en configurar mecanismos de resolución de conflictos y participación ciudadana que garanticen que en las ocasiones en que deba intervenir el Ministerio haya un procedimiento que legitime las decisiones del poder central.

A continuación, **el señor Fernando Marín, Director Tesorero del Colegio de Arquitectos de Chile**, expresó que se ha

mencionado que esta iniciativa haría replicar los denominados guetos de Estación Central en otras comunas, en circunstancias que no es posible, de acuerdo a un análisis técnico básico del texto aprobado por la Cámara de Diputados, ya que las densidades que propone el MINVU -800 habitantes por hectárea- se pueden resolver en edificios de cinco o seis pisos ubicados en terrenos de mil a mil quinientos metros cuadrados.

Afirmó que, en tanto los límites a las densidades se hayan determinado en 800, 600 o 400 habitantes por hectárea, habrá muchas zonas que quedarán fuera del alcance de este proyecto de ley, pues -actualmente- cuentan con mejores condiciones urbanísticas desde el punto de vista de las inmobiliarias, como en las inmediaciones del Mercado Matadero Franklin, en que ciertas áreas son de 1.500 habitantes por hectárea, con muy buena conectividad y equipamiento.

Compartió la idea de establecer obligaciones a los desarrolladores en cuanto a destinar un porcentaje de las viviendas que se erijan, en lugares como el recién mencionado, a la integración social y urbana. Ahora bien, en la actualidad habría un incentivo a no acogerse a los beneficios urbanísticos que se han planteado, es decir, en los términos del texto en análisis es más conveniente para las inmobiliarias optar por utilizar la norma general.

Pasando a otro asunto, señaló que la iniciativa legal, tal como fue aprobada por la Cámara de Diputados, no atenta contra el patrimonio, ya que está protegido por normas especiales que no son factibles de alterar por medio de las facultades que se propone otorgar al MINVU.

Agregó a lo anterior que, además del proyecto de ley en debate, se está tramitando en el Congreso Nacional el Boletín N° 12.712-24, que establece una nueva institucionalidad y perfecciona los mecanismos de protección del patrimonio cultural, por lo que consideró que es el momento preciso para que surja una propuesta sistémica entre ambas iniciativas y concretar la idea de que la ciudad es un todo.

Cambiando de tema, expresó que con las densidades adecuadas y la modificación de ciertas normas de construcción se puede lograr organizar las urbes de manera armónica y comentó el caso de Copenhague, que tiene un territorio de 80 kilómetros cuadrados en el que están presentes todos los servicios, con muy buena conectividad, y residen -aproximadamente- un millón y medio de personas.

Relevó que el proceso de elaboración de los planes reguladores comunales es demasiado extenso y absurdamente burocrático, que conlleva a que una vez aprobados estén absolutamente obsoletos, como el de Valdivia que lleva 14 años tramitándose. Anotó que los más rápidos demoran cerca de siete años en visarse, al cabo de los cuales

están desfasados respecto a los avances del transporte y la tecnología, y los movimientos de la ciudadanía.

Estimó que, si no se mejoran los tiempos y los procesos de elaboración y aprobación de los instrumentos de planificación comunales, la aplicación de esta nueva ley será la manera más eficiente de incorporar la integración social a las ciudades, mediante la intervención del Ministerio, con todas las salvedades expuestas por los profesores Bresciani y Gil.

El Honorable Senador señor Navarro manifestó que en Chile no hay política de suelo, a pesar de que durante muchos años se le ha solicitado al MINVU que adquiera inmuebles de antemano para planificar de mejor manera. Preguntó cuánto terreno se requeriría para llevar adelante la política mencionada, comprarlo a menores costos para el Fisco y no dejar el ordenamiento de las ciudades a las inmobiliarias.

Señaló que entiende que la regulación incentiva el desarrollo normado; entonces, consultó cuál sería la sugerencia para el Ministerio, en el marco de su nueva denominación.

En materia de vivienda social, consultó cuál es la proporción adecuada del valor del suelo respecto del de aquella, a nivel internacional, porque actualmente en Chile representa el 40% del costo total, lo que determina y limita el estándar de la construcción.

La Honorable Senadora señora Aravena reiteró la importancia de introducir un marco conceptual al proyecto de ley y preguntó cuáles son los indicadores cuantificables que pudieran ser incluidos en la definición de integración.

Consultó por qué no se acogió en la Cámara de Diputados lo relativo a las concesiones de suelo y si existe la voluntad de reponer y perfeccionar la idea. A este respecto, opinó que, aun cuando mejorable, es una muy buena alternativa para hacer frente a situaciones complicadas de adultos mayores, inmigrantes, entre otros.

El Honorable Senador señor Montes consideró necesario aclarar qué se entiende por integración, así como definir claramente el rol del sector público sobre el particular.

Señaló que es muy importante quién ejecuta los proyectos, por lo que estuvo de acuerdo con las asociaciones público-privadas.

Reiteró que tiene muchas dudas, porque se estaría acercando una crisis de la política de vivienda que tiene relación con

el creciente déficit habitacional y con la desfocalización de los beneficios estatales. Apuntó que los subsidios se filtran hacia sociedades de inversión y, a mayor abundamiento, la reforma tributaria en tramitación aumenta dichos beneficios a viviendas de hasta cerca de 5.500 unidades de fomento.

Manifestó que el gran desafío es alterar el curso de las cosas, lo que no sería posible con un solo proyecto de ley. Afirmó que para enriquecer la política de vivienda se deben agregar varios factores.

Insistió en que no estaría claro el objetivo de la iniciativa legal -integración, suelo, disminuir el déficit habitacional o incentivar a los privados-.

Sugirió diseñar un mecanismo acotado que permita desarrollar proyectos en el corto plazo y que, a partir de los resultados, se genere una respuesta sistémica y permanente. Mencionó la remodelación San Borja en Santiago -iniciada en 1969- en que se superaron muchos obstáculos y que, en su opinión, se habría conseguido constituir como un barrio integrado.

Por lo anterior, propuso otorgar una facultad al Ministro del ramo para aprobar ciertos proyectos que den nuevas respuestas a las necesidades de la ciudad; por ejemplo, en la comuna de San Joaquín, el Estado debería adquirir los terrenos al borde sur del Zanjón de la Aguada para planificar un desarrollo público, privado o mixto.

Apuntó que, respecto de la política de suelo, observa un problema de voluntad y carencia de los instrumentos adecuados, haciéndose necesaria la conformación de un banco o stock de terrenos. Expresó que la flexibilidad es fundamental, respetando ciertos estándares básicos.

El señor Luis Eduardo Bresciani sostuvo que configurar una política de suelo es un asunto que supera ampliamente el proyecto de ley en debate, porque requeriría nueva institucionalidad e instrumentos y recursos estatales.

Respecto a la manera de ir armando un banco de suelos, mencionó que en el año 2015 se le entregó a la ex Presidenta Michelle Bachelet un documento -Medidas para implementar una política de suelo para la integración social urbana- elaborado por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, en que uno de los planteamientos consistió en que la normativa permitiera que los desarrollos inmobiliarios cedieran terrenos, razón por la que hoy se permite destinarlos a equipamiento o áreas verdes, medida que sería perfectamente concebible para efectos de construir viviendas.

Planteó que otra alternativa podría ser admitir asociar equipamiento a expropiaciones, por ejemplo, que el Metro o la Empresa de los Ferrocarriles del Estado (EFE) puedan hacerlo. Acotó que un beneficio de ese mecanismo es que se paga el valor real y no el especulativo. Finalmente, la opción más directa -y onerosa- es destinar recursos públicos para la adquisición de inmuebles en lugares bien localizados.

Señaló que una buena gestión de los bienes estatales, incluyendo los de las Fuerzas Armadas, podría formar parte de las herramientas de una política pública efectiva y fácil de concretar, aun antes de crear el banco y contar con el presupuesto.

En cuanto a la magnitud del precio del terreno respecto del valor total de la vivienda social, apuntó que debería ser menos de diez unidades de fomento por metro cuadrado -incluso cuatro en ciertas ciudades- con lo que es imposible acceder a buenas ubicaciones. Destacó que los proyectos de mixtura social viabilizan estas viviendas en sectores en que el precio del suelo es mucho más elevado, siempre y cuando se focalice la integración en estratos vulnerables.

Indicó que no le parece óptimo que el mecanismo que se está diseñando para integrar quede abierto a cualquier vivienda subsidiada, porque no se centra en el 40% más carente.

Pasando al asunto de las conceptualizaciones, afirmó que existen indicadores: primero, definir la focalización -sectores más vulnerables o sectores medios-, y segundo, que los barrios tengan entre el 20% y el 60% de viviendas para sectores vulnerables, ya que más que eso se transforma en segregación. Este último indicador se encuentra en la página web del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Sobre los incentivos, anotó que constituyen una eficiente fórmula solo en ciertos lugares, por eso debe complementarse con otras herramientas.

Además, hizo ver que el proyecto de ley dispone que cuando un plan comunal o uno intercomunal establece beneficios normativos y un desarrollo determinado opte por ellos, éste automáticamente pierde la posibilidad de acceder a los demás incentivos generales de la LGUC, pudiendo ocurrir que -en definitiva- sea más atractivo adherir a los generales, por lo que se debe cuidar la efectividad de los beneficios que se consignan.

El señor Diego Gil añadió que la iniciativa legal debe ser entendida asumiendo que la potestad del MINVU para otorgar los señalados beneficios para estimular proyectos integrados ya está vigente y

reglamentada. Por lo tanto, cabe la posibilidad de ejecutar lo que mencionó el Senador señor Montes, probando en qué medida esos incentivos logran generar una mayor oferta de viviendas integradas.

Manifestó que asume que el proyecto de ley intenta generar una respuesta más extensiva y sistémica al problema de la segregación social urbana, porque amplía la batería de instrumentos disponibles para promover el acceso a la vivienda de manera más inclusiva.

Comentó que en otros países se aprecian grandes beneficios económicos y sociales en el surgimiento de proyectos integrados, porque para familias de bajos ingresos interactuar con otros grupos incrementa sus posibilidades futuras en muchos aspectos, lo que estaría bastante acreditado en la literatura reciente.

Apuntó dos mecanismos que han sido extensamente utilizados en países que han enfrentado la segregación social de manera eficiente, que son: las herramientas de gestión de suelo -concesiones, por ejemplo- y la vía regulatoria, es decir, establecer obligaciones asociadas a incentivos, a través de la planificación urbana, para estimular la oferta de vivienda social en zonas de altos ingresos. Esta última constituye la fórmula más ocupada en el mundo y se denomina “zonificación inclusiva” -exige a los desarrolladores incluir cuotas de viviendas sociales en sus proyectos inmobiliarios-.

El Honorable Senador señor Montes acotó que, lamentablemente, los vecinos se han opuesto a la mixtura social.

El señor Diego Gil respondió que si el MINVU, en utilización de la habilitación que ya tiene, comienza a generar una cultura en esa dirección y se empiezan a apreciar los beneficios se podrá recoger en un proyecto de ley futuro, sin necesidad de alterar la lógica de la planificación territorial. Así, el plan intercomunal debe establecer estándares a cumplir por los municipios en los instrumentos comunales, medida consignada en el nuevo inciso tercero que se propone añadir en el artículo 27 de la LGUC.

Pasando a otro asunto, hizo ver que uno de los problemas de la herramienta consistente en concesionar, y que originó el rechazo en la Cámara de Diputados, fue que no fijaba la cuota de viviendas de arriendo destinada a sectores vulnerables que debía incluir cada proyecto. Sugirió recuperar el instrumento mencionado y perfeccionarlo, incluyendo un requisito claro de focalización.

El señor Fernando Marín sostuvo que, a su modo de ver, el objetivo de la iniciativa legal es permitir que más gente de bajos ingresos pueda residir en zonas mejor localizadas y conectadas.

Señaló que la vivienda social permite cualquier desarrollo inteligente de gestión de suelo. Por ejemplo, en el año 2018 se le habría planteado al Consejo Regional (CORE) de Antofagasta la compra de un terreno en el centro de la ciudad a 20 unidades de fomento por metro cuadrado, que luego traspasaría al SERVIU, debiéndose licitar la construcción de las viviendas y recibir en pago, de parte del inmobiliario, el precio de dicho terreno, pero en 8.333 metros cuadrados construidos, lo que equivalía a 154 unidades, con 54 metros cuadrados cada una. Al desarrollador le quedarían cerca de 200 unidades para venta libre más una placa comercial en el primer piso (uso mixto). Finalmente, no se llevó a cabo la propuesta.

Además, hizo presente que la Empresa de los Ferrocarriles del Estado (EFE) cuenta con muchos terrenos muy bien localizados -por ejemplo, en Santiago, al lado del Parque de la Familia, y en Talca y Valdivia-, pero que, sin embargo, el marco regulatorio no permite su traspaso al MINVU.

El Honorable Senador señor Navarro comentó la demora en la tramitación de los planes reguladores en la Región del Biobío y preguntó qué hacer para agilizar los procesos.

El señor Fernando Marín contestó que la forma más simple es que las instituciones cumplan los plazos establecidos para la intervención de cada una de ellas.

El Honorable Senador señor Montes sostuvo que actualmente las ciudades de Chile están avanzando hacia una menor integración, por la gentrificación y porque el Estado ha mal focalizado los incentivos.

Se manifestó contrario a que el sector inmobiliario tenga demasiados beneficios, por ejemplo, el IVA y el crédito sin interés a los desarrolladores de proyectos de viviendas subsidiadas establecido en el decreto supremo N° 19, del MINVU, de 2016, que reglamenta el programa de integración social y territorial, y modifica el decreto supremo N° 1, MINVU, de 2011, reglamento del sistema integrado de subsidio habitacional.

A su vez, consideró inconcebible haber entregado la organización de la demanda a los privados, de acuerdo al recién mencionado decreto.

Afirmó que cambiar todo el sistema costará mucho, por lo que insistió en incorporar una herramienta que comience a modificar la lógica actual, que no conlleve grandes cambios en todos los aspectos, sino que sean proyectos que muestren nuevas formas de construir ciudad y que la autoridad política esté en condiciones de evaluar y visar.

En otro ámbito, indicó que los municipios deben contar con presupuesto especial para arrendar en cumplimiento de políticas sociales.

El señor Fernando Marín comentó que, antes de plantear el proyecto -previamente aludido- en Antofagasta, se hizo un análisis de cuánto invertiría el Estado en impulsarlo, no solo en terreno y casas, sino que también en colectores de agua potable, carretera, etc., y se comparó con otro en Alto la Chimba, en que el suelo costó media unidad de fomento por metro cuadrado, pero a 18 kilómetros del centro de la ciudad. El costo total en el último caso sería de 33 unidades de fomento por metro cuadrado construido, mientras que en el mejor localizado la inversión habría sido de 35.

El Honorable Senador señor Montes afirmó que lo importante es la evaluación social de los desarrollos y sostuvo que, lamentablemente, en Chile no se le da la relevancia debida, así como tampoco a los costos de educación, salud y desplazamiento de las personas.

En una sesión posterior, **el señor Slaven Razmilic, investigador del Centro de Estudios Públicos**, expresó que la discusión sobre el proyecto de ley de la especie de alguna manera se habría desvirtuado en la Cámara de Diputados, pues se debatió sobre ideas que no contemplaba el Mensaje, entonces, se mezclaron los temas y se perdieron aspectos relevantes del texto original.

Sostuvo que se tiende a ver simultáneamente dos dimensiones: inclusión en el sentido de ubicar a las familias más vulnerables en la ciudad e integrarlas en zonas con mejor accesibilidad, equipamiento y oportunidades, versus la alternativa de llevar la urbe a aquellos que están segregados y desconectados.

Anotó que tales dimensiones son complementarias y -afortunadamente- están presentes en el proyecto; sin embargo, ello acarrea desconcierto respecto a qué instrumento sirve para cuál de ellas.

Se preguntó si la iniciativa busca que haya equidad urbana en el acceso a bienes públicos o lograr la mixtura social, es decir, interacción entre grupos de distinto nivel socio-económico en el territorio.

Afirmó que, tanto en el Mensaje como en el texto del proyecto de ley aprobado por la Cámara de Diputados, se tiende a confundir las finalidades; de hecho, los instrumentos que se proponen permitirían apuntar a ambas al mismo tiempo. Indicó que lo antedicho no le parece grave, desde el punto de vista de la consecución de los objetivos,

aunque advirtió que el efecto negativo consistiría en la dificultad de evaluar los resultados en el futuro.

Para ejemplificar, observó que actualmente las líneas del Metro de Santiago se ubican en áreas donde habita un mayor porcentaje de adultos con educación superior completa; entonces, si se generaran mecanismos para densificar alrededor de las estaciones se obtendría más equidad en el acceso a bienes públicos y, también, mayor mixtura social.

Recomendó perfeccionar las definiciones, para efectos de la evaluación futura.

Cambiando de tema, señaló que, en una discusión como ésta, donde el grueso de las políticas públicas respecto de vivienda y desarrollo urbano se lleva a cabo por la vía de la potestad reglamentaria, los espacios de conversación técnica son valiosos y constituyen oportunidades para conocer y evaluar dichas políticas, por lo mismo, se generan altas expectativas en cuanto a lo que se podría hacer en el marco del proyecto de ley en debate.

Apuntó que la modificación del nombre del Ministerio le da énfasis a los cambios para el análisis de fondo.

Consideró que, en atención a lo recién expresado, el proyecto de ley está por debajo de las expectativas. Hizo el símil con el Boletín N° 12.661-31, que establece el sistema Red Integral de Protección Social, más conocido como “clase media protegida”, que por nombre parece ser de mucha envergadura, pero en los hechos no lo es y apunta a la factibilidad de realizar una interacción de datos para coordinar de mejor manera las prestaciones, lo que no deja de ser relevante.

Indicó que la iniciativa en debate carece de ciertos tópicos, siendo los tres más notorios, los siguientes:

Algunas omisiones:

- 1. Recuperación de **barrios críticos** → ¿Se requiere un PdL?
- 2. Falta de política de **suelos** → ¿Concesiones?
- 3. Cambio en la **política de vivienda** → ¿Es atingente a este proyecto?

Indicó que el proyecto de ley no se hace cargo de la revitalización de infraestructura y equipamiento en zonas críticas. Señaló

que los instrumentos existen, aunque falta conexión intersectorial, y, en todo caso, ocuparse de tales asuntos tiene que ver con las prioridades de política presupuestaria de los distintos Gobiernos.

Advirtió que no se consignan herramientas más audaces en cuanto a la política de suelos. Hizo ver que el Mensaje contenía un elemento muy valioso que consistía en la posibilidad de concesionar terrenos públicos, donde la variable de licitación era el porcentaje de viviendas destinadas a alquiler protegido. Anotó que el mecanismo era un modo de captura de plusvalía, pero faltó fijar límites y rangos que acallaran las incertidumbres respecto de la voluntad estatal de beneficiar a las inmobiliarias.

Observó que la iniciativa no altera la política habitacional -estructura y financiamiento-, aunque le agrega variantes. Así, anotó que se innova en lo referente a que los subsidios se otorgan a través de beneficios normativos que permiten ocupar la plusvalía que se genera para financiar soluciones asequibles.

Reflexionó sobre si ésta es la oportunidad de modificar la mencionada política habitacional, pero recalcó que es importante hacer la distinción entre los diferentes debates que se van produciendo; entonces, sería preciso decidir si el proyecto de ley es o no lo suficientemente audaz o si los mecanismos que contempla se oponen o no a los objetivos finales de lo que se anhela.

Luego, se abocó a las incertezas que se generaron en el primer trámite constitucional por los eventuales efectos negativos de la iniciativa. En la Cámara de Diputados, se sostuvo que se entregaba demasiados beneficios a las inmobiliarias -y pocas exigencias- y que se ponía en riesgo las zonas patrimoniales protegidas.

En cuanto al negocio inmobiliario, apuntó que el otorgar muchos incentivos y escasos requisitos a los desarrolladores implica traspasar la plusvalía a los privados, pero si ocurre lo contrario, el resultado será que no habrá interesados en la construcción de estos conjuntos habitacionales integrados.

Hizo presente que en este ámbito el Estado chileno no tiene experiencia y, aunque existen antecedentes internacionales, aseguró que es muy probable que se cometan errores. Por lo anterior, opinó que al Ejecutivo debe dársele un espacio razonable para que vaya probando mecanismos y haciendo los ajustes que procedan.

Consideró que en la discusión en la Cámara de Diputados faltaron, de parte del Gobierno, modelaciones, simulaciones y

ejemplos prácticos sobre el efecto de concretar las herramientas propuestas y su potencial.

En lo que atañe al patrimonio, opinó que las indicaciones aprobadas en el primer trámite constitucional lo resguardan adecuadamente, no dejando espacio para incentivos normativos que destruyan una zona protegida. Anotó que sigue siendo pertinente la pregunta de si se podrá hacer algo en dichos sectores y estimó que sí, por ejemplo, renovar y revitalizar barrios por la vía del aumento de la densidad, siempre y cuando se amparen los criterios que los llevaron a ser declarados como tales en su momento.

Recomendó informar mejor el debate con respecto a lo que se espera conseguir, con datos y ejemplos.

Pasando a otro punto, se refirió a la gobernanza para la implementación de la integración, en cuanto a si su concreción debe ser de responsabilidad municipal, del gobierno regional o del Ministerio. Opinó que, a priori, se trataría de decisiones locales, pero en urbes que tienen varios alcaldes se producirían problemas de economía política al interior de ellas. Aclaró que la segregación es un problema de ciudad y no de municipios, por lo que al pensar en inversiones relevantes en términos, por ejemplo, de movilidad y acceso a bienes públicos, debe intervenir el nivel intercomunal.

Explicó que en un modelo centralizado total el actor principal sería el MINVU, institución que se halla alejada de la realidad y los problemas, no contempla la participación ciudadana y desconoce los planes reguladores comunales.

A contrario sensu, el modelo descentralizado tiene como protagonista al municipio, que evitará la construcción de viviendas sociales en su territorio por la falta de incentivos (no pagan contribuciones y generan altos costos) y porque no cuenta con una visión metropolitana o de ciudad.

Afirmó que el ámbito ideal de esta regulación es a nivel de plan regulador intercomunal en ciudades de más de una comuna, y, si dicho instrumento no consigna medidas pro integración, el Ministerio debería intervenir.

Indicó que el proyecto de ley establece exigencias tanto para los planes reguladores comunales como para los intercomunales, en términos de integración y generación de vivienda asequible, lo que se configura como novedoso para nuestra tradición normativa urbana.

Opinó que el texto en análisis aborda adecuadamente la gobernanza, porque el Ministerio tiene el rol de resguardar que los instrumentos locales de planificación territorial contemplen criterios de integración e inclusión social y urbana -así como las Seremi en sus jurisdicciones-, con la supervigilancia de la División de Desarrollo Urbano.

Apuntó que los planes de desarrollo comunal debiesen incluir las proyecciones de carencias habitacionales, para que el IPT se haga cargo de esas definiciones. Lo mismo respecto de la imagen objetivo incorporada con la ley N° 21.078, sobre transparencia del mercado del suelo e impuesto al aumento de valor por ampliación del límite urbano.

Entonces, recomendó considerar atribuciones para el nivel central aplicables solo en tanto no estén contempladas en la normativa local o intercomunal.

Advirtió que a los gobiernos regionales les corresponde la elaboración del anteproyecto del plan intercomunal, a la secretaría regional ministerial de vivienda y urbanismo el plan en sí mismo, y al GORE continuar con el trámite de aprobación, por lo que el proceso aún sigue siendo demasiado centralista, a su modo de ver.

El señor Sergio Baeriswyl, Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU), explicó que el rol de la institución que representa es custodiar e implementar la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), que es un patrimonio y fuente de orientación de las recomendaciones que se realizan al Ejecutivo.

Apuntó que el CNDU está integrado por 31 miembros, provenientes del mundo académico, del social, del privado, del público y del político, que se reúnen para concordar ciertos criterios técnicos y transversales sobre su materia.

Explicó que la PNDU es del 2014, elaborada durante el primer Gobierno del Presidente Piñera y puesta en marcha durante el segundo mandato de la ex Presidenta Bachelet. Consiste en un diagnóstico y una mirada ideológicamente transversal que conceptualiza a la ciudad como un medio fundamental para producir calidad de vida a los ciudadanos. Destacó que entre los miembros del Consejo no hay grandes divergencias, tanto en el análisis como respecto a la determinación de los desafíos.

Así, los cinco pilares que construyen la PNDU son: integración social, desarrollo económico, equilibrio ambiental, identidad y patrimonio, e institucionalidad y gobernanza.

Integración social

Es un valor compuesto de dos elementos



Equidad Urbana

Acceso equitativo a los bienes públicos

Inclusión Social

Cohesión social y participación en los beneficios de la ciudad

De manera personal, opinó que -eventualmente- podría producirse en Chile la paradoja del desarrollo con segregación, detentando un ingreso per cápita alto. Por esta razón, acotó que el proyecto de ley constituye un paso relevante para construir variadas herramientas en pos de la integración.

Comentó que el CNDU acordó ocho medidas para enfrentar la segregación y destacó que la iniciativa reconoce tres de ellas:



Las materias que no están contenidas en el texto aprobado por la Cámara de Diputados debieran ser abordadas en el largo plazo y subrayó que las que sí lo están son coherentes con la PNDU, aun cuando se pueda pensar que son insuficientes en ciertos aspectos.

Así, el cambio de nombre del Ministerio es una señal potente y convergente con la mencionada política, porque consigna una nueva orientación.

Respecto del proyecto de ley, enfatizó que reconoce funciones habilitantes para resolver distintas materias, es decir, permite solucionar diversos componentes de la segregación social mediante mecanismos -más bien- exploratorios.

- **Fortalece las zonas de integración social (creadas por Ley N° 20.741 / 2014)**
 - » cumplimiento de indicadores y estándares de calidad de vida para acceder a beneficios (SIEDU)
- **Resguarda que los IPT incluyan criterios de integración social**
- **Entrega mayores atribuciones al MINVU**
 - » Supervigilancia de los IPT para integración social
 - » Integración e inclusión social en políticas y programas
 - » implementación de políticas de suelo
- **Perfecciona objetivos de la planificación urbana**
 - » Infraestructura – inversión pública – integración social

Explicó que la incorporación de los indicadores y estándares de calidad de vida permitirá dilucidar las características de cada localidad y determinar qué zonas son las más idóneas para impulsar la integración.

Además, la obligación de que los IPT contengan el deber de hacerse cargo de la segregación constituye un gran avance que nunca se ha visto en la legislación chilena.

Destacó, también, las nuevas atribuciones del MINVU para supervigilar que en los instrumentos de planificación territorial esté bien representada la mirada sensible hacia una mayor integración social y para implementarla en aquellos lugares de las ciudades donde los indicadores muestren su viabilidad, a través de una densificación equilibrada.

Asimismo, acentuó que el perfeccionamiento de la planificación urbana es una medida importante para la PNDU, porque en tanto la inversión pública se vaya concretando en las urbes se podrá, simultáneamente, asegurar que en torno a ellas se canalicen los subsidios del Estado, produciéndose integración social.

Comentó que lo antedicho constituiría una herramienta retroactiva en el sentido de que en las zonas en que se observa segregación se materialicen incentivos para la llegada de mejor infraestructura y de familias de menores ingresos y, por otra parte, se trataría de una herramienta prospectiva en cuanto a que la planificación urbana pueda definir áreas donde fomentar la integración.

Observó que la inversión pública es realizada por los ministerios y la planificación por las municipalidades, por lo tanto, están separadas.

Indicó que el Consejo pleno aprobó, a inicios de octubre, un documento sobre densificación equilibrada, que hace mención a la relevancia del arriendo administrado por el Estado, pasando a ser un actor importante para resolver el problema habitacional. Comentó que esta fórmula se utiliza en Europa hace más de 40 años, por lo que no es nueva.

Concluyó afirmando que el CNDU estima que este proyecto de ley aporta a lograr la integración social, aunque no satisface todos los anhelos técnicos respecto de propuestas más audaces.

El Honorable Senador señor Sandoval señaló que cuando se quiere construir una solución surge la pregunta de cómo llegamos a la realidad actual, cómo se ha permitido tanta segregación. Por ello, hoy se trata de corregir y retrotraer, pues, en su opinión, estamos viviendo en una desigualdad absurda, sin embargo, nos cuesta asumir la experiencia mundial.

El Honorable Senador señor Navarro indicó que la construcción de ciudad tiene múltiples variables, además de la urbana. Comentó que, en 1998, en la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados, se quiso impedir el crecimiento de Santiago sobre la cota mil, porque los incentivos de trabajo y mejores oportunidades en la capital producían migración desde el campo (aproximadamente unas 300 mil personas cada cinco años). Aseguró que en esa oportunidad hubo unanimidad de los participantes sobre el problema y en cuanto a que la ciudad colapsaría.

Apuntó que es imposible pensar en un desarrollo urbano sin manejar todas las variables que determinan a las personas radicarse en una ciudad específica.

Preguntó cuál es la proyección de crecimiento de Santiago para los próximos 20 a 40 años.

Observó que en la Región Metropolitana existe un caos vial, en que las autopistas no dan abasto y se transita de manera lenta e insegura.

En su opinión, el crecimiento vertical es el resultado de los errores cometidos en el diseño de la ciudad, por lo que solo estaríamos tratando de adaptarnos. Apuntó que la política habitacional ha dejado esto en manos del mercado, es decir, de los inmobiliarios.

Hizo presente la frustración desde las Regiones, pues pareciera que la tendencia de migrar a Santiago es imparable.

Señaló que sería imprescindible tener un “alcalde mayor”, porque ningún edil quiere ceder poder.

El Honorable Senador señor Sandoval advirtió que este proyecto de ley está cargado de opiniones encontradas respecto del asunto de fondo.

La Honorable Senadora señora Aravena señaló que la iniciativa legal viene a hacerse cargo de un problema propio de las ciudades más grandes del país, porque, en su concepto, en las pequeñas hay más integración. Anotó que ve la descentralización como una oportunidad para no replicar la segregación.

Además, aseguró que el proceso de planificación territorial es muy rico en participación ciudadana, sin embargo, es demasiado largo, las personas no ven los resultados y la ciudad -finalmente- se va construyendo inorgánicamente. Sostuvo que dicha tramitación debe ser revisada.

Por otro lado, la toma de razón por parte de la Contraloría General de la República demora mucho.

Sobre el proyecto de ley, advirtió que tiene un título muy pretencioso que no dice relación con su contenido, por lo que no sería adecuado seguir buscando en él algo que no podrá aportar en sus términos actuales, ya que la integración tiene muchos aspectos que no se tocan. Sugirió un trabajo conjunto e integral.

Sin perjuicio de lo anterior, sostuvo que las definiciones deben ser claras, de lo contrario se perderá una oportunidad.

Apuntó que ciertos sectores de Santiago, sobre la cota mil, deben ser protegidos y no permitir construcción en ellos, porque, entre otras cosas, influye en la sequía. Es preciso potenciar el desarrollo equilibrado, pues no todo obedece al cambio climático y a los malos hábitos humanos.

El señor Slaven Razmilic, a propósito del crecimiento de la capital, hizo ver que, en su momento, cuando se hablaba de la migración campo-ciudad, en realidad era simplemente radicación en Santiago, pero en los últimos 20 años el fenómeno se ha dado hacia las urbes en general; así, en Temuco, Puerto Montt, La Serena, etc., se observa un aumento de volumen poblacional mucho mayor que en la capital.

Además, debe considerarse que las tasas de natalidad han disminuido, por lo que el crecimiento desmedido debiera contenerse en los próximos años, lo que no significa que Chile no sea centralizado, de hecho, las mayores oportunidades laborales, educacionales, culturales, etc. siguen estando en Santiago. Advirtió que no se descentraliza por ley o por decreto.

Afirmó que las distintas ciudades deben hacerse cargo de muchas decisiones de sus zonas, de manera local, para contribuir al bienestar general y a la eficiencia de las medidas, aunque ello no alcanzará para descentralizar las oportunidades económicas ni laborales.

Sostuvo que Santiago seguirá aumentando en tamaño -volumen-, aun cuando no crezca en población, principalmente por el incremento promedio de los ingresos, lo que conlleva a demanda por más espacio, por ejemplo, en el caso de familias que viven hacinadas y que, subiendo sus rentas, logran tener cada una su hogar. Apuntó que si no se acomoda la mayor demanda subirán los precios de los inmuebles.

Señaló que, a propósito de la discusión sobre densificación, lo que se ha hecho es invertir en el Metro, porque las líneas nuevas ayudan a que la ciudad se congestione más lento, y, ya que es producto de financiamiento público, lo mínimo es que las zonas aledañas a las estaciones se compartan y sean asequibles a muchas personas.

Aclaró que la segregación social es un problema de ciudades compuestas por más de una comuna y no exclusivamente de urbes tan grandes.

A su turno, **el señor Sergio Baeriswyl** comentó que la pregunta del Senador señor Navarro es desafiante, porque es difícil tener certeza de lo que ocurrirá respecto de Santiago. Explicó que, en teoría, la ciudad deja de crecer cuando se superan los umbrales de los requisitos de demanda -en cuanto a los indicadores de satisfacción y de provisión de los servicios- impactando en la calidad de vida. Advirtió que los problemas de agua, contaminación del aire, olas de calor, tiempos de traslado, etc., harán que las personas piensen dos veces antes de vivir en la capital.

Consideró que el crecimiento de las ciudades intermedias ha sido más rápido que en Santiago, Valparaíso y Concepción.

Destacó que en la medida en que las oportunidades de vida mejoren en las Regiones se abrirán las opciones para que las personas elijan radicarse ahí.

Anotó que los indicadores de calidad de vida posicionan a las comunas de más altos ingresos como las mejores para vivir y muchas de ellas están en la Región Metropolitana.

En cuanto a la preocupación por la tardanza en la tramitación de los instrumentos de planificación territorial, comentó que el CNDU aprobó una propuesta que reduce los plazos promedio de elaboración, de ocho años a dos y medio, sin acotar ningún proceso de participación ciudadana. Indicó que esto será un aporte significativo a las ciudades y constituirá una motivación para que las autoridades inviertan, porque los resultados se verían durante sus mandatos.

La Honorable Senadora Señora Aravena preguntó si tal modificación conllevará enmiendas legales o solo reglamentarias.

El señor Sergio Baeriswyl contestó que se está estudiando, con apoyo del MINVU, qué materias requerirán de proyectos de ley y cuáles se pueden concretar mediante modificaciones a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

Apuntó que la antigüedad promedio de los IPT es de 15 años y su vida útil máxima de 20. Además, solo el 70% de las ciudades del país cuenta con plan regulador. Lamentablemente, añadió, la planificación urbana en Chile siempre va atrasada, lo que constituye otra causa de los problemas de las ciudades.

En la siguiente sesión, **el señor Ignacio Hernández, Presidente de la Asociación de Oficinas de Arquitectos de Chile (AOA)**, señaló que su gremio es una organización sin fines de lucro, que nació en 1998 y está conformada por más de 180 oficinas nacionales de arquitectura, con un total aproximado de dos mil profesionales, responsables de la mayor parte de los proyectos que se construyen en el país -alrededor del 70%-.

Expresó que el tema de ciudad es complejo y, además, la población se ha duplicado en los últimos 50 años, con una importante migración desde el campo.

Destacó que la misión de su organización consiste en promover y fortalecer el valor trascendental de la arquitectura y el urbanismo en la sociedad chilena desde el libre ejercicio de la profesión.

Por otra parte, respecto de su visión, acotó que, al año 2021, pretenden ser un actor relevante realizando un aporte en la discusión y desarrollo de políticas públicas, normativas y prácticas que contribuyan a una mejor arquitectura y urbanismo en las ciudades del país.

En cuanto al proyecto de ley en análisis, señaló que su asociación apoya los objetivos que lo originaron, a saber:

1. Potenciar al Ministerio de Vivienda y Urbanismo en su quehacer y atribuciones. Apuntó que es una buena iniciativa, aun cuando podría hacerse un mayor esfuerzo en este ámbito.

2. Disponer que la integración social debe ser un criterio rector de los instrumentos de planificación territorial. Reiteró que las ciudades son complejas, en especial las multi comunales, porque requieren infraestructura e inversiones con una mirada desde un nivel superior.

3. Contemplar medidas que incentiven el desarrollo de proyectos de viviendas integradas.

4. Facultar a los planes reguladores intercomunales para establecer zonas de integración urbana.

5. Permitir que los Servicios de Vivienda y Urbanización concesionen el uso de terrenos para que se construyan y, luego, se administren viviendas destinadas a beneficiarios del subsidio de arriendo.

6. Precisar el régimen de limitaciones y prohibiciones aplicables a las viviendas destinadas a beneficiarios de los programas habitacionales del Estado.

Comentó que la AOA comparte el diagnóstico del Mensaje, en cuanto a que mediante la fijación de nuevas reglas y atribuciones públicas es posible generar importantes mejoras, especialmente en la falta de integración (o de equidad) de los individuos respecto de los beneficios que entregan las ciudades.

A su vez, en lo que atañe a la preocupación por la ciudad, afirmó que entiende que el cambio de nombre del Ministerio del rubro constituye un primer paso en orden a reconocer a las urbes como un órgano territorial especial.

Asimismo, sobre el hecho de pasar a ser Ministerio de Ciudad, Vivienda y Territorio, y la incorporación de tres nuevas funciones, sostuvo que su gremio está plenamente de acuerdo y propone, adicionalmente, redistribuir las actuales tareas de la Cartera de Estado en dos subsecretarías: una, de Vivienda, y la otra, de Ciudad y Territorio (actualmente División de Desarrollo Urbano).

Respecto de la propuesta original del Mensaje, en cuanto a la modificación del artículo 28 del decreto ley N° 1.305 -del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, promulgado en 1975 y publicado en 1976-, indicó que la sugerencia de la AOA es reincorporarla, agregando, entre las nuevas funciones de los Serviu, arrendar o concesionar terrenos y la facultad de asociarse con terceros para el cumplimiento de los planes y programas del Ministerio, de manera de ampliar la capacidad de gestión urbana, como fue planteado por el CNDU el año 2015.

El señor José Ramón Ugarte, Director de la misma asociación, añadió que, al parecer, durante el primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados, no quedaron claros los alcances de la mencionada modificación. Consideró que la figura -que los Serviu liciten el suelo para que se construyan viviendas y, luego, se destinen a arriendo con subsidio- sería muy beneficiosa para conseguir buenas localizaciones en las ciudades para personas vulnerables.

Desde el punto de vista de la arquitectura, expresó que en Chile prácticamente no existe vivienda social en altura y la razón principal sería la dificultad de administración y mantención que conllevan los edificios (gastos referentes a ascensores y otros bienes comunes) dentro del régimen de copropiedad inmobiliaria; sin embargo, pensando en edificaciones concesionadas, dicho obstáculo desaparece, puesto que la propiedad de las unidades recae en un solo titular, pudiendo el Serviu -incluso- fijar, en las bases de licitación, ciertas normas de administración.

En lo atinente a incorporar la obligación de los planes reguladores de contemplar disposiciones que incentiven la construcción de viviendas sociales, **el señor Ignacio Hernández** comunicó que la AOA está plenamente de acuerdo y propone avanzar en el deber de planificar nuestras ciudades con estándares de integración social que reconozcan la indispensable relación entre la vivienda y los servicios urbanos.

Sostuvo que la vivienda social requiere estar localizada en un entorno con equipamiento, servicios, conectividad y transporte a disposición, y agregó que las políticas públicas deben apuntar a aquello y no solo al estándar del inmueble mismo.

Por lo anterior, apoyó la idea de facultar a los instrumentos de planificación territorial intercomunales para establecer estándares de integración que deban cumplir los planes reguladores comunales.

Luego, se abocó a lo concerniente a entender siempre incluido en el uso de suelo residencial, que fijan los planes reguladores comunales (artículo 41 de la LGUC), la construcción de

establecimientos para los adultos mayores, jardines infantiles y salas cuna, señalando que su gremio concuerda con el planteamiento y, a su vez, sugiere modernizar la redacción del precepto, por considerar que la vigente data del año 1975 y no se correspondería con las necesidades actuales de planificación urbana, por ejemplo, cuando dispone -en el inciso tercero- que “El Plan Regulador es un instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos...”.

Sobre las condiciones para que proyectos de integración social opten a beneficios normativos, manifestó el acuerdo de su asociación y añadió, como propuesta de mejoramiento, que no se limite a una lista taxativa de normas urbanísticas.

La señora Marisol Rojas, del Comité Normativo de la AOA, apuntó que en la regulación de urbanismo y construcciones existen otras normas que pueden ser incentivadas para mejorar desarrollos inmobiliarios, como, por ejemplo, los usos de suelo mixtos. Indicó que, a su entender, limitar los mecanismos significa no reconocer la diversidad de realidades que se da en cada uno de los territorios a lo largo del país.

Retomando la palabra, **el señor Ignacio Hernández** señaló que, respecto a las condiciones adicionales para optar a beneficios normativos para proyectos de integración social en sectores determinados, la AOA sugiere revisar la redacción del caso para no dejar fuera de la aplicación del sistema a terrenos específicos de los Serviu, Empresa de los Ferrocarriles del Estado, Fuerzas Armadas, Bienes Nacionales o particulares -industrias en desuso, suelos que se han transformado de contaminantes a inofensivos, campos deportivos, etc.-.

Hizo ver que cualquier decisión debe ser adoptada con participación de los municipios y que es muy difícil pensar que no sea de esa manera.

En cuanto a establecer en el reglamento los requisitos y procedimientos para acceder a beneficios urbanísticos para proyectos de integración social, planteó disponer -en vez de lo anterior- que se fijen mediante una resolución del MINVU, publicada en su página web, de manera de permitir la flexibilidad necesaria para corregir o adaptar las exigencias y tramitaciones, considerando las distintas realidades regionales.

A su vez, para efectos de poner en marcha el nuevo sistema, sugirió que el Ministerio invite a los municipios a proponer proyectos de integración social, aplicando los beneficios contemplados en la ley.

Sobre lo planteado en el proyecto en relación con el artículo 165 de la LGUC y facilitar la obtención de patentes municipales para los destinos complementarios de los conjuntos de viviendas económicas, señaló que la AOA está plenamente de acuerdo y, además, sugiere extender aquellos usos a equipamiento en general, porque solo los contaminantes podrían ser cuestionados.

A este respecto, comentó que, en grandes ciudades, como Barcelona, es posible observar una mixtura de usos en que cohabitan, incluso, industrias inofensivas. Ello permite el desarrollo de conjuntos de viviendas económicas con equipamiento de salud, educación, deporte, etc.

Pasando a otro punto, indicó que la Asociación está plenamente de acuerdo con el nuevo artículo 183 bis propuesto, que faculta a los planes reguladores intercomunales para establecer beneficios a proyectos de integración social y reiteró la necesidad de avanzar en la definición de estándares de integración por comuna.

La señora Marisol Rojas agregó que su gremio entiende que los incentivos constituyen un mecanismo opcional, por lo que se debe fortalecer la planificación de la ciudad exigiendo ciertos estándares de integración -no optativos-. Esto se relaciona con la determinación de temas prioritarios a nivel intercomunal.

Sobre el nuevo artículo 184 planteado, relativo a incentivos y condiciones en los planes reguladores, **el señor Ignacio Hernández** apuntó que la AOA sugiere revisar la redacción para no afectar a los planes reguladores actualmente vigentes, incluyendo -además- un artículo transitorio sobre la materia.

Por otra parte, expresó el acuerdo de la Asociación con el nuevo artículo 184 bis propuesto, sobre resguardar que las viviendas construidas para beneficiarios de los programas habitacionales del Estado -que se especifican- permanezcan como viviendas sociales.

Finalmente, aun cuando declaró estar consciente de que escapa a las ideas matrices del proyecto de ley, consideró que sería propicio reestudiar los actuales mecanismos de financiamiento municipal en orden a equilibrar la disponibilidad de recursos públicos entre los distintos entes, muy especialmente cuando pertenecen a una misma ciudad. La AOA opina que no es urbanística ni socialmente aceptable que, en dicha situación, existan diferencias de hasta 20 veces en el presupuesto -medido por persona-, por lo que se recomienda revisar la denominada Ley de Rentas Municipales y la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

A continuación, **el señor Felipe Arteaga, de la Comunidad de Organizaciones Solidarias**, explicó que su colectividad agrupa a más de 200 entidades de la sociedad civil que trabajan en torno a la pobreza y la exclusión, a través de mesas técnicas que pretenden incidir en las políticas públicas. El expositor comparece como miembro de la Fundación Vivienda, en representación de la Mesa de Hábitat.

Destacó que, si bien la dimensión territorial no ha sido de las demandas ciudadanas más visibles en la crisis social que atraviesa nuestro país, les parece que sí forma parte del problema que la ha gatillado, por lo que el proyecto de ley en análisis toma especial relevancia.

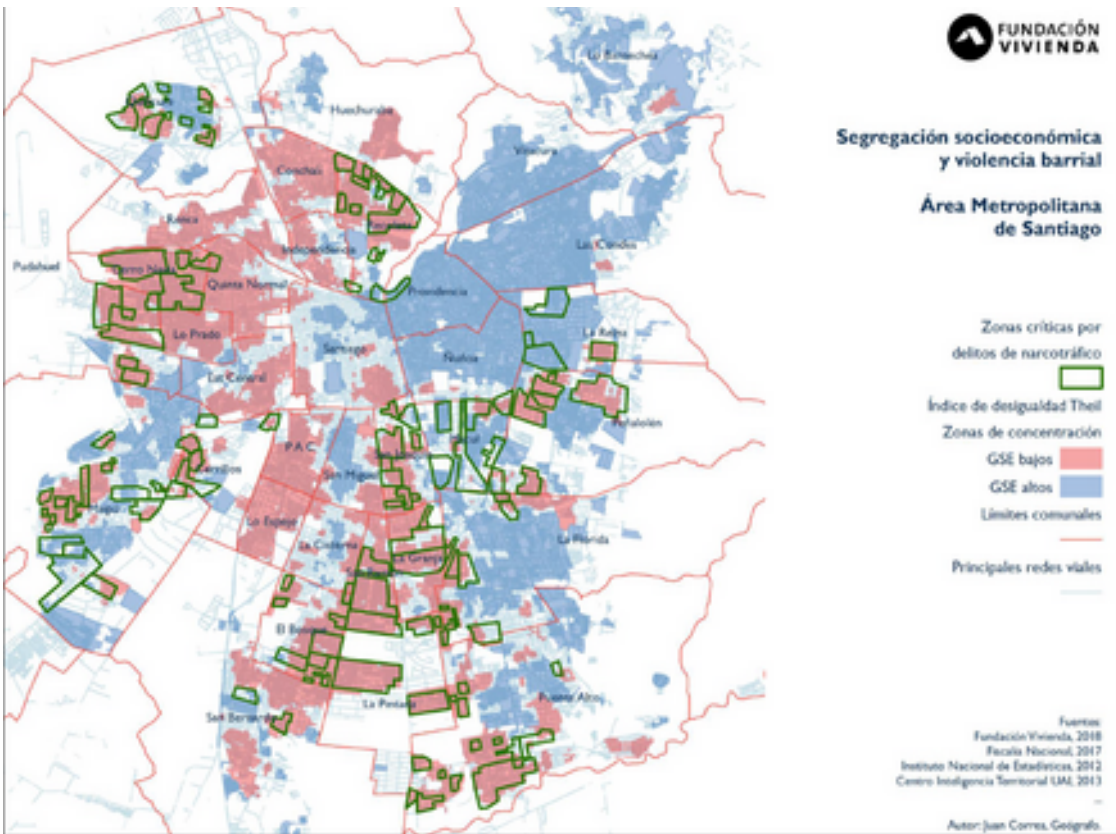
Por lo anterior, apuntó que la iniciativa legal constituye un aporte, pero, a su vez, es una gran oportunidad para darle un vuelco y que sea capaz de hacerse cargo de su nombre, integración social y urbana, siendo un asunto mucho más complejo y profundo.

Señaló que las insuficiencias del proyecto recaen en no abarcar temas como la deuda histórica del Estado respecto de territorios rezagados y segregados.

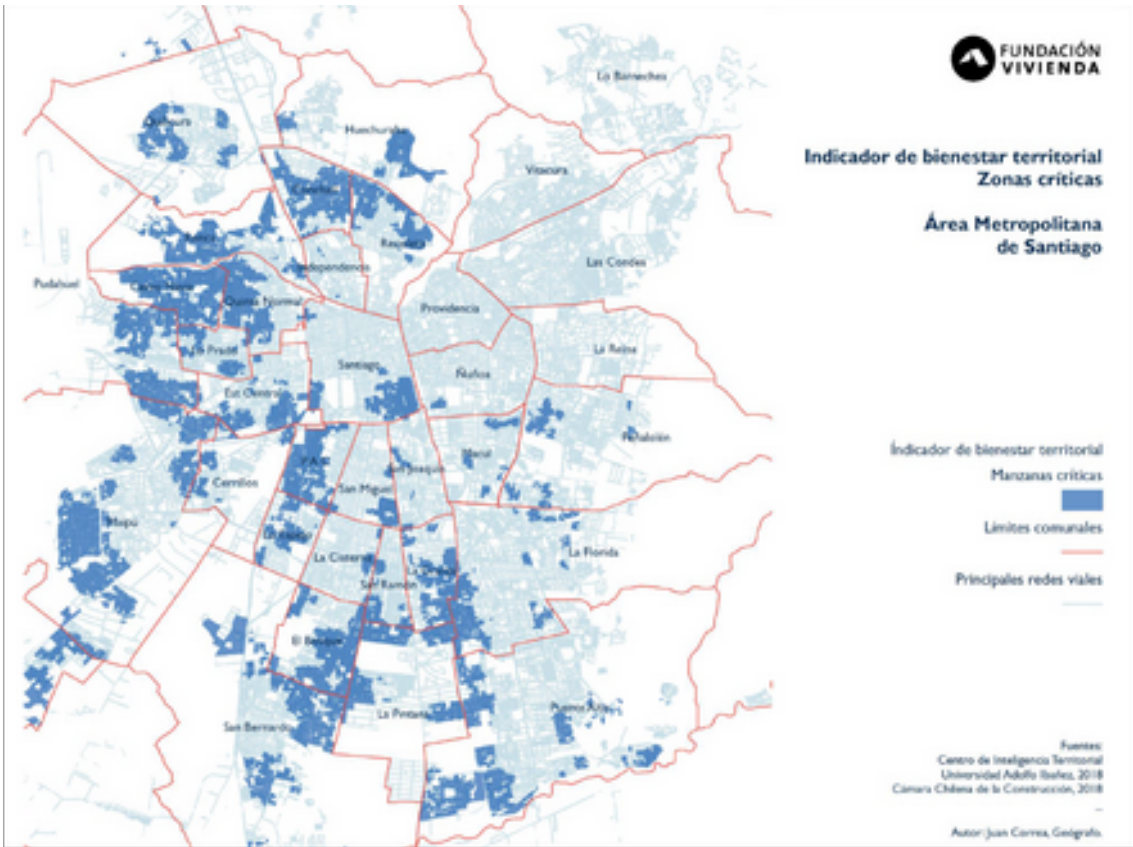
Indicó que sería relevante consignar que la integración social y urbana tiene más dimensiones que la simple interacción física entre distintos grupos socioeconómicos y exhibió lo siguiente:



Luego, haciendo un ejercicio sobre el establecimiento de áreas prioritarias de integración en relación con el índice

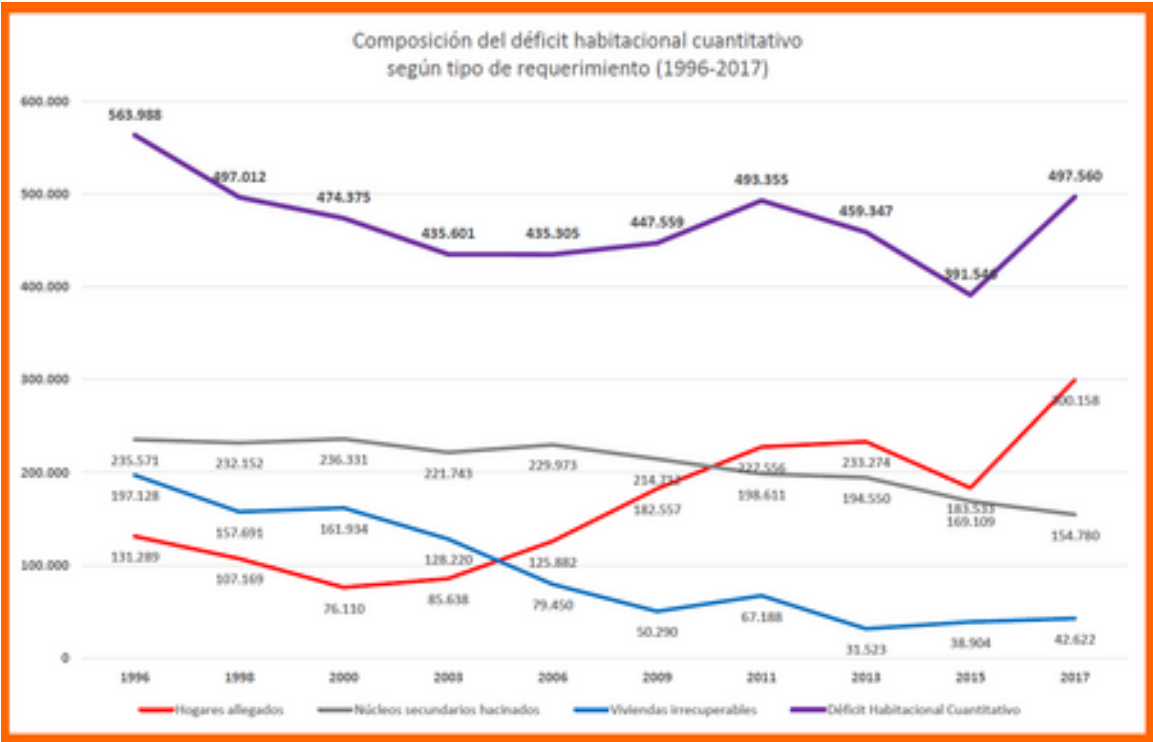


Además, se requiere apuntar a aquellos sectores en que los indicadores de bienestar territorial son preocupantes, que en la Región Metropolitana alcanzan a un tercio de su superficie, como se aprecia a continuación:



Advirtió que, a su modo de ver, si el proyecto de ley en debate no tiene en cuenta las complejidades mencionadas no será apoyado por la ciudadanía.

Respecto del tema de la vivienda, opinó que las políticas públicas se han hecho cargo de la demanda, pero no del déficit habitacional relacionado con el allegamiento y la mala localización. De acuerdo al gráfico que se exhibe, dicho déficit demostraba una tendencia a la baja, al igual que la pobreza, sin embargo, en el último año se ha incrementado, alcanzando niveles de los años 90.



Cambiando de asunto, informó que algunas organizaciones de la Mesa de Hábitat forman parte del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, en que se ha establecido una agenda corta sobre materias urbanas, que contiene un capítulo especial relacionado con el acceso a la vivienda para una mayor integración social.

Apuntó que son dos las propuestas más relevantes:

La primera, es la creación de un banco de suelo, con el objeto de desacoplar el precio del terreno del de construcción de viviendas, porque en la actualidad solo es posible acceder a localizaciones en la periferia de las ciudades.

Lo segundo, es la creación de zonas de inversión pública prioritaria, para establecer sectores en que el Estado tiene una responsabilidad ineludible de invertir para mejorar los estándares urbanos, avanzando -así- en equidad.

Otras propuestas son:

- consagrar obligaciones para que todos los instrumentos de planificación territorial consignen medidas para alcanzar el estándar de integración social 20/60.

- diseñar planes estratégicos de viviendas integradas en cada ciudad.

- crear el primer parque de vivienda pública destinada al arriendo protegido, con un rol municipal relevante. Apuntó que se cuenta con mucha evidencia internacional que demuestra que los entes locales son capaces de abordar la demanda habitacional a través del arrendamiento.

- reponer en el proyecto de ley el sistema de concesiones que no fue aprobado en la Cámara de Diputados.

- permitir la transferencia condicionada de suelo fiscal a instituciones sin fines de lucro con capacidad de promover y administrar proyectos de viviendas de integración social.

- impulsar la definición de zonas, desde el gobierno central, para porcentajes de viviendas de interés social.

- facultar a los planes reguladores intercomunales para regular corredores de densificación en torno a ejes de transporte público y parques, maximizando la rentabilidad social y reduciendo externalidades.

- promover usos de suelo mixto.

A continuación, **el señor Rodrigo Hernández, de la Comunidad de Organizaciones Solidarias**, expuso que la política nacional, en este ámbito, ha priorizado la reducción del déficit habitacional, sin perjuicio de otros elementos que se han ido incorporando.

Apuntó que desde el año 2006 se han planteado las ideas de integración, por medio de diferentes herramientas. Consideró que, si bien se ha promocionado la proximidad espacial entre sujetos diversos -desde el punto de vista socioeconómico-, no fue hasta el 2014 que la PNDU lo incluyó dentro de su espectro formal de trabajo.

En ese sentido, el CNDU hace una relación en cuanto a que la integración social se compone de tres elementos: diversidad social, equidad urbana e inclusión social (cohesión social, fundamentalmente).

Reiteró que la integración social no es solo proximidad física entre sujetos distintos, sino que tiene que ver, sobre todo, con la dimensión relacional, es decir, cómo se trabajan los vínculos entre las personas que habitan un determinado territorio.

Señaló que no tendría sentido una política de desarrollo urbano sin trabajar desde los individuos que dan vida a las ciudades.

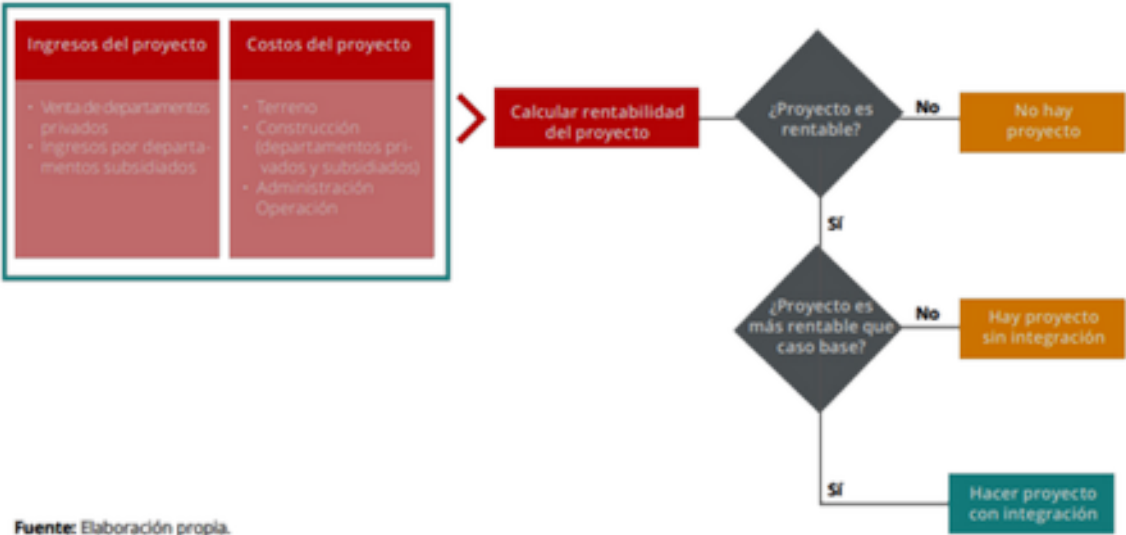
Respecto al nuevo numeral 15 que el proyecto incorpora en el artículo 2° de la ley N° 16.391, opinó que, si bien aparentemente se separa la integración e inclusión social y la urbana, es esperable una definición precisa de la primera para poder vislumbrar el objetivo real de la política pública de vivienda y, así, establecer indicadores que permitan evaluarla, también, desde su dimensión social y no solo desde lo urbano.

Estimó que la política habitacional ha sido carente del elemento relacional, de hecho, el decreto supremo N° 19, del MINVU, de 2016, busca crear mixtura más que una integración real. Lo anterior, se observa en la regulación de conjuntos habitacionales que versa sobre aspectos en torno a los derechos y deberes de los copropietarios, mejoramiento y habitabilidad, pero nada dice en cuanto al vínculo entre los individuos. Opinó que no es suficiente juntar a personas de diferente origen si entre ellas se continúan ejerciendo prácticas de “otredad”.

Indicó que la mezcla social no garantiza una verdadera integración, aunque podría ser un detonante.

Mencionó que en la Ley sobre Copropiedad Inmobiliaria se pueden desarrollar componentes de la dimensión relacional de la integración social, como: trabajos de liderazgo, composición de orgánicas comunitarias, ejercicio de autonomía comunitaria y de autorregulación y generación de vínculos no jerarquizados.

Además, estimó que la integración no debe ser una política de incentivo voluntaria, de acuerdo a la mejor rentabilidad de un proyecto, sino que es preciso exigir un porcentaje mínimo de viviendas subsidiables en todos los nuevos desarrollos inmobiliarios.



Señaló que la pregunta de base es cómo garantizar que la ley sobre integración genere que más actores se involucren en esta misión y que los privados puedan desarrollar sus proyectos alcanzando, también, sus propios objetivos, sin dejar de lado los de interés público.

Por otra parte, anotó que el proyecto de ley requiere definir un esquema de gobernabilidad de la integración social y urbana, y estimó que la redacción actual refleja la ausencia de aquella.

Concluyó que, al no haber claridad respecto del objetivo de la normativa, ni tampoco responsables por su consecución, los avances quedan sujetos a la voluntad de desarrolladores inmobiliarios, concesionarios o municipios, suponiendo un riesgo de ineffectividad natural.

A raíz de lo anterior, manifestó que las propuestas son, por un lado, fijar un modelo de gobernanza que haga posible la planificación y gestión sostenida de los fines establecidos, donde se consignent objetivos y potestades diferenciadas para todos los actores involucrados en los distintos niveles, y, por otro, reglar procedimientos a escala metropolitana o regional para la determinación de beneficios y obligaciones, con una estructura donde exista un diálogo democrático, con reglas básicas y espacios de negociación.

El Honorable Senador señor Sandoval comentó que el proyecto de ley está en una etapa de configuración, absorbiendo las opiniones de los expositores y de la ciudadanía.

La Honorable Senadora señora Aravena señaló que, luego de comenzar el análisis de la iniciativa legal, se comprendió que

el título de la misma es mucho más pretencioso que su contenido. Estuvo de acuerdo con que hace falta discutir la integración social y urbana más allá de la vivienda.

Acotó que le parece muy interesante lo que concierne al banco de suelo, asunto que se ha planteado en reiteradas ocasiones en la Comisión, y opinó que es necesario facultar al Ministerio para que adquiera terrenos a lo largo del país, de manera de planificar la inversión y los proyectos de viviendas sociales.

En cuanto a los planes reguladores, apuntó que concuerda plenamente con la agilización en su tramitación, puesto que una vez que la Contraloría General de la República toma razón de ellos la ciudad ya es otra, por lo que nacen desactualizados.

Observó que este proyecto de ley es una oportunidad de la Comisión para realizar un aporte al desarrollo del país, no solo desde el punto de vista de las viviendas en sí mismas.

El Honorable Senador señor Navarro expresó compartir la visión de enfrentar la segregación social de manera integral, porque los errores cometidos han acarreado costos altísimos para los afectados.

Subrayó que en Chile el mercado de suelo es especulativo, ocasionando una controversia de intereses sobre su administración. Además, no se cuenta con una política de adquisición de suelo para la construcción de viviendas sociales, de modo de dar lugar a la planificación.

Consideró que es fundamental tener el apoyo del Gobierno para hacer frente a la realidad del déficit habitacional, lo que subyace al estallido social que se está viviendo. Estimó que no debe haber nada más agobiante que el hacinamiento y la falta de identidad local, lo que sin duda origina que los jóvenes se vean obligados a salir a la calle a buscar lugares de esparcimiento y socialización.

Se preguntó cuál es la garantía de que, por medio de esta normativa, se crearán las bases de una política pública de suelo y habitabilidad.

Recalcó que no lograr interpretar el momento histórico por el que atraviesa nuestro país sería perder una gran oportunidad de crecimiento, ya que ahora es el instante adecuado para hacer cambios relevantes, porque todos están obligados a ceder.

El Honorable Senador señor Sandoval señaló que, a su modo de ver, el problema más relevante es la segregación social que se ha ido generando a lo largo de los años por un mal diseño de desarrollo. Opinó que todos son responsables del tipo de ciudades que se ha construido y, por lo mismo, deben ser parte de la solución.

Denotó que hay coincidencia en la voluntad de corregir y perfeccionar el proyecto de ley en análisis, de parte de la Comisión y también del Ejecutivo.

A su turno, **el señor Gonzalo Gazitúa, asesor legislativo del MINVU**, observó que el estudio llevado a cabo por los expositores, respecto del texto de la iniciativa, ha sido acucioso y detenido, por lo que las sugerencias son un real aporte al trabajo legislativo.

Transmitió que las ideas matrices del proyecto de ley son lo suficientemente sólidas como para abarcar varios de los asuntos planteados en la Comisión, como, por ejemplo, lo relacionado a la gobernanza, la participación y la actualización de los planes reguladores.

Respecto del nuevo inciso que se propone incorporar al artículo 27 de la LGUC, expresó que la palabra “incentiven” no hace más que redundar en la intención de promover la utilización de un beneficio normativo para el logro de un fin determinado, por lo que estuvo dispuesto a estudiar una mejora que apunte a una exigencia clara en pos de enfrentar la segregación. De esta manera, los entes locales deberán realizar un diagnóstico adecuado en cuanto a la población vulnerable, el déficit habitacional de la comuna, etc.

El señor Ignacio Hernández, Presidente de la AOA, hizo ver que la asociación que representa ha colaborado con los diferentes gobiernos, por lo que cuenta con los conocimientos, experiencias y sensibilidad requerida para realizar un gran aporte. Señaló que integrantes de la AOA, anualmente, se trasladan a distintos países, donde están los mejores ejemplos de integración, recabando sus prácticas, como en Holanda, Suecia, Dinamarca, Noruega y Bélgica.

Recalcó que la demanda es por más ciudad, antes que por más vivienda, y que esta última es el punto de partida, no debiendo escogerse entre una y otra. Aclaró que en muchas partes del mundo la población socioeconómica más vulnerable vive en lugares de dimensiones menores a las que se observan en Chile, pero es el espacio público, la calidad de la infraestructura, la cercanía a las fuentes laborales y a una diversidad de servicios y oportunidades, lo que entrega mayor calidad de vida. Así, concluyó que se sufre más perdiendo varias horas al día en transporte que teniendo una vivienda pequeña, pero con buen equipamiento en el entorno y cercana al trabajo.

El señor Felipe Arteaga, de la Comunidad de Organizaciones Solidarias, reiteró que frente a lo que se está viviendo en nuestro país se da una oportunidad histórica de realizar un gran aporte para cambiar la realidad que se ha construido hasta hoy. Apuntó que las políticas urbanas son de largo aliento por lo que el Estado las debe hacer suyas, independientemente del gobierno de turno, porque es urgente dar señales claras a la ciudadanía de la decisión de gestionar un vuelco importante, corrigiendo los errores del pasado.

El señor Rodrigo Hernández, de la misma entidad, indicó que éste es el momento propicio para resolver ciertos asuntos relevantes, como la interrogante: ¿qué es lo social para Chile, a través de la vivienda y las ciudades?

En una sesión posterior, **el señor José Osorio, Presidente de la Asociación Chilena de Barrios y Zonas Patrimoniales**, solicitó el rechazo de la iniciativa legal, teniendo en consideración la forma en que afectará a los barrios, las comunidades y sus patrimonios.

Señaló que antes del estallido social se hizo ver la postura de esta asociación a la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales de la Cámara de Diputados, a los asesores del Ministro del rubro, así como a la Sala de dicha Corporación, el día de la respectiva votación.

Comentó que, desde la realización de los primeros cabildos, posteriores al 18 de octubre de 2019, múltiples organizaciones sociales han exigido que no se siga legislando en materia de integración, ya que no se tuvo en cuenta la opinión de la ciudadanía, y que el proyecto de ley sea retirado como una muestra de los cambios en la gestión pública del país.

Para sustentar su posición, indicó que, durante el primer trámite constitucional, específicamente para la votación en la Sala de la aludida Cámara, más de 20 dirigentes de la asociación estuvieron presentes para solicitar a los Diputados que apoyaran la defensa del patrimonio de sus barrios.

Señaló que la iniciativa legal propone diversos beneficios a las inmobiliarias en temas como altura, densidad, uso de suelos y rasantes, imponiendo algunos por sobre los planes reguladores comunales (PRC). Así, lo antedicho, desde su punto de vista, viene a consolidar una situación irregular, cual es la contenida en el decreto supremo N° 56 -del MINVU, promulgado en 2018 y publicado en 2019, que modifica decreto supremo N° 47, de Vivienda y Urbanismo, de 1992, Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, 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 D.F.L. N° 2, de 1959, del Ministerio de Hacienda-, en el que el Ministerio habría optado por diseñar un sistema altamente discrecional, al margen de la planificación urbana, que -en su opinión- distorsiona sensiblemente los precios del mercado del suelo, puesto que por medio de una resolución del Secretario de Estado del ramo se fijarán las normas urbanísticas para un polígono determinado, caso a caso, alterando a futuro la altura máxima de la edificación, el coeficiente de constructibilidad, densidad, rasantes, superficie predial mínima y dotación de estacionamientos que hubieren determinado los PRC de todas las comunas del país.

Sostuvo que, a su parecer, lo anterior siembra la semilla de la corrupción e incentiva a que operadores privados influyan sobre los agentes del Estado que deberán tomar decisiones.

A mayor abundamiento, comentó que, durante la discusión en la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales de la Cámara de Diputados, se rechazó la indicación que permitía mantener la protección de los barrios patrimoniales, presentada por el Diputado señor Teillier. Explicó que tal propuesta consignaba que los beneficios e incentivos urbanísticos no pudieran incluir inmuebles y zonas típicas, de conservación histórica, ni los monumentos nacionales, así como tampoco otras áreas que los instrumentos de planificación territorial protejan por razones patrimoniales.

Posteriormente, miembros de la asociación tuvieron reuniones con Diputados de diferentes partidos políticos e independientes, los que expresaron su apoyo a la protección del patrimonio, sin embargo, algunos de ellos emitieron una votación contradictoria en la Sala.

Informó que la Asociación Chilena de Barrios y Zonas Patrimoniales es una agrupación nacional de vecinos que defienden el patrimonio en las más de 140 zonas típicas protegidas por la ley N° 17.288, sobre monumentos nacionales. Apuntó que desde el año 2009 esta organización ha llevado a cabo una labor de resguardo de sectores que, según su modo de ver, estaban siendo depredados por el mercado inmobiliario. En los congresos anuales que se celebran concurren cerca de 400 delegados de todo el país presentando sus casos específicos. Aclaró que este movimiento social defiende la vida de barrio, razón que los lleva a solicitar el rechazo del proyecto en examen.

Comentó que en el último congreso nacional de su asociación se acordó realizar un seguimiento a la tramitación de tres iniciativas: proyecto de ley que modifica la ley N° 18.101 y la Ley General de Urbanismo y Construcciones, para regular el arrendamiento y el

subarrendamiento, y sancionar los casos en que sean abusivos (Boletín N° 12.145-14); proyecto de ley que establece una nueva institucionalidad y perfecciona los mecanismos de protección del patrimonio cultural (Boletín N° 12.712-24), y el proyecto en debate, que modifica diversos cuerpos normativos en materia de integración social y urbana (Boletín N° 12.288-14).

Indicó que el patrimonio cultural debe ser incorporado como un derecho en la nueva Constitución, al igual que la educación, la salud, la vivienda y otros derechos fundamentales.

Comentó que en defensa de la vida de barrio y del patrimonio se han organizado y desarrollado diversas manifestaciones y consultas ciudadanas, gracias a lo que se ha generado un cambio cultural en los últimos diez años, que se refleja en el número de actividades que se llevan a cabo anualmente, el establecimiento del día del patrimonio, aumento de hectáreas protegidas (que llegarían a 3.754) y declaración de 42 zonas típicas.

La señora Isabel Cayul, Presidenta de la Junta de Vecinos del Barrio Yungay, señaló que entiende la palabra patrimonio como un concepto integral, siendo importante la arquitectura y el valor histórico del barrio, pero lo más relevante -y que defienden principalmente- es la vida a escala humana y la conformación de un fuerte tejido social.

Apuntó que el Barrio Yungay es la zona típica más grande del país, con 300 hectáreas protegidas, producto de la lucha vecinal frente al mercado inmobiliario.

Exhibió el plan de gestión de su organización y destacó la labor de la Escuela Taller de Artes y Oficios Fermín Vivaceta -que ayuda a los vecinos a restaurar sus viviendas patrimoniales-, Ecobarrio Yungay, entre otros.

Informó que a raíz del trabajo desempeñado se ha logrado la protección de distintos barrios, a saber: Mata Sur, Villa Olímpica, Suárez Mujica, etc.

Opinó que todo lo antedicho se verá vulnerado por el proyecto de ley de integración social y urbana, por situarse por sobre la protección otorgada a través de la Ley de Monumentos Nacionales.

El señor José Osorio explicó que los aspectos que consideran de mayor preocupación son:

1. Entrega de suelos públicos al mercado inmobiliario, mediante concesiones, perjudicando -en su opinión- la

postulación de los comités de vivienda y, en definitiva, generando mayor riqueza a los desarrolladores con recursos de todos los chilenos.

2. Desintegración del trabajo colectivo por el derecho a la ciudad y la vivienda al impulsar que la postulación a subsidios sea de carácter individual y no priorizar postulaciones colectivas.

3. Favorecer a los desarrolladores inmobiliarios para proyectos de guetos verticales en los tres polígonos de integración social, que podrán definirse a 700 metros alrededor de las estaciones de metro, a 500 metros en ambos costados de las vías de locomoción colectiva y en áreas que, dentro de los 500 metros, cuenten con al menos tres servicios públicos. Así, en base a dichos criterios, en Santiago no quedan hectáreas que no sean susceptibles de beneficios urbanísticos, por lo que concluyó que los barrios históricos comenzarán a desaparecer.

4. Transgresión de la normativa urbanística de los planes reguladores comunales e intercomunales, otorgando beneficios por sobre dichos instrumentos y afectando la autonomía municipal.

5. A raíz del punto anterior, se deduce que se iniciará la destrucción de los barrios de baja altura y los patrimoniales, al permitir que los incentivos normativos se impongan por sobre los planes reguladores comunales.

Resaltó que todo beneficio en la materia, de acuerdo con la Constitución Política de la República, debe ser establecido por ley; sin embargo, se dictó el ya aludido decreto supremo N° 56 -del MINVU, promulgado en 2018 y publicado en 2019-. Además, se favorece a un sector económico determinado: los grandes empresarios inmobiliarios.

Señaló que los planes reguladores, hasta ahora, se configuran con un grado de participación ciudadana y son elaborados por autoridades electas democráticamente, todo lo cual quedaría anulado, porque será el Ministerio el que defina las zonas de integración, atentando gravemente contra la autonomía municipal y centralizando el poder.

Indicó que llama la atención que este proyecto de ley se haya presentado en tiempos en que se ha introducido la participación ciudadana en la elaboración de los instrumentos de planificación y que, en lo pertinente, los tribunales de justicia han fallado a favor de los habitantes de las comunas.

Consideró que la iniciativa abre la puerta a la destrucción de la trama urbana de zonas que han sido protegidas por vecinos, por medio de los planes reguladores y la Ley de Monumentos Nacionales; por ejemplo, la comuna de Santiago, cuyo instrumento de

planificación ha sido modificado en pro de la comunidad y cuenta con la mayor cantidad de zonas típicas del país.

Sobre el patrimonio, comentó que, producto de la indicación del Diputado señor Teillier -antes mencionada- y de las gestiones de la asociación que representa, el Gobierno propuso una modificación al texto -que fue acogida durante el primer trámite constitucional-, consignando la obligación de obtener los permisos municipales y las autorizaciones sectoriales respectivas para dar cumplimiento a las disposiciones especiales de la LGUC y la ley N° 17.288, pero, eso sí, se dejó la posibilidad de que las inmobiliarias intervengan sectores preservados.

Opinó que de aplicar la actual redacción del proyecto de ley podría darse que, con la motivación de acceder a zonas protegidas, baste con que las inmobiliarias hallen algún sitio eriazo en medio para comenzar a asediar a los vecinos de aquél para adquirir sus inmuebles, posibilitando la solicitud de beneficios urbanísticos en cuanto a la altura para nuevos proyectos y transgrediendo el plan regulador, además de romper con la trama urbana de los barrios, puesto que, a su juicio, el Consejo de Monumentos Nacionales no tiene atribuciones para pronunciarse sobre la elevación de las construcciones.

Estimó que malos proyectos disfrazados de integración social serán un gran retroceso a los más de 15 años de trabajo en que las comunidades han logrado proteger el patrimonio de sus barrios, a través de planes reguladores o de la Ley de Monumentos Nacionales.

Recalcó que lo que se requiere del MINVU es que fortalezca la política pública de reparación de viviendas patrimoniales con subsidios, el fondo de patrimonio del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio y programas del Ministerio de Obras Públicas, porque la protección de las zonas típicas e históricas no puede tener contradicciones.

Por todo lo antedicho, requirió a los Senadores que apoyan a las Comunidades del Patrimonio rechazar este proyecto de ley y que, en caso de que se apruebe en general, presenten una indicación para excluir a las zonas patrimoniales de los beneficios urbanísticos en el contexto de la integración.

La señora Margarita Urra, Concejala de la Municipalidad de El Bosque, acompañada por presidentes de comités de allegados de la Región Metropolitana, informó que son representantes de 3.500 familias inscritas en el sitio www.minvuconecta.cl, cumpliendo con todos los requisitos exigidos por el Ministerio.

Comentó que, en el marco de la tramitación del proyecto de ley en análisis, ha sostenido reuniones con diversos parlamentarios.

Hizo ver que el trato recibido del SERVIU Metropolitano y del MINVU no ha sido el adecuado, por lo que los comités -agrupados en coordinadoras- se vieron obligados a denunciar la situación ante la Contraloría General de la República. Indicó que el sistema establecido significa una dilación de las necesidades sociales que ha acarreado una deuda para con los más vulnerables de parte de la clase política del país, ya que no se ha fiscalizado el proceso para acceder a una vivienda, ni se ha propuesto fórmulas más eficientes.

Sostuvo que las organizaciones de pobladores han llevado a cabo un trabajo de indagación y comprensión de las políticas relacionadas con la vivienda, ya que éstas se han establecido en un lenguaje poco amigable para los ciudadanos. Comentó que cuando los miembros de dichas organizaciones tomaron conocimiento de la presentación del proyecto de ley de integración social y urbana sintieron una esperanza que se esfumó al interiorizarse de su texto.

Respecto a las falencias del proyecto, resaltó que se concluye que integración social y urbana solo se relacionaría con el acceso a bienes públicos, en circunstancias de que, en realidad, atiende a elementos sustantivos de desigualdad, ausentes de la propuesta.

Anotó que, a su vez, la nueva normativa implicaría canalizar el déficit habitacional por la vía del endeudamiento de las familias vulnerables, consolidando la bancarización de la vivienda social en Chile.

Observó que, durante el primer trámite constitucional, se conoció que varios Diputados con intereses comprometidos en esta materia no se abstuvieron de votar, razón por la cual solicitó que no se reitere la misma situación en la Cámara Alta.

Apuntó que en los medios de comunicación existe un sinnúmero de informes en contra del proyecto de ley en estudio.

Por otra parte, planteó sus aprensiones y problemas respecto del Registro Social de Hogares, ya que contendría errores de diseño, pues mide los ingresos de las familias, pero no sus gastos, lo que estaría provocando divisiones y segregación entre los pobladores, por lo que instó a los Senadores a involucrarse en el asunto, para mejorarlo.

El señor Antonio Vega, asesor jurídico de la Asociación de Comités de Allogados Los Sin Tierra, en primer lugar, se

refirió a lo relativo a la concesión de terrenos fiscales que, aun cuando no es parte del texto aprobado por la Cámara de Diputados, tiene conocimiento de que existiría gran interés por reponer la idea.

Expresó que uno de los principales desafíos para la construcción de viviendas sociales es el precio del suelo, lo que se habría constituido en un fenómeno global, de acuerdo a lo observado por ONU Hábitat en el Reporte de Ciudades del Mundo de 2016 -“En realidad, las políticas del mercado del suelo, desde 1996, únicamente han ayudado a los segmentos más ricos en la mayoría de los países en desarrollo, encabezando en gran medida el aumento de los precios de la vivienda y elevando los costos de la misma. En Bogotá, el suelo significa más de la mitad del costo de la vivienda social.”-.

Señaló que una de las formas de palear la especulación privada es que los proyectos sociales se emplacen en predios fiscales; sin embargo, el Mensaje contemplaba que los Serviu pudieran licitar el uso y goce de terrenos y el concesionario se obligaría a construir, operar y mantener viviendas u otras edificaciones, obteniendo como contraprestación el derecho a explotarlas comercialmente por un período determinado, bajo la condición de contemplar un porcentaje de viviendas destinadas a beneficiarios del programa de subsidio de arriendo, lo que es considerado inoficioso, porque -en su opinión- no apunta a bajar el costo de los señalados proyectos habitacionales.

Expuso que un segundo punto crítico de la iniciativa trata sobre los beneficios urbanísticos. En materia de vivienda, bien sabido es que los proyectos sociales se ubican en la periferia de las ciudades, conllevando una evidente segregación espacial y, como modo de revertir esa realidad, la iniciativa legal introduce incentivos de la norma urbanística.

Apuntó que la facultad del MINVU de conceder beneficios urbanísticos existe desde el año 2014.

La propuesta contempla que los incentivos o beneficios se puedan condicionar, para proyectos de viviendas integradas, al cumplimiento de exigencias relacionadas con la integración e inclusión social y con el acceso equitativo por parte de la población a bienes públicos urbanos relevantes, especialmente en aquellos sectores en los que el Estado haya realizado o vaya a realizar inversiones públicas en materia de movilidad, transporte, áreas verdes o equipamientos de interés público.

Además, señaló que -según el texto- podrán considerarse los beneficios normativos de altura, densidad, coeficiente de constructibilidad y de ocupación de suelo o de los pisos superiores, superficie de subdivisión predial mínima, dotación de estacionamientos y rasantes.

Sostuvo que en Chile existe segregación espacial por causa de la gran especulación en materia de suelo. Así, el precio de la vivienda ha aumentado desproporcionadamente en comparación con los ingresos de las familias.

Por lo anterior, en una zona en que se espere infraestructura relevante, como una nueva estación del Metro, naturalmente se incrementará el precio de los terrenos cercanos y, además, el inversionista tendrá la razonable expectativa de multiplicar su capacidad de construcción en base al beneficio normativo; entonces, la pregunta que surge es: ¿qué capacidad real tendrá el SERVIU para comprar ese suelo para viviendas sociales?, por lo que observó una contradicción en la política.

En síntesis, remarcó que detrás de las atribuciones propuestas para el MINVU habrá una nueva valoración de terrenos privados, la especulación inmobiliaria encarecerá los inmuebles, obstaculizando la obtención de ellos por parte de los SERVIU y aumentará la merma del Estado en su rol de garantizar el derecho humano a la vivienda.

Luego, pasó a analizar un tercer punto crítico, cual es la centralización. Explicó que el decreto supremo N° 56 -del MINVU, promulgado en 2018 y publicado en 2019- ya estableció que será una resolución la que determinará los beneficios de normas urbanísticas para proyectos de viviendas integradas, mediante la delimitación de un polígono. Tal decisión modificaría los instrumentos de planificación locales sin participación de los municipios ni de las comunidades. Acotó que al concentrar ese tipo de providencias en un ámbito lejano al lugar en que se verificarán los proyectos se abriría la puerta a la colusión público privada.

Consignó que la tendencia internacional en esta materia -de acuerdo a lo informado por la ONU- es que muchos países han optado por la descentralización con resultados positivos, por lo que advirtió que Chile estaría yendo contra dicha tendencia.

Adicionalmente, expresó que en la Nueva Agenda Urbana que se aprobó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) -celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016-, los diferentes Estados se comprometieron, en materia de transformación en pro del desarrollo urbano sostenible, “a promover el establecimiento de mecanismos institucionales, políticos, jurídicos y financieros en las ciudades y los asentamientos humanos a fin de ampliar las plataformas inclusivas, en consonancia con las políticas nacionales, que permitan una participación significativa en los procesos de adopción de decisiones, la planificación y los procesos de seguimiento universales, así como la mejora de la participación de la sociedad civil y el suministro y la producción conjuntos.”.

Por lo anterior, el Estado debe aumentar la participación de la sociedad civil en la planificación.

Además, comentó que, pese a que el proyecto de ley busca reducir la segregación social, no contiene una definición expresa de ella, pero se podría colegir de su texto que, para el legislador, aquella está determinada por el acceso a bienes públicos relevantes.

Sin perjuicio de lo anterior, el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile habría consignado que no hay evidencia científica de que una mejor accesibilidad evite los problemas de desintegración social que se quiere enfrentar con las políticas que se intenta impulsar.

Señaló que los comités de allegados entienden que la segregación social urbana se ataca mediante el derecho a la ciudad, que es mucho más que acceso a bienes públicos relevantes y consistiría en permitir que los habitantes de las urbes sean quienes decidan y las planifiquen.

El Honorable Senador señor Sandoval anotó que, durante la tramitación del proyecto de ley, la Comisión ha recibido opiniones contradictorias sobre el mismo, pero todos concuerdan en la necesidad de ciudades más agradables. Sostuvo que los planes reguladores crearon los problemas de segregación que se evidencian en la actualidad.

Comunicó que en reunión sostenida con el señor Ministro de Vivienda y Urbanismo se acordó abrir todo un proceso nuevo de análisis, porque habría consonancia en que esta iniciativa de ley debe hacerse cargo de asegurar la dignidad y calidad de vida de las personas más vulnerables y de los problemas que presentan las ciudades, que vienen desde décadas atrás. Así, indicó que es el momento de rediseñar las políticas para configurar urbes que aporten calidad de vida a los habitantes, respetando y protegiendo el patrimonio ya consolidado.

La Honorable Senadora señora Aravena celebró la aludida disposición del Secretario de Estado por la apertura para reformular el proyecto de ley. Enfatizó que la construcción de las ciudades se hace con los ciudadanos y que el respeto a la voluntad de la comunidad es trascendental. Apuntó que éste es el momento histórico para trabajar la descentralización y para que el país avance en integración de verdad.

Reiteró que el asunto del suelo es un problema y se necesita un stock de terrenos disponibles para acceder a precios razonables.

Respecto de los planes seccionales y reguladores, anotó que le consta que es muy difícil realizar el trabajo y disponer de los recursos necesarios.

El Honorable Senador señor Montes señaló que ha habido bastantes intentos y procesos de integración, como, por ejemplo, las mismas tomas de terrenos, que fueron un factor integrador de iniciativa popular, porque se localizaron en barrios centrales; luego, durante el Gobierno del expresidente Allende, se concretó la Villa San Luis, en Las Condes. Además, indicó que hay zonas naturalmente heterogéneas, como las comunas de Peñalolén y La Florida.

Recalcó que es fundamental romper la lógica de desintegración y que el patrón que se observa en la ciudad de Santiago se repite en otras urbes del país.

Consideró que se precisa cuidar los barrios y que cada uno tiene sus particularidades, debiendo diferenciar entre los que son realmente patrimoniales y los derechamente antiguos.

En el caso de vivienda, opinó que el decreto supremo N° 49, del MINVU, promulgado en 2011 y publicado en 2012, que aprueba reglamento del programa fondo solidario de elección de vivienda, no responde a las características de las grandes ciudades de Chile.

Sobre el suelo, estimó que se trata de un problema mundial y destacó que los que más adquieren terrenos en nuestro país son los fondos de inversión extranjeros. También hizo ver que, además de la especulación, se advierten otras situaciones de manipulación de los precios, por ejemplo, tomas de predios provocadas por los dueños para obligar al Estado a comprarles a un alto valor.

Indicó que existen distintas formas de intervenir el mercado del suelo, como exigir que en cualquier proyecto inmobiliario se reserve un porcentaje para viviendas de integración, y consideró que, en lo inmediato, la posibilidad va por la vía de la recaudación tributaria.

En lo que atañe a los planes reguladores, señaló que es necesario desmitificarlos, ya que -en su concepto- los que realmente han definido y determinado el diseño de las ciudades han sido los centros comerciales y los supermercados y no los instrumentos de planificación, porque estos últimos no cuentan con reales facultades inductoras de conductas.

Por otra parte, constató que los artículos 50 y 55 de la LGUC han sido instrumentos útiles para las autoridades, porque

permiten, el primero, el cambio de uso de suelo, y el segundo, que en los límites de las ciudades se dé paso a urbanización bajo ciertas condiciones.

Sostuvo que es necesario que, en lo relativo a integración, exista una coordinación entre lo comunal, lo regional y el poder central; de hecho, habrá localidades a las que será preciso imponer esta normativa, por ejemplo, en Las Condes o en La Pintana -en que se paralizaron los proyectos de viviendas sociales por voluntad de un alcalde-. Recalcó que esta materia no se puede simplemente dejar a la autodeterminación de las comunas, porque el Estado juega un rol trascendental.

Fue de la idea de que se desarrollen iniciativas piloto para definir proyectos concretos y así se autorizó al MINVU en la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2020.

En cuanto al planteamiento expresado en su momento por el Senador señor Soria, respecto de que las cooperativas reemplacen a las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social, consideró que en la actualidad se enfrentarían a muchos obstáculos y solo resultaría si se establecieran algunos incentivos tributarios.

Finalmente, apuntó que en Antofagasta e Iquique el Estado cuenta con muchos terrenos, sin embargo, están en manos de las Fuerzas Armadas.

El Honorable Senador señor Soria reiteró que, en su opinión, los municipios deben ser dotados de más facultades para lograr ciudades que aporten mayor calidad de vida a sus habitantes.

Además, consideró que la mejor manera de gestionar la vivienda social es mediante las cooperativas, de acuerdo a su experiencia como alcalde de la comuna de Iquique. Señaló que el Gobierno cuenta con las potestades para asignar terrenos a tales organizaciones a fin de construir las casas de sus miembros.

La señora Margarita Urra estimó que el Estado debe hacerse responsable de ejecutar los proyectos habitacionales para las personas más vulnerables de Chile.

Solicitó que los organismos pertinentes hagan un seguimiento al proyecto El Mariscal de San Bernardo, en que se está formalizando el cambio de uso de suelo para la construcción de viviendas para 910 familias, y que se inste a que el MINVU gestione la obtención de terrenos para el desarrollo de conjuntos de viviendas sociales de la Región Metropolitana.

La unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señora Aravena y señores Montes, Sandoval y Soria, acordó enviar un oficio al Ministerio de Vivienda y Urbanismo enunciando los asuntos recién consignados.

La señora Lidia Venegas, vocera de la Asociación de Comités de Allegados Los Sin Tierra, manifestó que su entidad ha invertido mucho tiempo en estudiar el lenguaje legislativo e interiorizarse de la normativa. Agradeció la voluntad de reformular el proyecto de ley, porque veían en peligro los fines de su organización, ya que ésta es la que mantiene una relación directa con los pobladores más necesitados, como personas de la tercera edad y enfermos que han fallecido esperando su vivienda. Sostuvo que no es posible que los comités de vivienda esperen respuestas por más de 20 años. Resaltó que pretenden que el derecho a la vivienda digna y de calidad sea consagrado en la nueva Constitución.

El Honorable Senador señor Sandoval apuntó que los miembros de la Comisión sienten un gran compromiso para llevar adelante un cambio radical en cómo se hace ciudad.

Es del caso hacer presente que, en su momento, **el Honorable Senador señor Soria** acompañó, por escrito, las siguientes consideraciones en torno a la iniciativa en examen:

“Me hago un deber expresar mi preocupación por el debate del proyecto de ley contenido en el Boletín N° 12.288-14, toda vez que estamos en presencia de una iniciativa que, en sí misma, supone un grave daño, a mi juicio, al esfuerzo llevado a cabo por parte del Estado por asegurarnos una legislación urbanística racional, permanente y de calidad, en la medida en que por una resolución ministerial se pueden dejar sin efecto las normas constructivas contempladas en los planes reguladores comunales.

Por otra parte, la iniciativa viola de manera flagrante la autonomía municipal, en tanto se autoriza al Ministerio de Vivienda y Urbanismo a establecer las denominadas “Zonas de Integración Urbana”, aun contra la decisión autónoma de la municipalidad donde se pretende intervenir. Asimismo, se autoriza a intervenir los territorios vulnerando los planes reguladores intercomunales, pasando a llevar una vez más a los municipios, que, según la Ley General de Urbanismo y Construcciones, son los encargados de la planificación urbana a través de la preparación de los planes reguladores comunales.

Si bien es cierto que el Estado puede otorgar incentivos al sector privado para que invierta en determinadas áreas de la economía, en este caso, los estímulos que se piensa emplear terminan por lesionar principios que son esenciales para una correcta y proba

administración de los recursos públicos, pues se habla de transferencias de suelos (terrenos), que son escasos, y porque se vulnera el principio de la autonomía municipal en materia urbanística. Asimismo, se echan por tierra enormes inversiones que se hacen todos los años para elaborar planes reguladores comunales a lo largo del país. Por una decisión del Ministerio del ramo se pone en jaque todo el trabajo de planificación territorial, que es una labor que tarda mucho tiempo y es compleja.

Por lo expuesto, es que me permito solicitar la suspensión de la tramitación de esta iniciativa o, en su defecto, se cite con urgencia a emitir su opinión técnica al Contralor General de la República, pues veo en estas normas serios peligros para la probidad pública en nuestro país.”.

En una nueva sesión, **el señor Jorge Bermúdez, Contralor General de la República**, se refirió al proyecto de ley de la especie e hizo hincapié en que las observaciones podrían anticipar y evitar inconvenientes interpretativos futuros.

Primeramente, indicó que el problema de la vivienda se aprecia en todas partes del mundo, por el aumento de los precios, y expuso que, a su modo de ver, los desafíos de la política pública en materia urbana son los siguientes:

1.- Gentrificación. Proceso de renovación y revitalización de un espacio urbano -barrios céntricos o en la periferia, pero accesibles con transporte público, valores patrimoniales o próximos a grandes inversiones- producto de la llegada de estratos medios y altos, y el desplazamiento de sectores vulnerables que residen en ellos, como en el barrio Lastarria.

2.- Segregación social y urbana. Exhibió una imagen de Ciudad del Cabo -en Sudáfrica- que muestra dos realidades, una muy agradable y con espacios públicos y, la otra, sin lo anterior y con poca vialidad. Señaló que es un problema de las grandes urbes del mundo. En Chile, ejemplificó con los orígenes del sector de Bajos de Mena en la comuna de Puente Alto.

3.- Legalización de la informalidad. Explicó que, por un lado, rige la normativa que permite la regularización de la pequeña propiedad raíz y, por el otro, las políticas públicas en materia de integración, de erradicación de las tomas, de zonificación y de planificación urbana. Lo antedicho genera graves problemas en el mediano y largo plazo, como el caso de la refinería de petróleo de Concón, que constituye una industria peligrosa que comenzó a operar en 1954, mucho antes que surgiera el barrio consolidado enfrente, que partió siendo una toma en que, luego, el Estado fue entregando títulos de dominio. Hoy la situación genera grandes presiones

por la existencia de dicha instalación frente a viviendas, pero, en su momento, ese sector estuvo bien planificado.

Otro ejemplo se da en la subida de calle Agua Santa, en la salida de Viña del Mar hacia Santiago, en que se observan viviendas sociales construidas gracias a las políticas públicas y, al frente, el campamento Felipe Camiroaga que, prontamente, exigirá la acción del Estado para atender la demanda habitacional.

Opinó que cuando no hay planificación, o no se hace respetar, las personas comienzan a habitar zonas no aptas y muy riesgosas, como en las quebradas de Valparaíso.

4.- Escasez de suelo. Destacó que existen ciertas fórmulas para ir generando terrenos disponibles para uso habitacional, por ejemplo, por medio de la reconversión de terrenos industriales en desuso.

5.- Aumento de los precios de las viviendas en relación al incremento de ingresos, que es un fenómeno mundial, y remarcó que, muchas veces, los créditos hipotecarios van más allá de la vida laboral de las personas.

6.- Plusvalía por la acción del Estado que debería tener una retribución por parte del beneficiado.

7.- Ausencia de una ley general de urbanismo y construcciones que haya surgido de una discusión parlamentaria, pues la LGUC es un decreto con fuerza de ley. Afirmó que se requiere una legislación comprensiva y holística de la materia, porque la falta de ella deriva en problemas como los guetos verticales.

8.- Extenso proceso de elaboración de los instrumentos de planificación territorial. Citó un extracto del informe del Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción: “La planificación urbana a través de los PR puede generar y transferir riqueza, lo que promueve las presiones de terceros a su diseño con el consiguiente riesgo de abrir espacios para el tráfico de influencias y la corrupción. La misma acción del Estado, a través de cambios normativos en el uso del suelo o por medio de obras de infraestructura, genera estos efectos.”.

Así, tal Consejo propuso adelantar instancias de participación ciudadana en la elaboración o las modificaciones de los instrumentos de planificación, lo que fue recogido en ley N° 21.078, sobre transparencia del mercado del suelo e impuesto al aumento de valor por ampliación del límite urbano.

Apuntó que los cambios de la normativa y los beneficios urbanísticos pueden llegar a generar una gran expectativa de utilidades que hace que la tramitación de las herramientas de planificación se torne aún más compleja.

A continuación, se abocó al marco normativo vigente en cuanto a los proyectos de vivienda integrada.

Explicó que el artículo 3° de la ley N° 20.741 introdujo una modificación al decreto con fuerza de ley N° 2, del Ministerio de Hacienda, de 1959, sobre plan habitacional, añadiendo dos incisos -octavo y noveno- a su artículo 1°, a saber:

“El Reglamento Especial de Viviendas Económicas establecerá la categoría de "proyectos de viviendas integradas", referida a proyectos que inducen o colaboran a mejorar los niveles de integración social urbana.

El Ministerio de la Vivienda y Urbanismo podrá establecer beneficios de normas urbanísticas para dichos proyectos en lugares determinados, previa consulta a la municipalidad respectiva.”.

Luego, el decreto supremo N° 56 -promulgado en 2018 y publicado en 2019, que modifica decreto supremo N° 47, de Vivienda y Urbanismo, de 1992, Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, 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 D.F.L. N° 2, de 1959, del Ministerio de Hacienda- fue dictado con el objeto de establecer la categoría de proyectos de viviendas integradas y regular el otorgamiento de beneficios de normas urbanísticas a dichos proyectos.

Por lo anterior, destacó que existe una completa regulación de la materia y que consigna la forma en que se puede acceder a beneficios urbanísticos cuando se presentan proyectos de viviendas integradas, sin embargo, no ha tenido aplicación en la práctica.

Opinó que el contenido del señalado decreto supremo N° 56 va muy en la línea del proyecto de ley en debate, por lo que han surgido varias incertidumbres respecto del primero, siendo posible prever que los eventuales interesados esperarán una normativa concreta y definitiva.

Citó uno de los considerandos del mencionado decreto supremo: “d) Que las modificaciones reglamentarias que se proponen permitirán disponer de beneficios de normas urbanísticas para determinados predios, especialmente en sectores cuyas normas no se

condicen con su potencial urbano y que se estima debieran ser densificados, de manera equilibrada, atendida la existencia de inversión relevante del Estado en infraestructura de transportes y/o la disponibilidad de equipamientos de interés público.”.

Así, dicha normativa -vigente- define proyectos de viviendas integradas y establece los que podrán acogerse a los beneficios de normas urbanísticas y las determina, consigna las características del polígono (proximidad a acceso a estaciones de metro, transporte público, equipamientos o espacios públicos, entre otros) y fija el procedimiento para la dictación de la respectiva resolución.

En cuanto al señalado procedimiento, indicó que debe ser tomado en consideración, pues es enteramente público y no es posible de iniciar a instancias de un desarrollador inmobiliario, sino que a solicitud de una municipalidad, del gobierno regional, de la seremi de vivienda y urbanismo de oficio y, excepcionalmente, de la División de Desarrollo Urbano (DDU) -en función del numeral 1) y 2) del inciso primero del artículo 6.6.2 OGUC-.

Explicó que la iniciativa debe contar con un informe, elaborado por la seremi o DDU -según sea el caso-, sobre el potencial urbano del sector donde podrían establecerse los beneficios urbanísticos, especificando los que estima pertinentes contemplar y los predios que podrían acogerse a éstos, delimitando el polígono y precisando el o los porcentajes de viviendas acogidos de programas habitacionales del Estado que serían exigibles para acceder a tales beneficios.

La propuesta formulada por la seremi o la DDU, será remitida en consulta -no vinculante- a la o las municipalidades en cuyo territorio se encuentren emplazados los inmuebles que conformarían el polígono. El alcalde y el concejo municipal pueden formular observaciones en el plazo de 60 días, prorrogable por 30 días más. Vencido el plazo, la propuesta será remitida al Ministro, para su eventual aprobación.

En caso de existir observaciones, la seremi o la DDU podrán modificar el planteamiento, enviando al Ministro el definitivo para su aprobación o rechazo.

La resolución que apruebe el establecimiento de beneficios urbanísticos en un determinado polígono se publicará en el Diario Oficial y en el sitio web institucional.

Enseguida, expuso ciertos comentarios sobre el proyecto de ley en debate.

Opinó que sus objetivos más relevantes son: establecer medidas que incentiven el emplazamiento de proyectos de viviendas integradas en sectores con adecuados indicadores y estándares de calidad de vida y desarrollo urbano, impulsar las zonas de integración urbana, facultar a los planes reguladores intercomunales para fijar dichas áreas y precisar reglas de primacía entre los beneficios excepcionales y las normas generales.

Desde el punto de vista del articulado, ofreció enviar una minuta detallada sobre las observaciones y propuestas.

Sin perjuicio de lo anterior, advirtió que la redacción del inciso primero del artículo 183 bis propuesto permitiría interpretar que los planes reguladores intercomunales podrían establecer beneficios de normas urbanísticas para proyectos de viviendas integradas en áreas urbanas planificadas y -también- en zonas rurales, por lo que recomendó aclarar en el texto legal que solo se refiere a lo urbano, aun cuando pueda realizarse una hermenéutica sistemática.

Asimismo, comentó que le llama la atención que en el inciso final de dicho precepto no se dispone la incompatibilidad respecto de los eventuales beneficios urbanísticos de otras normas de excepción, como fusiones y conjuntos armónicos, como sí se contempla en el inciso cuarto del artículo 184 propuesto, respecto de la planificación a nivel comunal.

Por otra parte, hizo ver que hay ciertos aspectos que deberían ser analizados en profundidad:

- mayor definición de los elementos de participación ciudadana en el proceso de integración.

- analizar lo que ocurre con la recepción de obras en proyectos inmobiliarios por etapas, porque ha sucedido que se deja para las finales el cumplimiento del porcentaje de viviendas integradas, llegando a casos en que -finalmente- no se entregan. Comentó que en el decreto supremo N° 56 este aspecto sí está resuelto.

- en cuanto al proceso de planificación, indicó que se trata de una tramitación larga, dificultosa y onerosa, por lo que las comunas que logran tener un IPT actualizado deberían estar en condiciones de que ellos sean respetados por un lapso razonable antes de que fuesen intervenidos desde el gobierno central por la vía que propone el proyecto de ley.

- considerar la posibilidad de la reconversión de zonas para efectos de ganar territorio disponible para edificar viviendas

sociales, por ejemplo, en áreas destinadas a industrias abandonadas o semi abandonadas producto de otra normativa, como la ambiental.

El Honorable Senador señor Montes sostuvo que la Ley General de Urbanismo y Construcciones es anterior a la Constitución Política de la República y, por necesidad, se ha aceptado su vigencia. Señaló que, lamentablemente, la normativa en esta materia no logra responder a la realidad de manera eficiente y, aun cuando ha habido varios intentos de reformularla, no se ha producido por la gran resistencia latente; así, en su opinión, cada vez que se ha mejorado algo la regulación, se presentan requerimientos ante el Tribunal Constitucional, porque los sectores conservadores indican que se atenta contra la propiedad privada.

En otro aspecto, opinó que es fundamental que el Estado recupere su poder de planificación de las ciudades.

Sin embargo, expresó que igualmente debemos avanzar respecto de la situación actual, pues el tema de los allegados es preocupante, ya que la oferta de viviendas está por debajo de la demanda. En razón de ello, en la Ley de Presupuestos para el Sector Público correspondiente al año 2020 se optó por facultar al Ministro del ramo para promover proyectos de integración específicos y en determinadas zonas, de una manera similar a la remodelación San Borja.

Avizoró que en la Región de Valparaíso habrá serios problemas, porque no se han dado respuestas a la altura de las circunstancias.

Indicó que, a su parecer, un gran obstáculo en la innovación en el área de proyectos piloto es -precisamente- la Contraloría General de la República, que opone cierta resistencia.

Respecto a la Región de Antofagasta, comentó que el Presidente de la República debiera exigir a las Fuerzas Armadas que restituyan todos los inmuebles que no están en uso para destinarlos a la construcción de proyectos integrados y, por su parte, en la Región Metropolitana, expresó que derechamente habría que expropiar terrenos en el anillo pericentral.

El Honorable Senador señor Sandoval apuntó que se llegó al convencimiento de que la iniciativa de ley no arriba al fondo de la integración social y tampoco soluciona la planificación de las urbes. Señaló que es preciso asumir las responsabilidades por los errores cometidos, como el uso del borde costero y las quebradas en los cerros de Valparaíso.

Por lo anterior, resaltó que se concordó iniciar un rediseño de la iniciativa legal con participación de todos los actores, porque las ciudades no están respondiendo a las necesidades de la población.

El Honorable Senador señor Navarro observó que estamos ad portas del proceso para generar una nueva Constitución, lo que tardará un par de años, pero la intención del MINVU es avanzar en integración, por lo que habrá que enfrentar las deficiencias de la legislación constitucional vigente. Apuntó que lo óptimo sería crear una mesa amplia que logre consensos en vista a los principios que se consagrarán en la nueva Carta Fundamental.

Preguntó al señor Contralor si existe jurisprudencia para los casos de oposición a la integración en la planificación urbana y cuál será el rol que ejercerá ese órgano fiscalizador durante la tramitación de la normativa, teniendo presente que el derecho de propiedad es un eje fundamental de la actual Constitución, que, a su juicio, se protege más que la vida.

Hizo ver que se ha forjado mucha desconfianza en torno al proyecto de ley, pues se piensa que se trata de un nuevo negocio inmobiliario. Además, en cuanto a la observación del señor Jorge Bermúdez en lo que atañe al artículo 183 bis propuesto, sobre la duda de si sería o no aplicable a áreas rurales, indicó que el Gobierno no ha tenido la intención de zanzar claramente la materia.

El señor Gonzalo Gazitúa, asesor del MINVU, sostuvo que las observaciones son un gran aporte para la nueva configuración del proyecto de ley. Señaló que es cierto que el decreto supremo N° 56 no ha tenido aplicación práctica, porque exige requisitos difíciles de cumplir, como el informe que debe acreditar que el sector determinado tiene un potencial urbano que no se está aprovechando por la normativa general; además, se trata de una regulación excepcional, por lo que advirtió que en las simulaciones que algunos expositores han exhibido ante la Comisión no se han considerado aspectos diferenciadores.

Opinó que debe ser valorado el hecho de que se trate de un proyecto de ley sobre integración social y urbana que ya está en segundo trámite constitucional, aun cuando requiere mejoras y aclaración de los asuntos que generaron dudas tanto en la Cámara de Diputados, como lo acotado respecto del artículo 183 bis propuesto, que solo aplicaría al área urbana planificada.

Dicho precepto se configuró con la intención de que el plan intercomunal contenga una mirada de ciudad cuando los instrumentos locales se comporten como si fueran comunas aisladas.

Hizo presente que con la ley N° 20.741 y el decreto supremo N° 56 lo único que se puede exigir a cambio de los beneficios normativos son viviendas con subsidios, pero mediante el texto aprobado de la iniciativa en estudio se podría requerir dichas viviendas u otras condiciones que permitan mejorar un sector en particular, así como consolidarlo.

Consideró interesante la idea de reservar la herramienta de intervención para sectores en que no se cuenta con instrumentos de planificación urbana actualizados. Apuntó que se propone agregar un inciso tercero al artículo 27 de la LGUC que obliga a los IPT a actualizarse con disposiciones que tiendan a la integración social y, si así se cumple, el mecanismo del Ministerio debería quedar fuera de aplicación.

Planteó que es conveniente que la Cartera de Vivienda y Urbanismo mantenga la facultad de promover proyectos de integración en el intertanto hasta que se actualicen los planes reguladores que no contengan criterios de integración social y urbana, con los límites establecidos en los artículos 6.6.1. al 6.6.8. de la Ordenanza General.

Asimismo, concordó con propiciar que los nuevos desarrollos inmobiliarios contengan un mínimo de viviendas con subsidio como contraprestación a la inversión realizada por el Estado.

El Honorable Diputado señor Kast comentó que en la Cámara de Diputados no se llegó a un análisis tan profundo sobre la segregación social y urbana. Acotó que Chile enfrenta el desafío de planificar de buena forma e integrar socialmente a todas las personas, generando herramientas aptas en los planes reguladores para que, en zonas de buena calidad, la integración se produzca efectivamente.

Señaló que uno de los fenómenos a sortear es la participación ciudadana que se opone a la integración y preguntó qué mecanismos se pueden utilizar para evitar que se siga produciendo la exclusión.

El señor Contralor sostuvo que la integración debe implicar a todos los segmentos de la sociedad, no solo a los más vulnerables, puesto que hay ciertos grupos de individuos que no califican para acceder a los beneficios del Estado ni a los créditos hipotecarios bancarios para adquirir una vivienda en propiedad.

En cuanto a la eventual resistencia de la ciudadanía, opinó que, tal vez, se aminoraría en la medida en que la integración sea más diversa. Además, no debe olvidarse que la mencionada participación ciudadana es de carácter consultivo, es decir, no vinculante, pero con los respectivos costos políticos para quien toma la decisión.

Expresó que los procesos de integración pueden llevarse a cabo con distintas intensidades, desde que se exija un porcentaje de viviendas subsidiadas al desarrollador inmobiliario hasta incentivarlo por medio de beneficios urbanísticos, pero se trata de una decisión política.

Concordó con que la desconfianza existe en este ámbito y señaló que habría sido provocada por las grandes plusvalías que la planificación ha generado para unos pocos o la falta de transparencia de su tramitación en algunos casos.

Además, mucha de la regulación urbanística se ha generado con la finalidad de solucionar problemas puntuales, como las modificaciones a la Ordenanza General para facilitar determinados proyectos.

El Honorable Senador señor Navarro manifestó que en todo esto se subsume el bien superior de la paz, ya que la marginalidad ha provocado un gran daño social y económico. Cuando no se realiza una buena planificación alguien “paga la cuenta” de los problemas que se van generando, como el descontaminar el medio ambiente o reparar - o reconstruir- viviendas de mala calidad.

Señaló que estamos frente a una necesidad social ineludible y el estallido social se funda en dicha marginalidad, en cuanto a los más diversos ámbitos de la vida.

Sostuvo que, cuando el Estado decide intervenir, el debate debe estar colmado de valores y derechos en contraprestación a la propiedad privada. La clave es el bien común y no el interés individual.

Por otra parte, acotó que el Congreso Nacional no cuenta con un mecanismo de evaluación de las leyes que se van dictando, por lo que se requiere un análisis acabado de los eventuales efectos de la futura normativa, a priori.

Mencionó el caso del sector Boca Sur en San Pedro de la Paz, en que alguien se habría beneficiado con marginar a un grupo de ciudadanos de escasos recursos a las orillas de la desembocadura del río Biobío y el Estado debe afrontar un nuevo gran gasto para rectificar el error.

Asimismo, expresó que debe cuidarse la calidad de la integración para que no ocurra lo mismo que en Coronel, en que se entregaron viviendas claramente diferenciadas de las no subsidiadas, lo que ha generado más segregación.

El Honorable Senador señor Sandoval señaló que lo más difícil será recuperar las confianzas, sin embargo, lo valorable es que acá se ha creado un punto de encuentro entre todos los actores en pos de la mejora de la calidad de vida.

En una sesión posterior, **el mismo señor Senador** comentó que hace un tiempo atrás se suspendió la tramitación de este proyecto de ley, porque se percibía que algo faltaba en su configuración; ahora bien, frente a la crisis sanitaria que el mundo está enfrentando a raíz de la pandemia del COVID-19, se hace necesario darle una nueva visión a la integración social y territorial.

Expresó que las normas urbanísticas, de construcción y planificación han considerado, por ejemplo, los fenómenos de la naturaleza, como los terremotos, tsunamis, erupción de volcanes y aluviones, y en torno a esas eventualidades se han regulado diversos aspectos, es así como se fijaron áreas de riesgo y se introdujeron las exigencias antisísmicas, entre otras medidas.

Sostuvo que -actualmente- se aprecia la realidad de una manera distinta, en atención a las necesidades sanitarias de la población, por lo que se precisa dar soluciones al hacinamiento, los campamentos y viviendas sociales demasiado pequeñas o precarias, puesto que dichas condiciones acarrearán y ocasionan otros inconvenientes muy complejos, como las dificultades de convivencia.

Por lo anterior, estimó que es pertinente que el proyecto de ley dé respuesta a problemas que son aún más urgentes, para que no se repitan situaciones como lo que aconteció en Bajos de Mena, la construcción de los guetos verticales, poblaciones nuevas con viviendas de mala calidad o en terrenos muy pequeños, etc.

Recordó que mientras ejercía como alcalde, en algún momento, se entregaron casas de 18 metros cuadrados, con un subsidio de 220 unidades de fomento, pero en sitios grandes, por lo que las familias pudieron realizar ampliaciones.

El Honorable Senador señor Soria señaló que en la Población O'Higgins de Iquique, antes de que asumiera como alcalde, se entregaron viviendas de cien metros cuadrados de terreno; una vez en el cargo, se dispuso que los sitios de las casas no podrían tener menos de 200 metros cuadrados.

Agregó que ahora es la oportunidad de enmendar el rumbo y comenzar a hacer las cosas de manera adecuada.

El Honorable Senador señor Sandoval señaló que hoy todas las ideas adquieren una nueva dimensión; de hecho, tras la intención de reformular el proyecto en debate, se aspira a trabajar en un contexto que contemple una perspectiva mucho más amplia y completa, porque es urgente.

El señor Gonzalo Gazitúa, asesor legislativo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, realizó una presentación que pretende dar una visión acabada de lo que ha sido el proyecto de ley desde el inicio de su tramitación, precisamente, para dar cuenta de las opiniones vertidas.

Afirmó que la integración social y urbana debe ser asumida como política pública; es así como los antecedentes conceptuales y fundamentos de la iniciativa son: el diagnóstico y la Política Nacional de Desarrollo Urbano, que el Estado debe velar por el desarrollo de ciudades inclusivas y que la política habitacional promueva el acceso equitativo de la población a los bienes públicos urbanos.

Por su parte, mencionó otras referencias sobre la materia: programas del MINVU para la integración social; ley N° 20.741 y decreto supremo N° 56, promulgado en 2018 y publicado en 2019; condiciones o incentivos normativos en planes reguladores y las glosas relacionadas con gestión de suelo en la Ley de Presupuestos para el 2020 - adelantó que la intención sería recogerlas en el nuevo articulado del proyecto-.

Sobre el diagnóstico, aludió a la segregación residencial y a la desigualdad en el acceso a los bienes públicos urbanos. Citó, de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) del 2014, que el mayor de los problemas derivados del desarrollo de nuestras ciudades y centros poblados “es la segregación social urbana, provocada por décadas de avance en la reducción del déficit habitacional centrado solo en el aspecto cuantitativo, sin fijar la atención en la localización de las viviendas y su acceso a determinados bienes públicos urbanos mínimos”.

Agregó que lo antedicho va muy en línea con lo señalado por el Senador señor Sandoval, en cuanto a que, en su momento, se entregaron soluciones habitacionales que atendían a la disponibilidad de recursos del Estado, pero que en la actualidad están generando importantes problemas de segregación y desigualdad en el acceso a bienes públicos urbanos.

Respecto a la Política Nacional de Desarrollo Urbano del 2014, destacó tres ideas: ciudades inclusivas y con acceso equitativo a bienes públicos urbanos; la necesidad de revertir el déficit habitacional y la segregación existente, y evitar el desarrollo de nuevos

barrios sin integración social. Por ello, uno de los objetivos de dicha política es: “Velar porque nuestras ciudades sean lugares inclusivos, donde las personas estén y se sientan protegidas e incorporadas a los beneficios urbanos: acceso a los espacios públicos, educación, salud, trabajo, seguridad, interacción social, movilidad y transporte, cultura, deporte y esparcimiento. Para ello el concepto de integración social debe relevarse en los mecanismos de gestión de suelo urbano y programas de vivienda”.

De lo anterior, nacen los objetivos específicos de la PNDU que se vinculan con el ámbito de la integración social: garantizar el acceso equitativo a los bienes públicos urbanos, revertir las actuales situaciones de segregación social urbana, evitar el desarrollo de nuevos casos de segregación social urbana, reducir el déficit habitacional, implementar una política de suelo para promover la integración social, entre otros.

Hizo hincapié en que el beneficio de que dichos objetivos hayan sido establecidos en una política nacional es que son aptos para ser citados en un Mensaje, para darle contenido al proyecto de ley y, a su vez, para fundamentar las futuras indicaciones.

Por otra parte, explicó que, de acuerdo al artículo 1º de la Constitución Política de la República, es deber del Estado “promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”. Señaló que, si bien los conceptos de integración e igualdad de oportunidades tienen un alcance amplio que abarca diversos aspectos de la vida en sociedad, resulta innegable que la inserción de viviendas en entornos urbanos adecuados corresponde a uno de ellos.

Además, citó notas extraídas de documentos emitidos por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano:

• Las ciudades son la expresión territorial de la <u>necesidad de los seres humanos por intercambio y vida en comunidad.</u> • La segregación social es un mecanismo de <u>reproducción y amplificación de las desigualdades socioeconómicas.</u> • El aislamiento territorial de las personas más vulnerables <u>genera un contexto cotidiano de pobreza.</u>	• El factor de localización de las personas en la ciudad se ha transformado en una <u>variable crítica en materia de equidad urbana</u>, el que ha sido fuertemente afectado por el explosivo crecimiento de la <u>demanda por habitar los sectores mejor ubicados.</u>
--	---

Explicó que, en concordancia con lo consignado, el proyecto de ley promueve dos aspectos: 1) construir viviendas sociales en sectores muy bien servidos (por su ubicación y acceso a servicios públicos) y 2) llevar la ciudad a sectores aislados.

Destacó que una de las ideas fuerza del Mensaje es que la política habitacional “no solo debe promover el acceso a las viviendas, sino también debe propiciar el intercambio entre personas de distintos sectores socioeconómicos, facilitando que todos puedan disfrutar de los beneficios y oportunidades de vivir en la ciudad, mediante el acceso a los bienes públicos urbanos de mayor relevancia”.

Anotó que los bienes públicos urbanos relevantes (según indicadores de desarrollo urbano) son los que tienen cercanía a ejes estructurantes de movilidad, acceso a servicios de transporte público y disponibilidad de áreas verdes y equipamientos de interés público, como educación, salud, servicios y comercio.

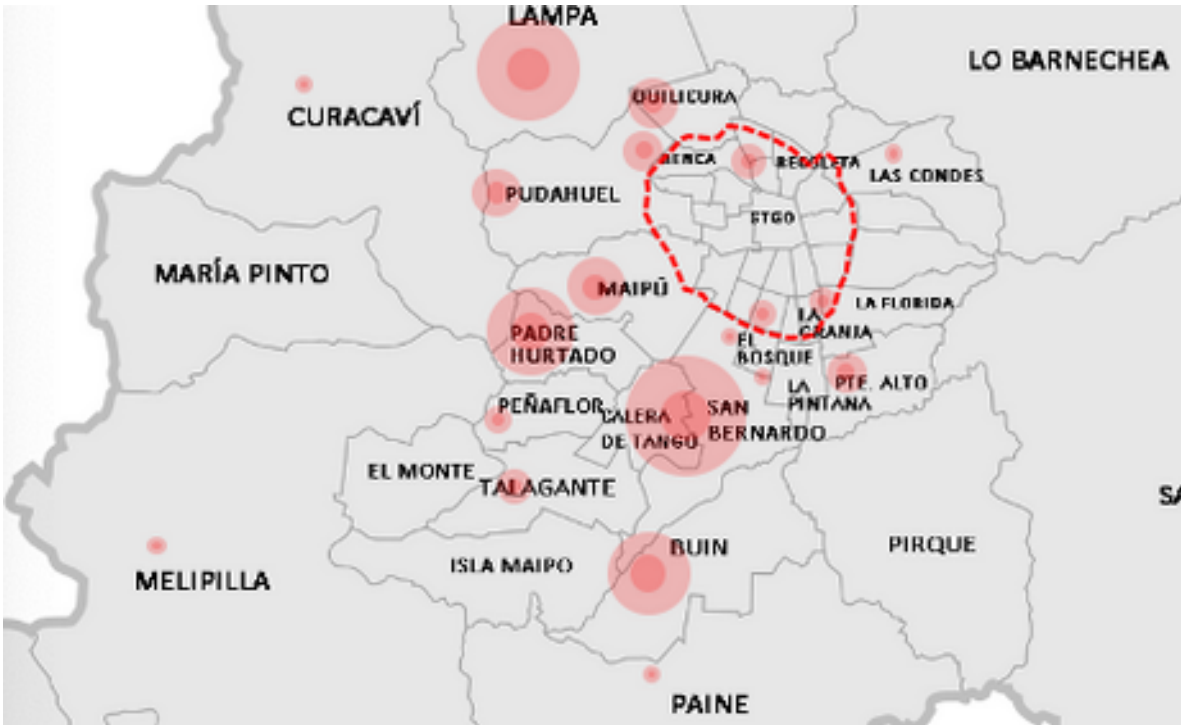
Indicó que, entonces, el Mensaje contempla que la política habitacional debe apuntar a reducir el déficit actual y a contener su crecimiento, resguardando que la provisión de viviendas para beneficiarios de los programas habitacionales del Estado, ya sea en sectores consolidados o en nuevas áreas urbanas, otorgue la posibilidad de acceder en forma equitativa a los bienes públicos urbanos, evitando el desarrollo de nuevas situaciones de segregación social urbana y revirtiendo las existentes.

Asimismo, el Mensaje asume que la política habitacional debe innovar respecto a la localización de las viviendas y la configuración de los conjuntos habitacionales, de manera de fomentar la integración de los diversos grupos sociales y expandir los beneficios de la conectividad a habitantes que comúnmente están fuera de su alcance.

A continuación, presentó una línea de tiempo que da cuenta de tres etapas en el avance hacia la integración social y territorial en Chile:



Apuntó que, gracias al trabajo realizado desde el 2007, se ha logrado construir conjuntos habitacionales integrados socialmente, pero mayormente fuera de la ciudad, como lo muestra la siguiente imagen:



Luego, explicó que la ley N° 20.741 incorporó dos nuevos incisos al artículo 1° del decreto con fuerza de ley N° 2, del Ministerio de Hacienda, de 1959:

“El Reglamento Especial de Viviendas Económicas establecerá la categoría de “proyectos de viviendas integradas”, referida a proyectos que inducen o colaboran a mejorar los niveles de integración social urbana.

El Ministerio de la Vivienda y Urbanismo podrá establecer beneficios de normas urbanísticas para dichos proyectos en lugares determinados, previa consulta a la municipalidad respectiva.”.

Posteriormente, comentó que el decreto supremo N° 56, del MINVU, promulgado en 2018 y publicado en 2019, reglamentó lo pertinente de la ley N° 20.741, por medio de ocho nuevos artículos en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, que se pueden entender como límites a la atribución del Ministerio. Las disposiciones establecen los proyectos inmobiliarios en que se pueden conceder los beneficios normativos, la necesidad de definir un polígono, las normas urbanísticas que podrían ser objeto del beneficio, la exigencia de confeccionar un informe de potencial urbano y límites a la densidad bruta admisible en el sector escogido. Además, se contempla una consulta al alcalde y al concejo municipal, el plazo de vigencia de los beneficios, la prohibición de la aplicación conjunta de ellos y la necesidad de singularizar las viviendas con subsidio.

A continuación, hizo presente que la ley N° 20.958, que establece un sistema de aportes al espacio público, incorporó dos artículos a la Ley General de Urbanismo y Construcciones:

- Artículo 183, que dispone que los planes reguladores intercomunales, en nuevas áreas urbanas o de extensión urbana, podrán determinar condiciones adicionales para el desarrollo de proyectos, tales como “la inclusión de tipos de vivienda o usos de suelo en sus proyectos (...) u otras medidas que promuevan la integración social y la sustentabilidad urbana”.

- Artículo 184, señala que los planes reguladores comunales “podrán otorgar incentivos en las normas urbanísticas aplicadas en todo o parte de su territorio condicionados (...) al cumplimiento de otras condiciones que induzcan o colaboren en el mejoramiento de los niveles de integración social y sustentabilidad urbana”.

Comentó que son pocos los planes reguladores que han utilizado las disposiciones antedichas.

Finalmente, en cuanto a los antecedentes del proyecto, mencionó las glosas relacionadas con gestión de suelo introducidas en la Ley de Presupuestos del Sector Público correspondiente al año 2020, a saber:

- La glosa 10 establece que el Ministerio, a través de los SERVIU, podrá asociarse con municipalidades y/o con otras entidades, públicas o privadas, para el desarrollo de proyectos habitacionales y de mejoramiento urbano.

- La glosa 11 señala que los SERVIU, con autorización del Ministro, podrán destinar hasta el 5% de los recursos del Fondo Solidario de Elección de Vivienda (FSEV) para estudios preliminares y adquisición de terrenos en comunas en las que exista una demanda significativa de viviendas para familias ubicadas en el tramo del 40% más vulnerable de la población.

Explicó que, habitualmente, el SERVIU compra un sitio para un proyecto habitacional determinado y esta glosa permite que, cuando se den buenas oportunidades de terrenos bien emplazados, ese Servicio pueda adquirirlos para, luego, destinarlos a desarrollos inmobiliarios para familias vulnerables.

- La glosa 12 dispone que, respecto de los proyectos del FSEV que se emplacen en sectores con adecuados indicadores y estándares de desarrollo urbano, el Ministro podrá permitir la selección y asignación de subsidios por montos superiores a los fijados en el decreto que reglamenta dicho programa, con el objeto de financiar la adquisición y/o habilitación de terrenos.

La Honorable Senadora señora Aravena preguntó si la posibilidad que establece la glosa 10 ya se ha tratado con los alcaldes a efectos de llevar a cabo un trabajo conjunto.

Además, consultó si se ha pensado en agilizar el trámite para la formulación y actualización de los instrumentos de planificación territorial.

El señor Gonzalo Gazitúa contestó que él no forma parte del equipo que ejecuta las glosas, pero tiene conocimiento de que, efectivamente, se ha comenzado a trabajar en la asociatividad y no solo con las municipalidades. Asimismo, recalcó que la idea es recoger el contenido de las glosas en leyes permanentes.

Sobre los planes reguladores, informó que el articulado aprobado en el primer trámite constitucional apunta más al contenido que a su tramitación; sin embargo, sí se ha analizado abordar esta última, en ciertos aspectos, en el presente proyecto de ley.

Enseguida, **el aludido asesor legislativo del MINVU** explicó las ideas centrales del texto que emanó de la Cámara de Diputados:



Sobre el rol ministerial, aclaró que el cambio de nombre de la Cartera no implica una fusión con el Ministerio de Bienes Nacionales ni restar atribuciones, sino que dar énfasis a la labor del MINVU de construcción de ciudades. El objetivo en comento se refleja, en el articulado del proyecto de ley, en tres nuevas funciones específicas: implementar políticas y programas habitacionales que promuevan la integración, llevar a cabo las políticas de suelo -en terrenos públicos o privados- y resguardar (se está analizando cambiar por “supervigilar”) que planes reguladores contemplen integración e inclusión.

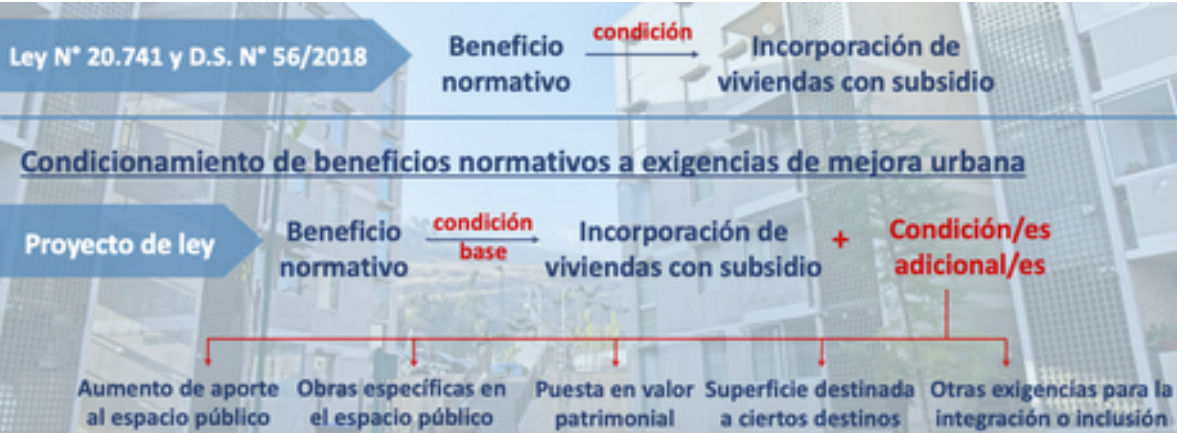
En lo tocante al segundo objetivo del proyecto de ley aprobado por la Cámara de Diputados, destacó que la idea fuerza es que los IPT deban hacerse cargo de la integración social y territorial y que el Ministerio solo intervendrá cuando ello no ocurra. Esto se refleja en que los planes reguladores comunales -nuevos o sus actualizaciones- deberán incluir disposiciones que incentiven la construcción de viviendas con subsidio, promoviendo el acceso equitativo a bienes públicos urbanos relevantes, y, por su parte, los intercomunales podrán establecer beneficios de normas urbanísticas para proyectos de viviendas integradas.

En cuanto al tercer objetivo, referido a incentivos para promover el acceso equitativo a bienes públicos, y sobre la facultad del MINVU para establecer beneficios de normas urbanísticas, indicó que el articulado dispone que, para acceder a los beneficios normativos, los proyectos siempre deberán incorporar viviendas con subsidio, pero -también- podrían quedar condicionados al cumplimiento de otras exigencias adicionales y complementarias, como la realización de inversiones públicas en materia de movilidad, transporte público, áreas verdes o equipamientos de interés público.

Destacó que se busca “llevar la ciudad a las personas” y beneficiar no solo a quienes apliquen sus subsidios en los

nuevos proyectos, sino también a los que habitan en su entorno. Entonces, la idea fuerza es la revitalización de sectores con estándares deficitarios.

Explicó que ya no se trata -solamente- de otorgar beneficios normativos en un lugar para que ahí se construyan viviendas con subsidio (es lo que permite la ley N° 20.741), medida que aplica muy bien en sectores con buenos indicadores y estándares. Lo que se quiere instaurar, de ahora en más, es que en emplazamientos en que hay muchas viviendas sociales y poco equipamiento, pero que constituyen una oportunidad de revitalización por la llegada de inversión pública relevante -como estaciones de metro, hospitales y parques urbanos-, se entreguen los beneficios normativos a cambio de viviendas con subsidio y condiciones adicionales a cumplir por el desarrollador inmobiliario, por lo que la revitalización no dependerá solo de financiamiento estatal, sino que también del privado.



Algunas de las exigencias adicionales, a modo ejemplar, son: arreglar veredas y calles, remodelar plazas y reservar el primer piso de los edificios para equipamientos de interés público.

Sin embargo, hizo presente que en el debate surgió la preocupación en torno a los efectos de los beneficios normativos cuando se otorgan en sectores con protección patrimonial. Por ello, el texto del proyecto de ley aprobado por la Cámara de Diputados dispone que no se pueden afectar los valores y atributos por los cuales los inmuebles o zonas fueron protegidos.

De esta manera, señaló, los beneficios normativos deben ser compatibles con la protección establecida para dichas áreas y los proyectos deben obtener las autorizaciones sectoriales pertinentes.

Advirtió que esta materia podría dar lugar a una precisión de la redacción, de modo que haya certeza de que implicará respetar los lineamientos de intervención aprobados por el Consejo de Monumentos Nacionales de Chile -CMN- y las características arquitectónicas

o de agrupamiento de las edificaciones fijadas mediante plano seccional o de detalle (como morfología, fachadas o altura).

Además, los beneficios pueden condicionarse a exigencias de conservación, restauración o rehabilitación de inmuebles protegidos, lo que podría contribuir a mantener o aumentar su valor patrimonial.

Respecto del cuarto objetivo, sobre limitaciones aplicables a viviendas con subsidio, detalló que se fijan reglas para resguardar que, en los proyectos que gozaron de beneficios normativos, el porcentaje para hogares con subsidio sea adjudicado a éstos; asimismo, las viviendas pagadas con subsidio y ahorro solo podrán ser vendidas a otro beneficiario de subsidio, una vez transcurrido el plazo de prohibición, y se establecen condiciones para venta antes de dicho plazo: a otro beneficiario de subsidio y para compra de una vivienda. Concluyó que las herramientas apuntan a resguardar una integración urbana efectiva y que perdure en el tiempo.

Luego, en cuanto a la admisión de destinos que promueven la integración y la inclusión -quinto objetivo del proyecto de ley-, anotó que fue incluido gracias a indicaciones parlamentarias y tiene que ver con resguardos para una integración urbana efectiva. Consiste en que los establecimientos para adultos mayores, jardines infantiles y salas cuna se entenderán como destinos complementarios al uso residencial y siempre admitidos en éste, por lo que las ordenanzas municipales no pueden limitarlos, y se viabiliza el otorgamiento de patentes municipales para los destinos admitidos por el artículo 165 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, respecto a conjuntos de viviendas económicas.

Finalmente, **el aludido representante del MINVU** dio a conocer los lineamientos centrales que se han tenido en consideración para ampliar el alcance del proyecto de ley:

Lineamientos centrales para ampliar el alcance del proyecto (introducción)	
I	El Ministerio debe velar por ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles, poniendo énfasis en la diversidad social, la equidad territorial y la cohesión comunitaria
II	El Ministerio debe tener un rol activo en la adquisición y gestión de suelo y en el desarrollo de proyectos habitacionales y/o de regeneración urbana
III	La planificación territorial (comunal e intercomunal) debe hacerse cargo de la integración e inclusión social y urbana, incluyendo disposiciones que la resguarden
IV	Los beneficios de normas urbanísticas pueden quedar condicionados a exigencias de mejoramiento o regeneración urbana y se restringe su uso en zonas protegidas

Sobre el primer lineamiento, explicó que los cuatro conceptos (inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles) están establecidos en el N° 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (documento final acordado en 2015 por los 193 países miembros de la ONU), suscritos por Chile. Recalcó que este punto tendría relación con las observaciones sobre el allegamiento y hacinamiento. Apuntó que, en este contexto, la sostenibilidad tiene mucha relación con la densificación equilibrada, el adecuado uso del recurso suelo y densificar en torno a ejes de transportes; por su parte, la resiliencia se vincula con la capacidad de la ciudad para enfrentar adversidades, no solo de fenómenos naturales, sino otros, como la actual pandemia.

Explicó que el segundo lineamiento se enlaza con las glosas de la Ley de Presupuestos y con otras herramientas más específicas, como facilitar ciertas expropiaciones o viabilizar determinados proyectos que se encuentran entrampados por problemas legales.

Respecto del tercer lineamiento, comentó que en el proyecto aprobado por la Cámara de Diputados la redacción hace referencia a que la planificación territorial incentive la inclusión social y urbana, pero se está analizando utilizar el concepto “resguardar” dicha inclusión, como forma de potenciar el mandato.

El Honorable Senador señor Navarro preguntó si el MINVU cuenta con un catastro de las áreas en que puedan implementarse proyectos de integración y si se ha realizado una estimación del impacto que tendría esta ley en sus primeros años de ejecución, para saber si los efectos se vislumbrarán en lo inmediato o será de manera progresiva.

El Honorable Senador señor Latorre consultó si es posible incluir en este proyecto de ley la modalidad -utilizada en otros países- en que el Estado es propietario de viviendas en sectores medios y las arrienda a las personas a un valor menor que el de mercado y por un periodo acotado.

También indicó que antaño en Chile tuvo lugar el aporte estatal para la autoconstrucción a partir de las cooperativas de vivienda, que es lo que se está llevando adelante en Uruguay, no solo para sectores populares, sino, incluso, respecto de gremios, en que los beneficiarios participan en la configuración de los barrios.

La Honorable Senadora señora Aravena preguntó si el MINVU ha solicitado, en el marco de la evaluación de proyectos, que los parámetros de integración urbana ya estén contenidos, porque -afirmó- una cosa es la ley, pero otra es la práctica.

El Honorable Senador señor Soria comentó que en Iquique la autoconstrucción jugó un rol muy relevante y se originó en el programa de cooperativas. Destacó que, gracias a esta modalidad, las personas han contado con viviendas de 100 metros cuadrados -y más- en terrenos de hasta 300 metros cuadrados.

Sin perjuicio de lo anterior, advirtió que la autoconstrucción puede demorar demasiado tiempo, entre cinco y diez años, en que las familias tengan sus casas terminadas.

Sostuvo que las mejores experiencias se obtuvieron cuando las personas se agrupaban en cooperativas, el municipio y el SERVIU de la época hacían el estudio del territorio para, luego, traspasarlo a la cooperativa de manera gratuita. Por su parte, ésta conseguía un crédito bancario para costear la construcción, dejando en garantía el sitio.

El Honorable Senador señor Sandoval reiteró que ésta es la oportunidad para plantear las ideas y trabajar de manera eficiente en las demandas que la sociedad pone sobre la mesa.

El señor Gonzalo Gazitúa explicó que las cooperativas siguen vigentes en Chile, aunque ya no con la fuerza a que se refirió el Senador señor Soria; es así como el Ministerio ha realizado algunos llamados para entrega de subsidios a dichas organizaciones, pero sin la masividad de otros programas.

Recogió el planteamiento del Senador señor Latorre, en cuanto a la participación de los beneficiarios en la solución, más que en la autoconstrucción -propriadamente tal- de las viviendas. Señaló que una de las materias que se propondrá a la Comisión, en el marco del rol

activo del Ministerio, es el apoyo a proyectos para resolver la situación de allegados. En esta línea, se encuentra la figura de los pequeños condominios, que calzaría dentro de la idea del involucramiento de las personas en la ejecución de las medidas que darán respuesta a sus necesidades. Además, apuntó que -eventualmente- se podría utilizar la estructura de las cooperativas.

Sobre las viviendas en alquiler, sostuvo que el proyecto de ley original contemplaba esta figura bajo el mecanismo de concesionar el uso y goce de terrenos públicos para la construcción de viviendas, con la obligación de que el titular debía arrendarlas, garantizando un porcentaje de ellas a beneficiarios del subsidio de arriendo. Vencido el plazo de concesión, el Estado podía utilizar el mismo tipo contractual o disponer de los inmuebles de la manera que mejor le pareciera. Comentó que esta materia fue rechazada en la Sala de la Cámara de Diputados.

Por otra parte, añadió que las soluciones habitacionales estatales también apuntan actualmente al alquiler, porque es pertinente abordar los distintos tipos de demanda. Es así que se cuenta con el subsidio de arriendo y se está elaborando un decreto sobre el arriendo protegido de viviendas.

En lo relativo a las inquietudes del Senador señor Navarro, manifestó que el impacto de varias de las medidas que contendría esta ley se apreciará a largo plazo; por ejemplo, que los planes reguladores incluyan normas sobre integración está pensado para el momento en que ellos deban ser actualizados, pero, como contrapartida, se quiere proponer que los instrumentos de planificación tengan un mecanismo más expedito para cuando vayan a incorporar medidas sobre integración.

En cuanto al catastro de aplicabilidad, aclaró que no se trata de comunas completas, sino que de sectores determinados cuyo plan regulador no está aprovechando la totalidad de su potencial urbano. Entonces, esta ley pretende ser utilizada en distintas ciudades del país, en diversas escalas y medidas.

Sobre la consulta de la Senadora señora Aravena, comentó que, en la adquisición de suelos para proyectos de viviendas, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, en coordinación con la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo, insta a que se trate de terrenos bien integrados en las ciudades. Consideró que, a partir de este proyecto de ley, surgirán ciertos principios que habrán de ser transmitidos a otros órganos públicos para que no haya decisiones contradictorias.

El Honorable Senador señor Sandoval acotó que es momento de analizar todas las posibles soluciones, porque la demanda de vivienda de buena calidad es urgente.

En la siguiente sesión, **la Honorable Senadora señora Aravena** recordó que hace un tiempo quedó pendiente la regulación del arrendamiento abusivo, con el fin de evaluar un código económico distinto, de manera que fuese susceptible de fiscalización por parte de los municipios.

A propósito de la emergencia sanitaria por COVID-19, comentó que recientemente salió a la luz el caso de muchos inmigrantes que arrendaban en un cité de Santiago, en condiciones inhumanas y de hacinamiento.

El Honorable Senador señor Sandoval, en relación con lo consignado, expresó que el proyecto de ley sobre integración social y urbana tiene hoy, evidentemente, una connotación distinta.

El señor Guillermo Rolando, Subsecretario de Vivienda y Urbanismo, señaló que el Ministerio ha estado realizando un arduo trabajo para perfeccionar la iniciativa legal en debate, en base a los planteamientos y observaciones, tanto de los miembros de la Comisión, como de algunos invitados a ella.

Afirmó que los dos grandes ejes a proponer son: las facultades de los municipios para introducir medidas de integración en los planes reguladores y que el Ministerio cuente con las herramientas de gestión de suelo, traspasando las glosas de la Ley de Presupuestos para el Sector Público correspondiente al año 2020 a una ley permanente.

Sobre lo que apuntó la Senadora señora Aravena, en cuanto a los inmigrantes, señaló que el MINVU ha ido ampliando la cobertura del subsidio de arrendamiento, lo que se traduce en una baja en los índices de hacinamiento.

El señor Gonzalo Gazitúa, asesor legislativo de la aludida Cartera, realizó una exposición sobre los lineamientos centrales del proyecto de ley y de las indicaciones que se están elaborando para ampliar su alcance y destacó que los dos principales son los mencionados por el señor Subsecretario:



I	ROL ACTIVO DEL MINISTERIO EN LA ADQUISICIÓN Y GESTIÓN DE SUELO
II	PLANIFICACIÓN TERRITORIAL PARA LA INTEGRACIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL Y URBANA
III	BENEFICIOS NORMATIVOS CONDICIONADOS A EXIGENCIAS DE MEJORAMIENTO URBANO
IV	ROL Y OBJETIVOS DEL MINISTERIO DE CIUDAD Y VIVIENDA, CON ÉNFASIS EN LA INTEGRACIÓN
V	RESGUARDOS PARA UNA INTEGRACIÓN SOCIAL Y URBANA EFECTIVA

Dentro del primer lineamiento, resaltó la necesidad de incluir nuevas potestades del Ministerio para llevar adelante las políticas de suelo, consagrando facultades para conformar un banco de suelos públicos y la posibilidad de seleccionar proyectos en sectores con adecuados indicadores urbanos.



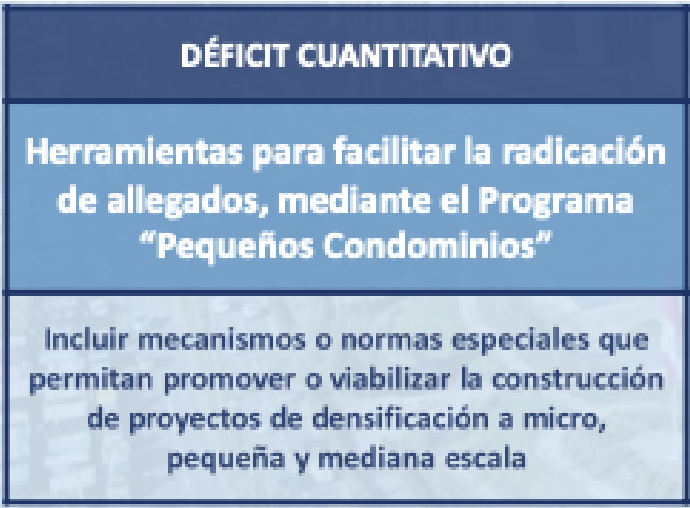
Explicó que, relacionado con lo anterior, se encuentra lo establecido en la glosa 10 de la Ley de Presupuestos para el Sector Público correspondiente al año 2020, en cuanto a la celebración de convenios de colaboración o sociedades mixtas para el desarrollo de proyectos. Esto significa que SERVIU podrá asociarse con municipalidades u otras entidades -públicas o privadas- para el desarrollo de proyectos habitacionales de mejoramiento urbano o de regeneración barrial.

Mencionó que las posibles sociedades mixtas o convenios de colaboración podrán celebrarse con: municipalidades, gobiernos regionales, otros ministerios, Fuerzas Armadas (FFAA) y de Orden y Seguridad Pública, empresas públicas (fondo de infraestructura, Metro, EFE, etc.), organizaciones de la sociedad civil u otros entes privados.

Algunos ejemplos son:

- Que SERVIU adquiriera un terreno y lo destine transitoriamente a la ejecución de obras de Metro o EFE y, luego, recupere el saldo para la construcción de un proyecto habitacional.
- Que SERVIU se asocie con una municipalidad, otro ministerio o una institución de las FFAA para desarrollar un proyecto habitacional de usos mixtos en un sitio de tales entidades o en uno adquirido en conjunto.
- Que SERVIU se asocie con una fundación privada para construir viviendas destinadas al subsidio de arriendo o para apoyar procesos de regeneración barrial.

Luego, se refirió a otras herramientas, en el marco del rol activo del Ministerio en la gestión de suelo, e informó que la Cartera, actualmente, cuenta con programas que apuntan a la reducción del déficit de vivienda -cuantitativo y cualitativo- que son los pequeños condominios y la regeneración de conjuntos habitacionales:



Sobre los pequeños condominios, sostuvo que es una solución inmediata para la radicación de allegados, revirtiendo el hacinamiento en sectores que cuentan o podrían contar con buenos indicadores.

DÉFICIT CUALITATIVO
Herramientas para facilitar la intervención integral de sectores mediante el Programa “Regeneración de Conjuntos Habitacionales”
Incluir mecanismos o normas especiales que faciliten la intervención del Ministerio en sectores afectados por una fuerte segregación urbana y un elevado déficit cualitativo, viabilizando su renovación integral

En lo cualitativo y el programa de regeneración de conjuntos habitacionales, indicó que se trata de inversiones de mayor envergadura y más integrales y radicales; por ejemplo, cuando se llega al punto en que hay que demoler lo existente y rehacer.

Explicó que la forma de facilitar la intervención es haciendo más sencillos ciertos trámites, como afectación y desafectación de vías, fusiones o divisiones de sitios, etc.

A continuación, se abocó al segundo lineamiento, la planificación territorial para la integración e inclusión social y urbana, y destacó que lo que se pretende exigir es que los IPT incluyan normas con ese fin:

Los nuevos planes reguladores comunales y sus actualizaciones deberán contemplar normas urbanísticas u otras disposiciones que resguarden o incentiven la construcción de viviendas de interés público
Si el plan regulador contempla densidades altas en sectores con importantes inversiones públicas (como el entorno de Metro, la cercanía a un eje de transporte público o sectores que concentran equipamientos y espacios públicos), deberá promover que una parte de las viviendas que allí se construyan sean destinadas a beneficiarios de los programas habitacionales del Estado

Anotó que la Ley sobre transparencia del mercado del suelo fijó la obligación de que los planes reguladores se actualicen cada 10 años, al menos.

Lo anterior, señaló, debe traducirse en que, si se va a permitir una mayor densificación, ésta debe conllevar la integración y ser equilibrada.

En lo que respecta al rol de los planes reguladores intercomunales, expresó que la idea es facultarlos para disponer exigencias relacionadas con la construcción de viviendas de interés público en determinadas comunas, cuando se cumplan ciertos presupuestos (déficit habitacional, índice de vulnerabilidad de la población o de accesibilidad a las oportunidades urbanas) y para establecer normas urbanísticas que promuevan corredores de densificación equilibrada en torno a ejes de transporte público o el desarrollo de subcentros en ciudades intermedias mayores o áreas metropolitanas.

Mencionó que el texto aprobado por la Cámara de Diputados ya contempla que los IPT intercomunales puedan consagrar beneficios normativos para proyectos de viviendas integradas, en los mismos términos en que está facultado el MINVU; sin embargo, no permite la posibilidad de establecer directamente normas urbanísticas aplicables.

Además, destacó que sería muy relevante que la ley consulte mecanismos expeditos de modificación de planes reguladores para incorporar normas que promuevan la integración social y urbana.

La incorporación de normas que promuevan la integración social y urbana podría contemplarse como un supuesto de enmienda al plan regulador comunal, o bien, establecerse una tramitación simplificada para modificar el plan con ese objeto.

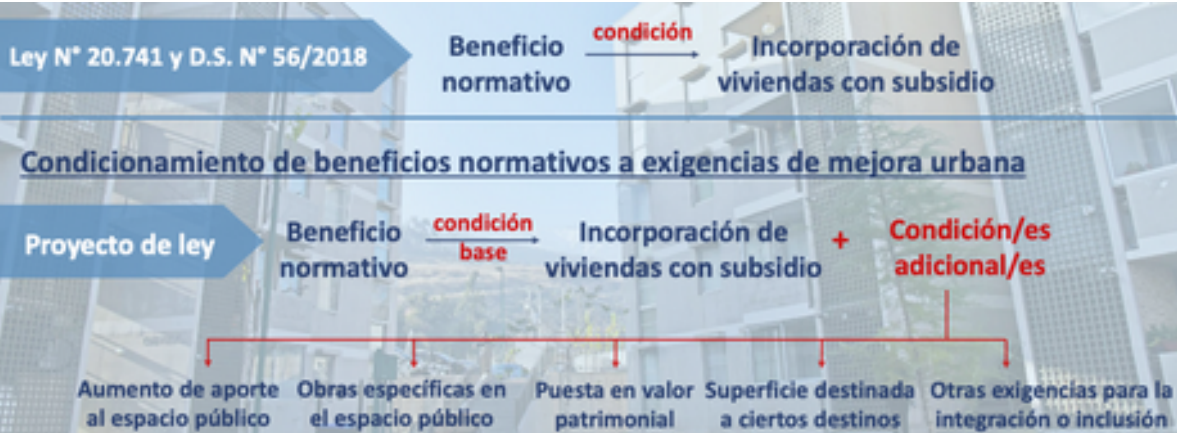
Perfeccionar el mecanismo que faculta al Ministerio para modificar las normas urbanísticas de ciertos terrenos, contemplado en el artículo 50 de la LGUC.

El artículo 50 permite modificar las normas urbanísticas en casos especiales de proyectos SERVIU, pero no opera con la prontitud y eficiencia requerida para impulsar adecuadamente la construcción de viviendas de interés público y es prácticamente equivalente a la tramitación de cualquier otra modificación al plan regulador.

Sobre el tercer lineamiento -condicionamiento de beneficios normativos a requerimientos de mejoramiento urbano-, comentó que sería posible hacer una precisión respecto a esta materia, de manera

que la facultad del Ministerio se aplique en ausencia de las disposiciones del plan regulador, puesto que la actualización de los IPT no será una tarea de corto plazo.

Además, señaló que se propondrá cambiar el epígrafe del Párrafo 4º del Capítulo VI del Título II de la LGUC, para reafirmar que lo central es la posibilidad de condicionar los beneficios de normas urbanísticas a exigencias de mejoramiento urbano y que tales requisitos no solo deben promover el acceso equitativo a bienes públicos, sino también a otras oportunidades y servicios urbanos.



Ahora bien, cuando se pretenda otorgar beneficios normativos en zonas protegidas, indicó que en el texto del proyecto aprobado en primer trámite constitucional ya se establece que no se puede afectar los valores y atributos por los cuales dichas zonas o inmuebles fueron protegidos; sin embargo, se ha analizado que es posible avanzar en que tales beneficios tengan por objeto su rehabilitación o la ejecución de obras que contribuyan a mantener o aumentar su valor patrimonial.

Además, los beneficios urbanísticos deberán ser compatibles con la protección decretada, respetando los lineamientos de intervención aprobados por el Consejo de Monumentos Nacionales y las características arquitectónicas u otras fijadas en el plano seccional o de detalle (incluyendo morfología de las edificaciones, estilo de fachadas, altura total de éstas y correlación de pisos).

Apuntó que muchas de las zonas protegidas se ubican en las locaciones más antiguas de las ciudades y cuentan con muy buenos servicios.

Respecto al cuarto lineamiento -rol y objetivos del Ministerio de Ciudad y Vivienda, con énfasis en la integración-, explicó que, en concordancia con el cambio de nombre de la Secretaría de Estado, se propondrá consagrar que su deber sea velar por ciudades y asentamientos

humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, asumiendo como propio el Objetivo N° 11 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU.

Por lo anterior, los principales objetivos de los programas, proyectos y políticas ministeriales serán: propender a alcanzar estándares mínimos de desarrollo urbano y de calidad de las viviendas, revertir el déficit habitacional -cualitativo y cuantitativo-, abordar la segregación residencial, preocupación por los riesgos, resiliencia y cambio climático, y la sostenibilidad -densificación equilibrada en torno a ejes estructurantes de transportes-.

Igualmente, resaltó que el Ministerio debe tener a la base criterios de integración e inclusión social y urbana, lo que podría ser conceptualizado en el proyecto de ley como: poner énfasis en avanzar hacia mayores grados de diversidad social, equidad territorial y cohesión comunitaria (es decir, las dimensiones física, funcional, relacional y simbólica de la integración social).

Respecto a los resguardos para la integración efectiva, quinto lineamiento, **el aludido asesor legislativo del MINVU** apuntó que, en cuanto al ámbito social, el proyecto de ley considera:

Limitaciones aplicables a viviendas con subsidio
Se establecen reglas para resguardar que, en los proyectos con beneficios normativos, el porcentaje para familias con subsidio sea adjudicado a éstos.
Las viviendas pagadas con subsidio y ahorro, en las que se hubieren aplicado beneficios de normas urbanísticas, solo podrán ser vendidas a otro beneficiario de subsidio, una vez transcurrido el plazo de prohibición.
Condiciones para venta antes del plazo de prohibición: A beneficiario de subsidio y para compra de otra vivienda.

Ahora bien, para resguardar una integración urbana efectiva, el texto aprobado por la Cámara de Diputados contempla:

Admisión de destinos que promueven la integración e inclusión

Los establecimientos para adultos mayores, jardines infantiles y salas cunas, se entenderán como destinos complementarios al uso residencial, siempre admitidos en dicho uso de suelo. Ordenanzas municipales no pueden limitarlos.

Se viabiliza el otorgamiento de patentes municipales para los destinos admitidos por el artículo 165 LGUC, respecto de conjuntos de viviendas económicas.

Afirmó que, en este aspecto, aparece el concepto de inclusión de determinados grupos que no son necesariamente de vulnerabilidad socioeconómica, sino que otros, como los adultos mayores y los niños.

El señor Cristián Monckeberg, Ministro de Vivienda y Urbanismo, manifestó que, si bien en la Cámara de Diputados hubo avances en cuanto a la introducción de medidas de integración concretas, el trabajo llevado a cabo en el marco del segundo trámite constitucional ha significado que hoy estemos frente a un proyecto de ley nuevo.

Sostuvo que se observó la necesidad de que la iniciativa diera relevancia al rol de la Cartera, más allá de construir viviendas sociales, en la lógica de ir consagrando las funciones que han ido surgiendo de los requerimientos de la comunidad y de la vida actual. Es así como ha cobrado importancia la gestión del suelo, que no implica mayor gasto, pero sí nuevas tareas, que fueron viabilizadas por las glosas creadas en la Ley de Presupuestos para el Sector Público correspondiente al año 2020. Apuntó que gracias a esas herramientas se han destrabado proyectos habitacionales en ciudades grandes y pequeñas, aprovechando mejor los recursos fiscales y las oportunidades.

Indicó que el hecho de tomar conocimiento de situaciones extremas de hacinamiento, arriendos abusivos, precariedad o emergencias, como la del COVID-19, implica cuestionarse cómo fue que Chile llegó a esta realidad y una de las razones es, en su concepto, la segregación.

Asumió que los resultados de esta ley serán visibles a largo plazo y, para eso, se requiere establecer herramientas hoy, como las atribuciones a los municipios para que generen las condiciones a fin de que se produzca la integración en sus territorios, tal cual ocurrió en la comuna de San Joaquín en que el plan regulador permitió la construcción de viviendas integradas, a decisión del ente local, pero también es importante fijar la obligatoriedad de dichos mecanismos, para revertir la segregación.

Aclaró que los programas habitacionales del Ministerio y la ejecución de su presupuesto siguen su curso habitual, aunque con algunos inconvenientes provocados por la emergencia sanitaria.

Remarcó que las materias que se han planteado son fruto de un trabajo profundo realizado por profesionales del MINVU con la academia, los parlamentarios y sus asesores, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y las familias y grupos organizados de la comunidad.

Solicitó avanzar en la tramitación del proyecto de ley, a fin de instalar las nuevas políticas públicas lo antes posible.

El Honorable Senador señor Sandoval afirmó que, ante la situación sanitaria actual, existe la voluntad de proseguir el debate y tramitación de la iniciativa. Además, señaló que las políticas habitacionales, en el contexto que se está viviendo, pueden ser parte del problema o de la solución. Anotó que la reflexión es cómo construir mejores ciudades.

Observó que, en el transcurso de los años, se han ido incorporando exigencias de otro tipo en la construcción, como las normas antisísmicas, las áreas de riesgo, etc., y hoy la nueva variable es la salubridad.

Se manifestó conforme con los mecanismos que se están configurando, porque la sociedad reclama dignidad y justicia; entonces, la vivienda es un factor muy importante.

La Honorable Senadora señora Aravena resaltó que se logró el objetivo de llevar a cabo una reestructuración del proyecto de ley, respecto de lo aprobado en la Cámara de Diputados. Apoyó la idea de que el Ministerio cuente con atribuciones en pos de la integración y la gestión de suelo por medio de una ley permanente. Señaló estar convencida de que

los resultados se apreciarán en menos de 10 años, porque se trata de una mirada diferente de lo que realmente significa una vivienda, más allá del lugar en que una persona habita.

Por otra parte, sostuvo que contar con un banco de suelo generará un ahorro importante a las arcas fiscales.

Sugirió analizar la posibilidad de formular una orgánica más participativa en torno a las Regiones, generando una especie de consejo vinculado a los municipios y organizaciones de la sociedad, que haga un seguimiento anual a la ejecución de las materias relacionadas con la integración social y urbana, además de visibilizar otras necesidades que pesquisen.

El Honorable Senador señor Navarro recordó que en la Cámara de Diputados tuvo lugar un fuerte debate en torno a la posibilidad de otorgar beneficios normativos en zonas o inmuebles protegidos patrimonialmente. Preguntó cómo fue resuelto ese asunto en dicha instancia.

Entendió la necesidad de avanzar en la tramitación de este proyecto de ley, sin embargo, consideró oportuno conocer la propuesta del Ministerio.

El Honorable Senador señor Sandoval añadió que le parece muy positivo que se quiera consagrar en una ley permanente las herramientas contenidas en las glosas presupuestarias de que se trata, pues el rol de los municipios en la labor de integración y gestión del suelo puede tener consecuencias muy beneficiosas.

El señor Ministro de Vivienda y Urbanismo, contestando al Senador señor Navarro, expresó que en la Cámara de Diputados el proyecto de ley tuvo una muy buena acogida en la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales; sin embargo, efectivamente, en la Sala fue objeto de ciertas dudas, lo que generó opiniones divergentes y votos en contra.

Ahora bien, señaló que, dentro de las propuestas que se han planteado, se considera recoger tales dudas y traducirlas en precisiones en el texto, por medio de indicaciones.

A su vez, concordó con la idea sugerida por la Senadora señora Aravena, sobre dar mayor presencia a las Regiones como observadoras de la gestión de planificación e integración.

Destacó que las nuevas atribuciones y funciones que se pretende otorgar al Ministerio servirán para potenciar su cometido y las políticas habitacionales.

En la última sesión, **el Honorable Senador señor Sandoval** recordó que la tramitación del proyecto fue paralizada hace unos meses atrás, porque se estimó que al texto aprobado en primer trámite constitucional le faltaba una cierta consistencia que fuera concordante con la magnitud de su título. Apuntó que los acontecimientos observados en Chile, tanto el estallido social como la pandemia, hoy se suman a la necesidad de construir mejores ciudades.

Afirmó que, actualmente, hay miles de familias habitando en campamentos o en viviendas sociales en muy malas condiciones. Reiteró, a mayor abundamiento, que muchas veces el propio Estado entregó soluciones habitacionales que, posteriormente, se transformaron en un problema; así, mencionó el caso de la Población El Bosque, de Coyhaique, construida por el SERVIU, en que cada casa era de 27 metros cuadrados en sitios de 75 metros cuadrados.

Sostuvo que es momento de hacer algo distinto para llegar a soluciones reales y completas. Indicó que se requiere entender que la vivienda es facilitadora de la vida familiar y social, del desarrollo de las comunas y, a la larga, del país.

El Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU), señor Sergio Baeriswyl, valoró el hecho de que la Comisión de Vivienda y Urbanismo del Senado haya decidido poner el tema de ciudad como un aspecto importante a discutir. Además, aseguró que en las urbes se hallan muchas de las responsabilidades que deben ser asumidas y, asimismo, en ellas se encuentran las respuestas.

En cuanto a las nuevas propuestas realizadas por el Ejecutivo para ser introducidas en el proyecto de ley, adelantó que el Consejo que representa considera que son un gran avance en comparación a las discusiones que antecedieron.

Comentó que en el primer mandato del Presidente Piñera, éste tomó la decisión de convocar a todos los sectores para elaborar una visión de cómo el país anhelaba erigir las ciudades para el futuro.

Informó que el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano está compuesto por 31 miembros multidisciplinarios y cuenta con un cierto carácter de Estado, más allá de las visiones divergentes e ideologías individuales.

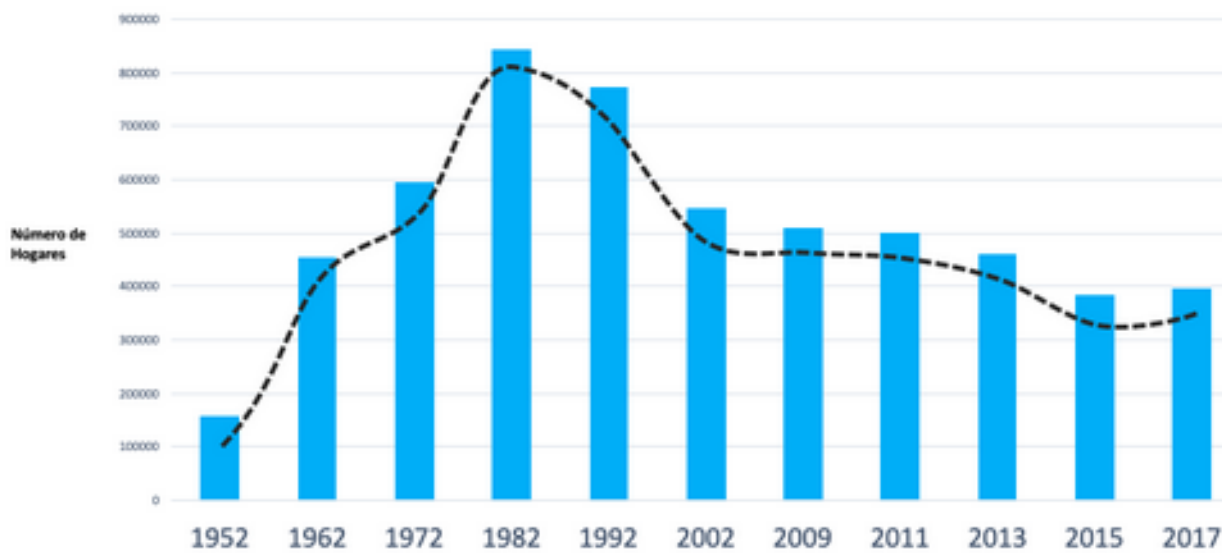


Comunicó que el Consejo creó la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) en el año 2014, que establece los lineamientos y acciones que debieran emprender los centros urbanos para garantizar una mejor calidad de vida y el desarrollo sustentable, siendo uno de los ejes principales la integración social.

Indicó que la puesta en marcha de la Política Nacional de Desarrollo Urbano inició su ejecución en el segundo mandato de la ex Presidenta Bachelet.

Apuntó que la PNDU fue expresa en señalar que “La segregación social es un problema prioritario que no solo afecta a las personas que viven en sectores segregados, sino a toda la población, interpela además a nuestros valores y concepto de sociedad, y daña la competitividad y sustentabilidad de nuestras ciudades”.

Mostró la evolución del déficit habitacional entre 1952 y 2017, por medio de la siguiente imagen:



Explicó que desde 1982 se viene produciendo un constante descenso de la curva, aun cuando en el 2015 se observa una advertencia de leve alza. Sin perjuicio del éxito en cuanto al déficit habitacional, apuntó que la gran debilidad de la política es la segregación social “con techo”. Así, de las 71 comunas más importantes que se midieron, ninguna cumple con el estándar de integración social, es decir, todas las comunas de Chile sufren de desintegración, derivando en segregación y discriminación.

Por lo anterior, opinó que es obligatorio cambiar los instrumentos que se utilizan para la generación de soluciones habitacionales, porque, de continuar usando los mismos, se profundizará la segregación.

Afirmó que vivir en igualdad de condiciones y oportunidades en espacios equitativos constituye un derecho ciudadano.

Expresó que en el año 2013 la OCDE, en el trabajo denominado Estudios de Política Urbana, recomendó:

- 1.- Mejorar la focalización de las políticas habitacionales hacia aquellos que más lo necesitan.
- 2.- Generar viviendas sociales en áreas céntricas para permitir mejor conectividad y menor riesgo de segregación socio-espacial.

Luego, citó la Nueva Agenda Urbana, del año 2016, en el marco del Convenio Hábitat III de las Naciones Unidas -suscrito por Chile-, cuyo numeral 32 dispone: “Nos comprometemos a promover el desarrollo de políticas y enfoques habitacionales integrados que tengan en

cuenta la edad y el género en todos los sectores, en particular en los ámbitos del empleo, la educación, la atención de la salud y la integración social, y a todos los niveles de gobierno; políticas y enfoques que incorporen la asignación de viviendas adecuadas, asequibles, accesibles, eficientes, seguras, resilientes, bien conectadas y bien ubicadas, prestando especial atención al factor de proximidad y al fortalecimiento de la relación espacial con el resto del entramado urbano y las esferas funcionales cercanas.”.

Informó que, en el 2015, el CNDU elaboró un documento denominado “Medidas para Implementar una Política de Suelo para la Integración Social Urbana”, que advierte la urgencia de trabajar con el suelo urbano, no bastando las viviendas y otorgar subsidios. Más adelante, en 2019, el Consejo emite “Propuestas para una Mayor Integración Social en las Ciudades Chilenas”; y después del estallido social, el 26 de enero de 2020, publicó “Propuestas para una Agenda Social Urbana”.

Enfatizó que los desafíos de la integración social fueron planteados hace varios años y es fundamental crear nuevas herramientas para generar mejores posibilidades a fin de que las ciudades se conviertan en un medio de solución del flagelo de la segregación y no la profundicen. Señaló que es una tarea de largo aliento, porque el stock de familias segregadas con techo es muy alto.

Por lo anterior, en su opinión, Chile se transformará en un país desarrollado -en términos de ingresos económicos- antes que socialmente integrado. Debido a ello, el Consejo recomienda crear herramientas de acción, sin abandonar las existentes, y considera que el déficit habitacional no se traduce en la carencia de un número determinado de viviendas, sino que es un problema de integración social; es decir, se precisan más casas, pero con buenos estándares urbanos, de lo contrario, la segregación será irreversible.

Planteó que en los documentos emitidos por el CNDU hay cuatro aspectos que se reiteran como mecanismos para avanzar hacia la integración y que convergen con las nuevas propuestas de modificaciones a realizar en el proyecto de ley en debate:

1.- La creación de un banco de suelo público y otorgar mayores competencias al Ministerio, con el fin de hacer gestión de suelo e ir adquiriendo terrenos anticipadamente.

2.- La incorporación de la integración social -por primera vez en la historia de Chile- en la planificación urbana, por medio de los planes reguladores.

3.- El uso eficiente de la infraestructura pública -patrimonio de todos los chilenos-, con objetivos de integración social en planes reguladores intercomunales.

4.- Un mecanismo simplificado de modificación de planes reguladores para incorporar normas que promuevan la integración social y urbana. Señaló que el promedio de tiempo que toma enmendar planes reguladores es de ocho años y, en ese lapso, las ciudades ya han cambiado mucho.

Luego, aludió a los comentarios del CNDU vertidos sobre el proyecto de ley con los cambios que se han venido planteando en las últimas sesiones de la Comisión y destacó que es posible apreciar cómo se releva uno de los principales objetivos de PNDU, la integración; además, se refuerza el rol del MINVU respecto a la ciudad, velando por ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, y se entregan nuevas herramientas que permiten: gestión de suelo público, asociación con otras entidades -públicas y privadas- y facilitar proyectos de microdensificación.

Indicó que el MINVU ha sido acusado de ser muy “viviendista”; sin embargo, los cambios propuestos enfatizan a la ciudad.

Señaló que contar con un banco de suelo implica que el Estado adquirirá -oportunamente- sitios en sectores bien localizados, centrales o pericentrales adecuadamente dotados de infraestructura urbana, permitiendo crear barrios consolidados e integrados. Advirtió que no tener las herramientas de gestión de suelo conlleva a que éste se encuentre al servicio del mercado, impactando muy fuertemente en el valor de las viviendas y obligando a que los proyectos inmobiliarios subsidiados deban construirse en la periferia de las ciudades.

Asimismo, resaltó que la asociación con otras entidades provocará el robustecimiento del sistema, generando mayores opciones para abordar, simultáneamente, más soluciones habitacionales.

A continuación, se refirió a la entrega de la responsabilidad de la integración social a los instrumentos de planificación y comentó que, en su lata experiencia en la elaboración de IPT, nunca ha conocido uno que haya contado con tal objetivo, por falta de herramientas legales y de voluntad; afirmó, en consecuencia, que ningún plan regulador del país considera, de manera relevante, medidas de integración social.

El señor Sergio Baeriswyl celebró que no solo se refuerce a la Cartera con más atribuciones de gestión de suelo, sino que, en paralelo, los 346 municipios de Chile tengan que impulsar la integración, creando incentivos. Apuntó que, en instancias anteriores, el proyecto de ley

dejaba a los entes locales como destinatarios de algunas medidas ministeriales, lo que fue considerado por varios consejeros como una gran debilidad, porque soslayaba atributos del proceso de planificación, como la participación ciudadana, la aprobación medioambiental, la articulación de distintos actores y los mecanismos de transparencia y democracia.

Sostuvo que involucrar a la ciudadanía en un tema tan sensible, como es la integración, hace que las sociedades sean más humanas para, así, evitar que en el futuro las personas se nieguen a que familias de menos ingresos residan en las cercanías de sus barrios.

Remarcó que para una política pública sana se requieren los instrumentos adecuados, por eso, todos los miembros del Consejo han elogiado las últimas propuestas del MINVU en esta materia, considerando que es la fórmula ideal de avanzar.

A su vez, expresó que incorporar las directrices de integración a los planes reguladores tardará en promedio ocho años, lo que significa valioso tiempo perdido en la lucha contra la segregación social -que seguirá aumentando en el intertanto-, por lo que recomendó crear un procedimiento expedito de modificación de los IPT comunales especialmente para estos efectos, por medio de una norma reglamentaria o una ley especial, como las dictadas con ocasión de terremotos u otros fenómenos extraordinarios y catastróficos, porque para el CNDU la situación lo amerita.

Anotó que sería óptimo que de aquí a fines del 2021 los planes reguladores se hayan actualizado con la visión de integración social, además de un Ministerio con todos sus programas de subsidio ejecutándose, más las facultades de gestión de suelo.

Por otra parte, en cuanto al fortalecimiento de los planes reguladores intercomunales, señaló que el Consejo apoya la medida de manera transversal, pues significa afirmar que dichos instrumentos se encuentran por encima de las distintas comunas y que son la herramienta que da el sentido global y de ciudad. Lo anterior, porque cuentan con una visión de conjunto, pudiendo intensificar los proyectos de vivienda en los corredores de densificación en que el Estado ha invertido muchísimos recursos, como en transporte o parques urbanos.

Asimismo, destacó la intención de proteger las áreas patrimoniales por medio de normas expresas en el texto del proyecto de ley y aseguró que, mientras la comunidad forme parte del proceso de la construcción de las ciudades, se logrará su resguardo e impulso.

También, alabó el hecho de cuidar que los beneficios entregados a familias vulnerables se mantengan en el tiempo.

Manifestó que el proyecto de ley presenta un avance significativo que refuerza el compromiso del Ministerio de Vivienda y Urbanismo con la ciudad, el rol del Estado en la gestión de suelo para programas de viviendas sociales integradas y empodera a los instrumentos de planificación para colaborar en este objetivo.

Sostuvo que no se logrará erradicar las desigualdades sin mejorar las ciudades. Indicó que el CNDU considera que Chile está a tiempo de transformar una exitosa política habitacional -en lo cuantitativo- en una con enfoque en las ciudades.

La Honorable Senadora señora Aravena señaló que, a partir de la presentación del señor Baeriswyl, es posible entender la magnitud del problema y ser conscientes de los compromisos internacionales asumidos por Chile.

Acotó que el hecho de que la Política Nacional de Desarrollo Urbano haya sido asumida e impulsada por los distintos gobiernos atestigua su seriedad.

Consultó por la posibilidad de incorporar una norma transitoria que genere la actualización rápida de todos los planes reguladores del país en torno al tema de la integración. Indicó que lo anterior se basa en su propia experiencia en el trabajo municipal y por haber sufrido las dificultades que conlleva una modificación al IPT; entonces, advirtió que, de no establecerse la premura y obligatoriedad del ajuste, el resultado será que esto solo lo cumplirán las comunas con mayores recursos, ahondándose las desigualdades respecto de las más pobres. Sostuvo que la urgencia de la situación amerita una medida radical.

El Honorable Senador señor Sandoval estuvo de acuerdo con la Senadora señora Aravena, por lo que instó al representante del Ejecutivo a analizar la idea.

El Honorable Senador señor Soria manifestó que tiene una vasta experiencia municipal y es testigo de las dificultades que se deben enfrentar a la hora de planificar las comunas. Recalcó que falta enfatizar que el gobierno local es el que tiene que definir las ciudades, porque en el mundo entero quienes las manejan son los alcaldes. En consecuencia, no es posible que las empresas privadas determinen las características del plan regulador.

Afirmó que, en su opinión, el sistema basado en cooperativas es muy eficiente y el mejor, porque el Estado les entrega el terreno y ellas consiguen un crédito bancario para obtener el dinero para construir las viviendas.

El señor Gonzalo Gazitúa, asesor legislativo del MINVU, apuntó que existe una gran sintonía entre las ideas del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y las propuestas de modificación al texto del proyecto de ley expuestas en sesiones pasadas.

Sobre la consulta de la Senadora señora Aravena, manifestó que debe analizarse cuáles son las normas específicas a intervenir para lograr que los planes reguladores comunales acojan, rápidamente, los lineamientos de la integración social y urbana. Sostuvo que, de establecerse un artículo transitorio, será preciso distinguir varios supuestos para abordar todas las realidades a lo largo del país. Asimismo, hizo presente que la Ley sobre transparencia del mercado del suelo estableció que los IPT deben actualizarse cada 10 años.

- Sometido a votación en general el proyecto, fue aprobado, unánimemente, con los votos de los Honorables Senadores señora Aravena y señores Latorre, Sandoval y Soria.

El Honorable Senador señor Latorre, al fundar su voto positivo, valoró el proyecto y los cambios que se le hicieron en la Cámara de Diputados, donde hubo críticas y controversia. Destacó que todos están de acuerdo con la integración social, pero el punto es qué mecanismos se incentivarán para que ella se concrete en la práctica y no dé lugar a situaciones tan inconvenientes como los denominados “guetos verticales” o a políticas de vivienda con soluciones como “Bajos de Mena”.

Añadió que el concepto de integración social en un contexto de fuerte segregación territorial y exclusión social, con políticas de liberalización de suelos y especulación inmobiliaria, requiere de un contrapeso encarnado en un órgano público capaz de diseñar y planificar para generar beneficios y soluciones integradoras; de lo contrario, el mercado producirá segregación y exclusión.

Si bien apoyó el objetivo del proyecto en el contexto del estallido social y la pandemia que nos afecta, recalcó que aún hay espacio para mejorar la iniciativa en la discusión en particular.

Por su parte, **el Honorable Senador señor Sandoval fundamentó su voto favorable** señalando que es preciso hacerse cargo de la realidad, utilizando la oportunidad que se presenta, pues no es aceptable que ninguna comuna cumpla con los estándares urbanos correspondientes. Apuntó que hoy los desafíos son distintos, por el contexto del estallido social y la pandemia por COVID-19.

- - -

TEXTO DEL PROYECTO

A continuación, se transcribe literalmente el texto del proyecto de ley despachado por la Honorable Cámara de Diputados, y que vuestra Comisión de Vivienda y Urbanismo os propone aprobar en general:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo 1.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N° 16.391, que Crea el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo:

1. Reemplázase en el título de la ley la expresión “Ministerio de la Vivienda y Urbanismo” por “Ministerio de Ciudad, Vivienda y Territorio”.

2. Sustitúyese en todo el articulado de la ley las siguientes expresiones:

a) “Ministerio de la Vivienda y Urbanismo” o “Ministerio de Vivienda y Urbanismo” por “Ministerio de Ciudad, Vivienda y Territorio”;

b) “Ministro de la Vivienda y Urbanismo” o “Ministro de Vivienda y Urbanismo” por “Ministro de Ciudad, Vivienda y Territorio”;

c) “Subsecretario de la Vivienda y Urbanismo” o “Subsecretario de Vivienda y Urbanismo” por “Subsecretario de Ciudad, Vivienda y Territorio”.

3. Intercálanse en el artículo 2, a continuación del número 14, los siguientes numerales 15, 16 y 17, pasando el actual numeral 15 a ser numeral 18, sustituyendo en el numeral 14 la expresión final “, y” por un punto y aparte:

“15°.- Implementar políticas y programas habitacionales que promuevan e induzcan de forma idónea a la integración e inclusión social y urbana, fomentando el emplazamiento de viviendas con estándares constructivos apropiados, objeto de cualquier tipo de subsidio, en sectores con adecuados indicadores y estándares de calidad de vida y desarrollo urbano, todo lo anterior incorporando, también, una perspectiva de género.

16°.- Implementar políticas de suelo, estableciendo medidas que propicien la construcción de viviendas destinadas a beneficiarios de los programas habitacionales del Estado, en terrenos públicos o privados, mediante la adquisición o destinación de terrenos o el establecimiento de beneficios o incentivos de norma urbanística, entre otras medidas.

17°.- Resguardar que los instrumentos de planificación territorial contemplen criterios de integración e inclusión social y urbana, mediante disposiciones que incentiven la construcción de viviendas destinadas a beneficiarios de los programas habitacionales del Estado y que promuevan el acceso equitativo por parte de la población a bienes públicos urbanos relevantes, como la cercanía a ejes estructurantes de movilidad, el acceso a servicios de transporte público o la disponibilidad de áreas verdes o equipamientos de interés público, como educación, salud, servicios y comercio, entre otras medidas.”.

4. Agrégase el siguiente artículo 10 transitorio:

“Artículo 10.- Las referencias que las leyes, reglamentos u otras normas vigentes hagan al Ministerio de Vivienda y Urbanismo y al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo se entenderán formuladas al Ministerio de Ciudad, Vivienda y Territorio; las referencias al Ministro de Vivienda y Urbanismo y al Ministro de la Vivienda y Urbanismo se entenderán hechas al Ministro de Ciudad, Vivienda y Territorio; las formuladas al Subsecretario de Vivienda y Urbanismo y al Subsecretario de la Vivienda y Urbanismo se entenderán referidas al Subsecretario de Ciudad, Vivienda y Territorio; las referencia a las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo y a las Secretarías Regionales Ministeriales de la Vivienda y Urbanismo, se entenderán formuladas a las Secretarías Regionales Ministeriales de Ciudad, Vivienda y Territorio; y las formuladas a los Secretarios Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo y a los Secretarios Regionales Ministeriales de la Vivienda y Urbanismo se entenderán hechas a los Secretarios Regionales Ministeriales de Ciudad, Vivienda y Territorio.

Asimismo, toda referencia que las leyes, reglamentos u otras normas vigentes hagan a la sigla "MINVU" se entenderá formulada al "Ministerio de Ciudad, Vivienda y Territorio.”.

Artículo 2.- Introdúcense las siguientes enmiendas en el decreto ley N° 1.305, de 1975, del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, que reestructura y regionaliza el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo:

1. Modifícase el artículo 12 en el siguiente sentido:

a) Agrégase la siguiente letra p):

“p) Supervigilar que los instrumentos de planificación territorial contemplen criterios de integración e inclusión social y urbana, conforme a lo dispuesto en el numeral 17 del artículo 2 de la ley N° 16.391. La Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones determinará el procedimiento y la forma en que se efectuará la referida supervigilancia.”.

b) Reemplázase su inciso segundo por el siguiente:

“Las facultades establecidas en las letras h), i), j), k), l), m), ñ), o) y p), deberán entenderse en concordancia con lo que dispone el artículo 24.”.

2. Sustitúyese el inciso primero del artículo 24 por el siguiente:

“Artículo 24.- Corresponderá a cada Secretaría Ministerial, en su jurisdicción, el ejercicio de las facultades señaladas en las letras h), i), j), k), l), m), ñ), o) y p) del artículo 12 y letras f) y g) del artículo 13, cuando el Ministerio de Ciudad, Vivienda y Territorio determine que cuentan con unidades competentes para realizar estas actividades.”.

Artículo 3.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ley General de Urbanismo y Construcciones:

1. En el artículo 27:

a) Reemplázase en el inciso primero el término “socio-económico” por la siguiente frase “social, económico y cultural, la que debe contemplar, en todos sus niveles, criterios de integración e inclusión social y urbana”.

b) Agrégase el siguiente inciso tercero:

“En los nuevos planes reguladores comunales o en las modificaciones integrales o actualizaciones que deban efectuarse de los existentes conforme al artículo 28 sexies, se deberán contemplar disposiciones que incentiven la construcción de viviendas destinadas a beneficiarios de los programas habitacionales del Estado y a personas o familias que se encuentren en situación de vulnerabilidad conforme al instrumento de caracterización socioeconómica aplicable, promoviendo el acceso equitativo de la población a bienes públicos urbanos relevantes,

como la cercanía a ejes estructurantes de movilidad, el acceso a servicios de transporte público o la disponibilidad de áreas verdes o equipamientos de interés público, como educación, salud, servicios y comercio.”.

2. Incorpórase en el artículo 41 el siguiente inciso final:

“Con todo, para la promoción de la integración urbana, los destinos de establecimientos de larga estadía para el adulto mayor, centros diurnos para el adulto mayor, jardines infantiles y salas cunas se entenderán como complementarios a cualquier destino del uso residencial, incluyendo la vivienda, y por tanto siempre admitidos en zonas que el plan regulador comunal defina con dicho uso de suelo.”.

3. Reemplázase el epígrafe del capítulo VI del título II por el siguiente:

“De la Renovación e Integración e Inclusión Urbana”.

4. Intercálase, a continuación del artículo 82, el siguiente párrafo, pasando el actual artículo 83 a ser artículo 86:

“Párrafo 4°.- De los Incentivos para Promover el Acceso Equitativo a Bienes Públicos Urbanos

Artículo 83.- El Ministerio de Ciudad, Vivienda y Territorio, en ejercicio de la facultad conferida por el inciso final del artículo 1 del decreto con fuerza de ley N°2, del año 1959, del Ministerio de Obras Públicas, sobre Plan Habitacional, podrá condicionar los beneficios de normas urbanísticas para proyectos de viviendas integradas al cumplimiento de exigencias relacionadas con la integración e inclusión social y con el acceso equitativo por parte de la población a bienes públicos urbanos relevantes, especialmente en aquellos sectores en los que el Estado ha realizado o realizará inversiones públicas en materia de movilidad, transporte público, áreas verdes o equipamientos de interés público.

Para efectos de lo dispuesto en el inciso precedente, podrán considerarse los beneficios normativos de altura, densidad, coeficiente de constructibilidad, coeficiente de ocupación de suelo o de los pisos superiores, superficie de subdivisión predial mínima, dotación de estacionamientos y rasantes, sólo en aquellos casos en que el ángulo señalado en el plan regulador comunal sea inferior al ángulo máximo establecido en el decreto supremo N° 47, de 1992, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. Respecto de la dotación de estacionamientos, ésta no podrá ser inferior a la

establecida por la referida Ordenanza para los conjuntos de viviendas sociales.

Los beneficios de normas urbanísticas en polígonos que incluyan total o parcialmente inmuebles o sectores que se encuentren protegidos en la categoría de Monumento Histórico, Zona Típica, Zona de Conservación Histórica o Inmueble de Conservación Histórica, o en alguna de las categorías que las reemplacen, no podrán afectar los valores y atributos por los cuales dichos monumentos, zonas o inmuebles fueron protegidos, y que fueron señalados en el acto administrativo que dictó la declaratoria correspondiente. Los proyectos de viviendas integradas que pretendan acogerse a beneficios normativos en tales inmuebles o sectores deberán obtener los permisos municipales y las autorizaciones sectoriales respectivas, debiendo dar cumplimiento a las disposiciones especiales contenidas en esta ley, en la ley N° 17.288 o en las leyes que las modifiquen o reemplacen.

Artículo 84.- Los beneficios de normas urbanísticas para proyectos de viviendas integradas necesariamente deberán quedar condicionados a la incorporación de viviendas destinadas a beneficiarios de los programas habitacionales del Estado, sea que postulen en forma individual o colectiva. Junto con lo anterior, podrán quedar condicionados a otras exigencias que sean proporcionales al incremento de la densidad habitacional y/o de la capacidad máxima de edificación que podrían tener los predios incluidos en el respectivo sector.

Las condiciones o exigencias adicionales podrán tener por objeto la consolidación de sectores con adecuados indicadores y estándares de desarrollo urbano o la revitalización de áreas urbanas deficitarias, pudiendo corresponder a:

a) El aumento del aporte al espacio público que el proyecto deba efectuar, conforme al artículo 175.

b) La ejecución de obras específicas en el espacio público incluido dentro del área en que se aplicarían los beneficios.

c) La ejecución de obras de conservación, restauración, rehabilitación o puesta en valor patrimonial de inmuebles protegidos en virtud de esta ley, de la ley N° 17.288 o de las que las modifiquen o reemplacen.

d) La obligación de destinar un porcentaje de la superficie que se construya a determinados usos o destinos admitidos por la normativa aplicable a viviendas destinadas a personas con discapacidad, adultos mayores u otras personas o familias que se encuentren en situación

de vulnerabilidad conforme al instrumento de caracterización socioeconómica aplicable.

e) Cualquier otra exigencia destinada a promover la integración e inclusión social de los proyectos y el acceso equitativo a bienes públicos urbanos relevantes.

Artículo 85.- Los requisitos para acceder a los beneficios de normas urbanísticas y el procedimiento para su establecimiento se regirán por lo dispuesto en el Reglamento Especial de Viviendas Económicas.”.

5. Agrégase en el inciso quinto del artículo 162, a continuación del punto y aparte, que pasa a ser seguido, la siguiente oración final: “Las ordenanzas locales o municipales no podrán limitar la presencia de jardines infantiles, establecimientos de larga estadía y centros diurnos de adulto mayor.”.

6. Agrégase en el artículo 165 el siguiente inciso final:

“La falta de concordancia entre los destinos admitidos en el inciso primero y los permitidos por el plan regulador no será causal para la denegación o caducidad de las patentes municipales requeridas para el funcionamiento de tales destinos. No podrán acogerse a esta disposición los comercios que tengan por objeto el expendio y/o venta de bebidas alcohólicas, el establecimiento de juegos electrónicos, salones de pool, juegos de azar, la exhibición de videos u otros que provoquen ruidos molestos.”.

7. Incorpórase, a continuación del artículo 183, el siguiente artículo 183 bis:

“Artículo 183 bis.- Los planes reguladores intercomunales podrán establecer beneficios de normas urbanísticas para proyectos de viviendas integradas, en lugares determinados, en los mismos términos referidos en los artículos 83 y 84.

Con todo, mediante el plan regulador intercomunal o comunal no podrán establecerse disposiciones que anulen o restrinjan los beneficios de normas urbanísticas establecidos en conformidad a los artículos 83 y siguientes.”.

8. Sustitúyese el artículo 184 por el siguiente:

“Artículo 184.- Los planes reguladores comunales podrán otorgar incentivos en las normas urbanísticas aplicadas en todo o

parte de su territorio condicionados al desarrollo de espacios públicos o al mejoramiento de los ya existentes; a la materialización, reparación o mejoramiento de equipamientos públicos; a la instalación o incorporación de obras de arte en el espacio público; a la incorporación de tipos de vivienda o usos de suelo en los proyectos o al cumplimiento de otras condiciones que induzcan o colaboren en el mejoramiento de los niveles de integración social y sustentabilidad urbana.

Lo señalado en el inciso precedente incluye el establecimiento de condiciones destinadas a fomentar la apertura de espacios privados al uso o tránsito público, la inclusión de medidas que propicien el cuidado del medio ambiente o la eficiencia energética, la mejora de las condiciones de habitabilidad y la adecuada inserción de los proyectos en su entorno, entre otros aspectos.

El cumplimiento de las condiciones anteriores será requisito para la recepción de los proyectos que se acojan a los incentivos de normas urbanísticas, aplicándoseles lo dispuesto en el artículo 173.

El plan regulador comunal deberá precisar el área en que dichos incentivos serán aplicables. La aprobación de un plan con estos incentivos dejará sin aplicación en dicho sector los artículos 63, 107, 108 y 109.

El otorgamiento de incentivos en un área que incluya total o parcialmente inmuebles o sectores protegidos en la categoría de Monumento Histórico, Zona Típica, Zona de Conservación Histórica o Inmueble de Conservación Histórica, o en alguna de las categorías que las reemplacen, se regirá por lo establecido en el inciso final del artículo 83.”.

9. Reemplázase el artículo 184 bis por el siguiente:

“Artículo 184 bis.- Las viviendas destinadas a beneficiarios de los programas habitacionales del Estado que resulten de la aplicación de las condiciones, beneficios o incentivos establecidos en los artículos 83, 84, 183, 183 bis y 184 o en otras normas legales, deberán quedar singularizadas en los respectivos permisos de edificación y recepciones municipales.

Cuando las viviendas a que hace referencia el inciso anterior estén destinadas a beneficiarios de subsidios para la adquisición del dominio, en los contratos de compraventa que sirvan de título para constituir el dominio de manera originaria sobre tales viviendas se deberá dejar constancia que el comprador es beneficiario del programa habitacional del Estado que corresponda.

Las viviendas referidas en el inciso anterior cuyo precio haya sido pagado exclusivamente mediante subsidio estatal y el ahorro mínimo exigido, si correspondiere éste, sólo podrán ser vendidas posterior y sucesivamente a personas que sean beneficiarias de algún subsidio estatal para la adquisición del dominio y siempre que haya transcurrido el plazo de la prohibición de celebrar actos y contratos que le sea aplicable, conforme a lo establecido en el artículo 29 de la ley N° 17.635. Respecto de estos contratos de compraventa también será aplicable lo señalado en el inciso precedente.

El beneficiario no podrá vender ni enajenar la vivienda antes del cumplimiento del plazo de la referida prohibición de celebrar actos y contratos, sino con autorización del Director Regional del Servicio de Vivienda y Urbanización respectivo. En caso de acceder a la solicitud, el Director Regional deberá condicionar su otorgamiento a la restitución del o de los subsidios recibidos, debidamente reajustados conforme a los índices o indicadores que la legislación contemple a la fecha de la restitución. Sólo en casos debidamente justificados y por resolución fundada, el mencionado Director Regional podrá autorizar la venta y enajenación de la vivienda antes del vencimiento del plazo de la prohibición sin requerir la restitución referida.

Sin perjuicio de lo señalado en el inciso precedente, el Director Regional respectivo también podrá autorizar la venta y enajenación de una vivienda afecta a prohibición en razón del subsidio recibido, sin requerir la restitución de éste, bajo las siguientes condiciones copulativas: a) que la vivienda sea transferida a una persona beneficiada con un subsidio para la adquisición del dominio, y b) que el vendedor destine el precio de esa enajenación a la compra de otra vivienda. Este mecanismo de movilidad habitacional se regirá por las normas reglamentarias dictadas por el Ministerio de Ciudad, Vivienda y Territorio.

Lo señalado en los dos incisos precedentes será aplicable tanto a las viviendas referidas en el inciso primero como a cualquier otra vivienda financiada total o parcialmente con recursos del Estado.

Las viviendas referidas en el inciso tercero de este artículo serán inembargables.”.”.

- - -

Acordado en sesiones celebradas los días 10 y 24 de septiembre; 1, 8 y 15 de octubre, y 3 y 17 de diciembre de 2019; y 7 de enero de 2020, con asistencia de los Honorables Senadores señores David Sandoval Plaza (Presidente) y Carlos Montes Cisternas (Presidente accidental), señora Carmen Gloria Aravena Acuña y señores Alejandro Navarro Brain y Jorge Soria Quiroga; y en sesiones de 21 y 28 de abril, y 5 de mayo de

2020, con asistencia de los Honorables Senadores señor David Sandoval Plaza (Presidente), señora Carmen Gloria Aravena Acuña y señores Juan Ignacio Latorre Riveros, Alejandro Navarro Brain y Jorge Soria Quiroga.

Sala de la Comisión, a 11 de mayo de 2020.

Jorge Jenschke Smith
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica diversos cuerpos normativos en materia de integración social y urbana. (BOLETÍN N° 12.288-14).

I. OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: mejorar los niveles de integración social y urbana de las ciudades y lograr un adecuado desarrollo de ellas a lo largo del país, para lo que se pretende aumentar la construcción de viviendas sociales con integración social, a través de densificación equilibrada en zonas con potencial de desarrollo urbano, y modernizar la gestión del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

II. ACUERDOS: aprobado en general (4x0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: consta de tres artículos. El artículo 1 contiene cuatro numerales; el artículo 2 contempla dos numerales, y el artículo 3 se compone de nueve numerales.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no hay.

V. URGENCIA: “suma”.

VI. ORIGEN E INICIATIVA: Cámara de Diputados. Mensaje de S.E. el Presidente de la República.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo.

VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS: mayoría de votos (72 votos a favor, 55 en contra y una abstención).

IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 20 de agosto de 2019.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe, en general.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: 1) ley N° 16.391, que crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo; 2) decreto ley N° 1.305, del MINVU, promulgado en 1975 y publicado en 1976, que reestructura y regionaliza el Ministerio de Vivienda y Urbanismo; 3) decreto con fuerza de ley N° 458, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, promulgado en 1975 y publicado en 1976, Ley General de Urbanismo y Construcciones; 4) decreto supremo N° 47, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 1992, que fija nuevo texto de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones; 5) decreto con fuerza de ley N° 2, del Ministerio de Hacienda, de 1959, sobre plan

habitacional; 6) ley N° 17.288, que legisla sobre monumentos nacionales; modifica las leyes N°s 16.617 y 16.719, y deroga el decreto ley N° 651, de 17 de octubre de 1925; 7) ley N° 17.635, que establece normas sobre cobro ejecutivo de créditos de la corporación de la vivienda, corporación de servicios habitacionales, corporación de mejoramiento urbano y corporación de obras urbanas; 8) decreto supremo N° 78, del MINVU, promulgado en 2013 y publicado en 2014, que aprueba la Política Nacional de Desarrollo Urbano y crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano; 9) ley N° 20.741, que modificó la ley N° 19.537, sobre copropiedad inmobiliaria, para facilitar la administración de copropiedades y la presentación de proyectos de mejoramiento o ampliación de condominios de viviendas sociales; 10) decreto supremo N° 56, del MINVU, promulgado en 2018 y publicado en 2019, que modifica el decreto supremo N° 47, del MINVU, de 1992, Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, 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 decreto con fuerza de ley N° 2, del Ministerio de Hacienda, de 1959; 11) ley N° 20.958, que establece un sistema de aportes al espacio público; 12) decreto supremo N° 116, del MINVU, promulgado en 2014 y publicado en 2015, que reglamenta el subsidio habitacional extraordinario para proyectos de integración social; 13) decreto supremo N° 19, del MINVU, de 2016, que reglamenta el programa de integración social y territorial, y modifica el decreto supremo N° 1, del MINVU, de 2011, reglamento del sistema integrado de subsidio habitacional; 14) decreto supremo N° 52, del MINVU, de 2013, que aprueba el reglamento del programa de subsidio de arriendo de vivienda; 15) decreto supremo N° 49, del MINVU, promulgado en 2011 y publicado en 2012, que aprueba reglamento del programa fondo solidario de elección de vivienda, y 16) ley N° 21.078, sobre transparencia del mercado del suelo e impuesto al aumento de valor por ampliación del límite urbano.

Valparaíso, 11 de mayo de 2020.

Jorge Jenschke Smith
Secretario de la Comisión

- - -

ÍNDICE

	Página
Asistentes e invitados	1
Objetivos del proyecto	3
Antecedentes	3
Discusión en general	19
Votación en general	146
Texto del proyecto de ley	147
Sesiones celebradas y asistencia de miembros	154
Resumen ejecutivo	156