Centro UC
Políticas Públicas

# Comentarios al proyecto de ley de Integración Social y Urbana

Boletín N° 12288-14

Comisión de Vivienda Senado| 8 de octubre 2019

# CONTEXTO

Convocados por el **Centro de Políticas Públicas UC**, se conformó un grupo de trabajo interdisciplinario para discutir y aportar a la propuesta legislativa de integración social urbana.

## PARTICIPANTES:

- Luis Eduardo Bresciani, Escuela de Arquitectura UC
- Diego Gil, Escuela de Gobierno UC
- Alejandra Rasse, Escuela de Trabajo Social UC
- Felipe Link, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC
- Javier Ruiz-Tagle, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC
- Francisco Sabatini, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC
- Pía Mora, Centro de Políticas Públicas UC

# QUÉ REVISAMOS

## PROYECTO DE LEY BOLETÍN 12.288-14

Modifica diversos cuerpos normativos en materia de integración social y urbana

- Nombre y funciones del Minvu
- Beneficios de norma urbanística para la construcción de proyectos de vivienda integrada
- Fiscalización de viviendas sociales

## REGLAMENTO DE LEY N° 20.741 de 2014

Reglamenta la aplicación de beneficios de normas urbanísticas para proyectos de viviendas integradas.

# 1.
# CONSIDERACIONES GENERALES

# INICIATIVA VALORABLE COMO MENSAJE

## 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.

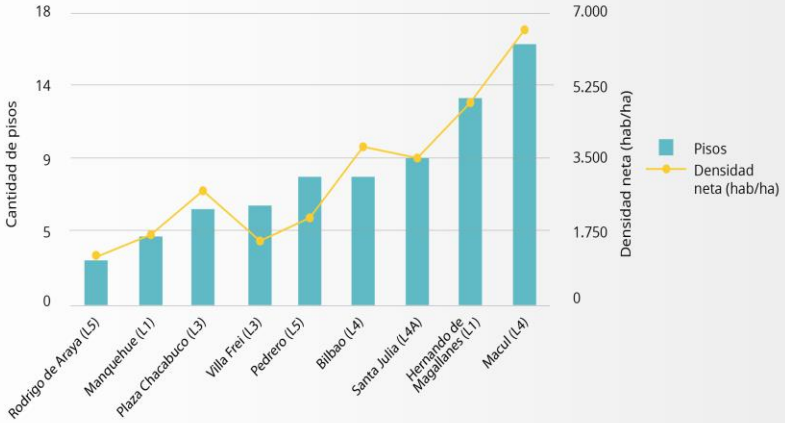
# INTEGRACIÓN SOCIAL

¿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 Larraín para Fundación Techo y Centro de Políticas Públicas UC, 2019.

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

CIUDAD CON TODOS
densificación equilibrada

CIUDAD CON TODOS
densificación equilibrada

# Por ejemplo...

Alrededor del metro Hernando de Magallanes **se tendrían que construir edificios de al menos 13 pisos y 4.712 hab/há,** para que exista interés privado por desarrollar proyectos con esta característica.

En el entorno de Plaza Chacabuco habría que **construir edificios de al menos 6 pisos y 2.723 hab/há.**

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

# 2.

# ZONAS DE INTEGRACIÓN

PLANIFICACIÓN

# DEFINICIÓN DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y URBANA DEBIL

- El proyecto de ley **no define "integración social y urbana"**
- La definición se deduce solo de la obligación a los PRC de contemplar 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" [1].
- Es necesario **incluir una definición explícita** de integración social y urbana, que pueda asociarse a indicadores que sean cuantificables.
- Se requiere profundizar el **componente social** de la integración: mixtura, cohesión social y participación en los beneficios que ofrece la ciudad.

[1] Nuevo inciso propuesto al art. 27 de la LGUC.

# INCENTIVOS: ¿LA MEJOR MANERA DE ASEGURAR INTEGRACIÓN?

- Se plantea que el Ministerio podrá establecer beneficios de normas urbanísticas para la construcción de proyectos de vivienda integrada.
- Parar asegurar la integración, el Estado debe tener un **rol fuerte,** y desplegar una política integral, donde los incentivos son sólo un componente.
- La experiencia internacional sugiere que los incentivos normativos son más efectivos si se asocian a **obligaciones** dirigidas al municipio y a los desarrolladores
- Con respecto a la **escala de aplicación de los incentivos**: si bien es bueno crear zonas, pues entregan certeza jurídica y social, también pueden generar expectativas y especulación.

[2] Reglamento de Ley N° 20.741 de 2014.

# DEFINICIÓN DE ZONAS NO GARANTIZA MIXTURA SOCIAL

Las zonas de integración se definirán en función de la distancia o acceso a bien 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 de 2014).

# FORTALECER LA PLANIFICACIÓN URBANA PARA LA INTEGRACIÓN

- Todos los PRC nuevos o que se actualicen deberán incentivar la construcción de viviendas con subsidio1. El Ministerio, a partir de solicitud de las Seremi, podrá fijar incentivos para promover la integración, sobre todo donde haya inversión pública relevante2
- La intervención del nivel central en los planes reguladores contraviene la descentralización, la Política Nacional de Desarrollo Urbano y el sistema de planificación urbana existente.

- Objetivo 5.1 PNDU *“Sistema descentralizado de decisiones urbanas y territoriales” “La toma de decisiones será descentralizada, es decir, las decisiones radicarán por defecto en el nivel local, y solo escalaran a los niveles superiores cuando el nivel local no tenga lo medios suficientes para abordarlas”*

# FORTALECER LA PLANIFICACIÓN INTERCOMUNAL PARA LA INTEGRACIÓN

Se sugiere:

- **Fortalecer el rol de los planes intercomunales**, tanto en la fijación de metas o estándares de integración como en el establecimiento de incentivos.

- **Rol del MINVU** debiera ser sólo **supletorio**

- **Municipios deben aplicar la obligación de acuerdo a metas y estándares establecidos por Plan Intercomunal,** incorporando en sus PRC incentivos y obligaciones a los desarrolladores para la inclusión de vivienda social,

# 3.

# MECANISMOS DE GESTIÓN DE SUELO*

EX MENCIÓN A CONCESIONES

# ANTECEDENTE DE TEXTO DE PROYECTO LEY ORIGINAL

- El proyecto proponía **facultar a los Serviu para concesionar**, mediante licitación pública, **el uso y goce de terrenos** de su propiedad o de otros órganos de la administración del Estado.

- Allí, el concesionario tenía el rol de **construir, operar y mantener** las viviendas, obteniendo como contraprestación un provecho económico, bajo la condición de incluir un porcentaje a beneficiarios del subsidio de arriendo.

# APOYO DEL ESTADO A MUNICIPIO PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL

- **Asociar los beneficios tributarios y normativos del DFL** solo a proyectos de vivienda económica con integración de viviendas para sectores sociales vulnerables (CNDU 2019).

- Estado deben establecer **incentivos tributarios para municipios** que incorporen obligaciones de integración social (ej. Eliminación de Exenciones DFL2 o incrementos Fondo Común Municipal)

- Establecer **rebajas de Fondo Común Municipal** a los municipios que no cumplan con estándares de integración social en un cierto plazo.

# ALTERNATIVAS PARA LA GESTIÓN DE SUELO

- 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 todos 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 proyecto de integración social (SERVIUs)

# 4.

# GOBERNANZA

INSTITUCIONALIDAD

# 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, debieran definirse procedimientos de gobernanza a partir de una estructura donde haya un **diálogo democrático**, con reglas básicas y **espacios de negociación**.

# GRACIAS