

MENSAJE DE S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA CON EL QUE SE INICIA UN PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA DIVERSOS CUERPOS NORMATIVOS EN MATERIA DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y URBANA.

Santiago, 3 de diciembre de 2018.

M E N S A J E N° 331-366/

Honorable Cámara de Diputados:

**A S.E. LA
PRESIDENTA
DE LA H.
CÁMARA DE
DIPUTADOS.**

Tengo el honor de someter a vuestra consideración el siguiente proyecto de ley, que modifica la ley N° 16.391 que crea el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo; el decreto ley N° 1.305 de Vivienda y Urbanismo, de 1976, que Reestructura y Regionaliza el Ministerio de Vivienda y Urbanismo; y el decreto con fuerza de ley N° 458, de Vivienda y Urbanismo, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, en materias relacionadas con la integración social y urbana.

I. ANTECEDENTES

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 hoy debemos atender, entre las cuales se encuentra la integración social y urbana.

Desde esa perspectiva, 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 a 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 de mixtura social.

A mayor abundamiento, 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.

Tal como señalamos en nuestro Programa de Gobierno, nuestro desafío 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 estos se estructuren de una manera más humana, logrando mejorar los niveles de convivencia entre personas provenientes de distintas realidades socio-económicas.

La preocupación por el adecuado desarrollo de nuestras 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 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, acordada en el marco de la Conferencia de las

Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sustentable (Habitat III), celebrada en Quito, Ecuador, el año 2016.

Así, nuestra historia y nuestra 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 nuestras 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, observamos 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. Lo anterior no solo se ha manifestado en una serie de seminarios y jornadas de discusión y en propuestas normativas surgidas de asociaciones gremiales, organizaciones sociales e instituciones académicas, sino también en iniciativas legislativas presentadas por parlamentarios de diversos partidos políticos, tales como la moción ingresada recientemente bajo el boletín N° 12.105-14 por las Senadoras Carmen Gloria Aravena y Carolina Goic por los Senadores Felipe Kast y Carlos Montes, destinado a establecer "zonas de inclusión urbana", en línea con lo que se plantea en este proyecto de ley y en el reglamento referido en el literal a) del numeral 2 de este mensaje. Destacamos también el trabajo que ha desarrollado en esta materia el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, cuyos aportes han sido fundamentales para la elaboración de nuestra agenda normativa para la integración social y urbana.

1. Leyes relacionadas con las facultades del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y con la planificación urbana.

El presente proyecto de ley propone modificar los siguientes cuerpos normativos:

a. Ley N° 16.391, que crea el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, y D.L. N° 1.305, de 1976, que Reestructura y Regionaliza el mencionado Ministerio.

El año 1965 se creó el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, en adelante MINVU, estableciendo que éste "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 D.L. N° 1.305, de 1976, se reestructuró y regionalizó el MINVU, estableciendo en su artículo 12° las funciones que le corresponde ejercer a la División de Desarrollo Urbano y, en su artículo 24°, las correspondientes a las Secretarías Regionales Ministeriales.

Si bien suele señalarse que durante mucho tiempo el MINVU concentró su labor principalmente en el aspecto habitacional, la labor actual de dicho Ministerio y de sus reparticiones regionales está dada 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, dotando al MINVU y a sus reparticiones regionales de 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.

b. D.F.L. N° 458, de 1976, Ley General de Urbanismo y Construcciones.

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.

En esa línea, se estima necesario establecer por ley que la planificación urbana debe contemplar, en todos sus niveles, criterios de integración social y urbana.

2. Leyes que fomentan la construcción de viviendas mediante el otorgamiento de beneficios o incentivos

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

a. Ley N° 20.741, de 2014, en la parte que modificó el D.F.L. N° 2, de 1959.

La referida ley incorporó dos nuevos incisos al artículo 1° del D.F.L. N° 2, de 1959, 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.

Esta ley aún no opera por falta de reglamentación, lo que este Gobierno está enmendando mediante la dictación del decreto supremo que modificará el Reglamento Especial de Viviendas Económicas. En dicho reglamento, se definirán 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, en el referido reglamento se 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 referidos proyectos de viviendas integradas, con el objeto de impulsar el acceso equitativo por parte de la población a aquellos bienes públicos urbanos de mayor relevancia.

Las mencionadas modificaciones al D.F.L. N°2 fueron propuestas en nuestro anterior Gobierno 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, 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 presente que esto permitiría localizar viviendas sociales en sectores con adecuada provisión de bienes públicos y no sólo en la periferia de las ciudades, como ha sido la regla general.

No obstante, la habilitación legal referida en este apartado 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.

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

Mediante la ley N° 20.958, Ley de Aportes al Espacio Público, cuya tramitación se inició en nuestro anterior Gobierno bajo el boletín N° 8493-14, se incorporó un nuevo artículo 183 en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, cuyo principal efecto es establecer 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.

Con todo, la posibilidad de establecer condiciones en los planes reguladores intercomunales quedó restringida a las nuevas áreas urbanas o de extensión urbana, no pudiendo establecerse condiciones en el área urbana consolidada. Ello significa que, en tal área, el nivel intercomunal no podría

establecer normas urbanísticas o condiciones que primen por sobre las de la planificación comunal, lo que impide imponer desde ese nivel (de ciudad) disposiciones que promuevan la densificación y/o integración social en sectores en los que el plan regulador comunal contempla normas muy restrictivas.

Por otra parte, la ley N° 20.958 también aprobó el 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 otras condiciones que induzcan o colaboren en el mejoramiento de los niveles de integración social urbana.

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

3. Antecedentes históricos y recientes sobre normas y programas para la construcción de viviendas y la integración social.

En nuestro país ha habido una constante preocupación por el tema habitacional, desde hace más de un siglo, cuando el año 1906 se dictó la Ley de Habitaciones Obreras. Posteriormente se han dictado numerosas normas, que 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 D.F.L. N° 2, entre otras) o el otorgamiento de subsidios a los beneficiarios de los programas habitacionales.

En cuanto a los antecedentes recientes sobre normas y programas para la integración social, 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.

En esa línea, 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, ha incorporado medidas para fomentar la integración social en el territorio mediante el enfoque del desarrollo urbano condicionado.

Asimismo, como antecedentes recientes en la materia se deben mencionar los programas ministeriales para la integración social 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 (D.S. N° 116/2015) y el Programa de Integración Social y Territorial (D.S. N° 19/2016). Este último programa se mantiene plenamente vigente en la actualidad, pero será objeto de algunas modificaciones con el fin de ampliar su alcance y perfeccionar su aplicación.

4. Política Nacional de Desarrollo Urbano y Nueva Agenda Urbana.

a. Política Nacional de Desarrollo Urbano, PNDU

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 por parte de la Comisión que elaboró la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), promulgada mediante Decreto Supremo N° 78, de 2013, en la que se estableció 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 centrados sólo 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"*.

En esta línea, la PNDU establece 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.

b. Informe del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano "Medidas para implementar una política de suelo para la integración social urbana"

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", el que establece distintas consideraciones conceptuales sobre la diversidad social en la ciudad, la equidad urbana, y la participación y la cohesión social.

Se destaca el valor de las propuestas presentadas por este Consejo Asesor, muchas de las cuales se han considerado en el presente proyecto de ley.

c. Nueva Agenda Urbana (NAU), de 2016

En el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sustentable (Habitat III), celebrada en Quito, Ecuador, se aprobó la Nueva Agenda Urbana (NAU), la que posteriormente fue refrendada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en ambos casos con el voto favorable del Estado de Chile, documento que establece una serie de

compromisos relacionados con este proyecto de ley.

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 establecen una serie de principios y compromisos relacionados con la integración social y urbana, que se han tenido en consideración al elaborar este proyecto de ley.

II. FUNDAMENTOS DE LA INICIATIVA

Conforme a lo señalado precedentemente, la integración social y urbana corresponde a una necesidad detectada hace bastante tiempo 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 hemos visto la necesidad de dar pasos más decisivos en esta 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 nuestra Constitución Política. 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.

En otras palabras, es deber del Estado velar por ciudades inclusivas, tal como se desprende de la PNDU del año 2013. En este punto, cabe destacar 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, constituye una gran preocupación de la comunidad, al punto que la participación ciudadana en temas relacionados con la materia ha sido persistente y decisiva.

Sin dejar de lado la encomiable labor que desempeña el MINVU en materia habitacional, resulta fundamental poner de relieve el importante rol que dicha repartición también desempeña 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 el 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.

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.

Una política habitacional basada en la integración social y urbana 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.

Según la economía urbana, se entiende por bienes públicos urbanos aquellos bienes 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. Los bienes públicos abordan diversas dimensiones, a saber: salud, educación, áreas verdes, cultura, deporte, telecomunicaciones, redes de transporte, prevención de riesgos y seguridad.

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 Consejo Nacional de Desarrollo Urbano en un estudio elaborado sobre la materia.

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.

Para ello, 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 de suelo suele ser 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 viviendas.

Por su parte, aquellos 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 esa línea, se 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 éste, sus normas urbanísticas son muy estrictas o no son apropiadas para el potencial que se deriva de los adecuados indicadores y estándares de calidad de vida y desarrollo urbano allí presentes o que se derivarán de una determinada inversión pública.

Asimismo, se propone establecer 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, se propone consagrar por ley 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 plan regulador comunal contempla normas muy restrictivas.

En definitiva, las zonas de integración podrían determinarse en función de lo positivo o de lo deficitario que tiene un determinado sector, incentivando su desarrollo mediante los mecanismos adecuados. Además, tanto en uno como en otro caso, las zonas de integración urbana podrían gatillarse a partir de determinadas inversiones públicas -como la construcción de una línea de metro- las que deberían ir

acompañadas de normas urbanísticas adecuadas, que permitan aprovechar todo su potencial, considerando a la ciudad en su conjunto.

Finalmente, 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.

III. OBJETIVOS Y CONTENIDO DEL PROYECTO

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 propone modificar las leyes orgánicas del Ministerio (ley 16.391 y D.L. N° 1305) 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, se plantea conferir a la División de Desarrollo Urbano y a las Secretarías Regionales Ministeriales la supervigilancia sobre los instrumentos de planificación territorial, con el objeto de velar que éstos contemplen disposiciones que incentiven el desarrollo de los mencionados proyectos.

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

Se propone modificar el artículo 27 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, cuyo texto actualmente vigente establece 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", agregando que dicho proceso "debe 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 nuevo párrafo titulado "De las Zonas de Integración Urbana", conformado por 3 nuevos artículos (83, 84 y 85).

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.

Estas zonas de integración urbana las establecería el Ministerio, previa consulta al municipio respectivo. Esto supone una planificación a nivel nacional que se superpone a la planificación comunal e intercomunal, respecto del establecimiento de estas zonas.

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, los cuales a su vez también serían definidos en ésta.

Estas normas buscan ir más allá de lo que permite la modificación al D.F.L. N° 2 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 sólo 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.

Se propone incorporar un nuevo artículo 183 bis en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, con el objeto de facultar a los planes reguladores intercomunales 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 social urbana.

Si bien la modificación efectuada por la ley N° 20.958 de Aportes al Espacio Público - que incorporó el artículo 183- contempló la posibilidad de que tales instrumentos de planificación establecieran condiciones para los proyectos en nuevas áreas urbanas o de extensión urbana, no estableció la posibilidad de contemplar beneficios o incentivos de normas urbanísticas en el área urbana consolidada, asociados al cumplimiento de condiciones que garanticen el acceso equitativo a los bienes públicos urbanos relevantes.

Para el éxito de tales zonas, necesariamente se debe establecer 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 establecer 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 que se construyan y/o administren viviendas destinadas a beneficiarios del subsidio de arriendo.

El desafío de enfrentar el déficit habitacional existente no puede ser abordado únicamente mediante la entrega de subsidios para la adquisición de viviendas. Desde la dictación del decreto supremo N° 52 (V. y U.), de 2013, la política habitacional contempla un Programa de Subsidio de Arriendo de Vivienda, el que estimamos debe ser potenciado mediante diversas herramientas legales y reglamentarias que permitan aumentar la oferta pública y privada de unidades habitacionales en las que puedan aplicarse tales subsidios.

Lo anterior, en el entendido que este programa constituye una herramienta muy poderosa para potenciar la movilidad social y habitacional, especialmente de aquellos hogares que, por diversas razones, han postergado la decisión de adquirir una vivienda propia. Cumple precisar 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 ya contempla mecanismos destinados a compatibilizar ambas ayudas estatales y se están evaluando otras modificaciones reglamentarias en esa misma línea.

En lo que respecta al impulso de la oferta pública de viviendas para beneficiarios del subsidio de arriendo -y sin perjuicio de modificaciones reglamentarias destinadas a impulsar la oferta privada de las mismas- 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.

Lo anterior, con el objeto de constituir en ellos un derecho de concesión de uso y goce, correspondiente a un derecho real

inmueble, mediante el cual 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.

Mediante este mecanismo también 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 tal derecho recae sobre bienes inmuebles que podrían quedar gravados en forma total o parcial.

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 tales subsidios.

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 viviendas y edificaciones allí construidas serían restituidos al Servicio, el que podría disponer de dichos bienes en conformidad a la legislación vigente.

Lo anterior implicaría 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 que habrían sido beneficiadas si dichos terrenos hubieran sido destinados a viviendas en dominio), sino también porque permitiría a los mencionados Servicios capturar la plusvalía que tales terrenos y viviendas obtendrían durante la vigencia del contrato, 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.

Se propone modificar el artículo 184 bis de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, recientemente incorporado a ésta mediante la ley N° 21.078, 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 sociales, como actualmente establece la norma- deben quedar singularizadas en los respectivos permisos de edificación y recepciones municipales.

Junto con lo anterior, se propone mantener la regla del inciso segundo del artículo 184 bis, estableciendo que las viviendas referidas en el párrafo precedente, que hayan sido adquiridas exclusivamente mediante subsidio estatal y el ahorro mínimo exigido, si correspondiere éste -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.

Por otra parte, se propone incorporar nuevos incisos en el mencionado artículo 184 bis, destinados a precisar que si un beneficiario desea enajenar su vivienda antes 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 de restitución aquellas 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".

En mérito de lo expuesto, tengo el honor de someter a vuestra consideración, el siguiente

P R O Y E C T O D E L E Y:

"ARTÍCULO PRIMERO.- Modifícase la ley N° 16.391, que Crea el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, en el siguiente sentido:

1) Reemplázase, en su denominación, la expresión "Ministerio de la Vivienda y Urbanismo", por "Ministerio de Ciudad y Vivienda".

2) Sustitúyese en todo el articulado de la ley, la denominación "Ministerio de la Vivienda y Urbanismo" por "Ministerio de Ciudad y Vivienda"; la denominación "Ministro de la Vivienda y Urbanismo" por "Ministro de Ciudad y Vivienda"; y la denominación "Subsecretario de la Vivienda y Urbanismo" por "Subsecretario de Ciudad y Vivienda".

3) Intercálanse en el artículo 2° los siguientes numerales 15°, 16°, y 17°, pasando el actual numeral 15° a ser numeral 18°:

15°.- Implementar políticas y programas habitacionales que promuevan e induzcan a la integración social y urbana, fomentando el emplazamiento de viviendas, objeto de subsidio, en sectores con adecuados indicadores y estándares de calidad de vida y desarrollo urbano.

16°.- Implementar políticas de suelo, estableciendo medidas que propicien la utilización de éste, incentivando proyectos habitacionales de integración social y urbana mediante beneficios o incentivos de norma urbanística, junto con la aplicación de los subsidios establecidos en los respectivos programas habitacionales.

17°.- Resguardar que los instrumentos de planificación territorial contemplen disposiciones que incentiven el desarrollo de proyectos habitacionales de integración social y urbana."

4) Agrégase el siguiente artículo 10° transitorio, nuevo:

"Artículo 10°. Las referencias que las leyes, reglamentos u otras normas vigentes hagan al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, al Ministro de Vivienda y Urbanismo, al Subsecretario de Vivienda y Urbanismo, a las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, a los Secretarios Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, se entenderán hechas al Ministerio de Ciudad y Vivienda, al Ministro de Ciudad y Vivienda, al Subsecretario de Ciudad y Vivienda, a las Secretarías Regionales Ministeriales de Ciudad y Vivienda y a los Secretarios Regionales Ministeriales de Ciudad y Vivienda, respectivamente. Asimismo, toda referencia que las leyes, reglamentos u otras normas vigentes hagan a la sigla "MINVU" entiéndase hecha a "MINCIV".".

ARTÍCULO SEGUNDO.- Modifícase el decreto ley N° 1.305, (V. y U.), de 1975, que Reestructura y Regionaliza el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, en la siguiente forma:

1) Agrégase en el artículo 12° una nueva letra p) del siguiente tenor:

"p) Supervigilar que los instrumentos de planificación territorial contemplen disposiciones que incentiven el desarrollo de proyectos habitacionales de integración social y urbana. La Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones determinará el procedimiento y la forma en que se efectuará la referida supervigilancia.".

2) Reemplázase el inciso segundo del artículo 12° por el siguiente:

"Las facultades de las letras h), i), j), k), l), m), ñ), o) y p), precedentes, deberán entenderse en concordancia con lo que se dispone en el artículo 24° de este cuerpo legal.".

3) Reemplázase 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° del presente decreto ley, cuando el Ministerio de Ciudad y Vivienda determine que cuentan con unidades competentes para realizar estas actividades.".

4) Agréganse en el artículo 28° los siguientes incisos tercero, cuarto, quinto y sexto, nuevos:

"Asimismo, los Servicios de Vivienda y Urbanización podrán 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. La referida concesión de uso y goce corresponde a un derecho real inmueble, mediante el cual el concesionario se obliga 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 de Vivienda reglamentado por el Ministerio de Ciudad y Vivienda, o por el programa que lo modifique o reemplace. Vencido dicho período, el terreno, las viviendas y las otras edificaciones serán restituidos al mencionado Servicio o al órgano propietario, el que podrá disponer de dichos bienes en conformidad a la legislación vigente.

Mediante este mecanismo también se podrá concesionar la operación y mantención de las viviendas y edificaciones construidas conforme a lo señalado en el inciso precedente, cuando haya vencido la concesión original, o de otras edificaciones con destino habitacional que sean propiedad de los Servicios de Vivienda y Urbanización.

Las licitaciones se regirán por lo establecido en este artículo, en las normas reglamentarias que se dicten al efecto y en las respectivas bases de licitación. Estas últimas deberán establecer, entre otras materias, los derechos y obligaciones del concesionario, el plazo de duración de la concesión, el porcentaje de viviendas destinadas a beneficiarios del subsidio de arriendo o del programa equivalente y las causales de modificación, caducidad o extinción de la concesión. La adjudicación se efectuará mediante resolución del Servicio de Vivienda y Urbanización respectivo, la que deberá publicarse en el Diario Oficial. Una vez publicada, deberá suscribirse el correspondiente contrato de concesión mediante escritura pública e inscribirse en el Conservador de Bienes Raíces respectivo.

Con el objeto de garantizar las obligaciones financieras relacionadas con la construcción, operación, mantención y/o explotación de las viviendas o edificaciones, el concesionario podrá constituir hipoteca sobre todo o parte del derecho real de uso y goce objeto de la concesión. Tales hipotecas se regirán por las disposiciones generales aplicables a este tipo de garantías contenidas en el Código Civil y por las disposiciones especiales que se establezcan en esta ley, en normas reglamentarias y en las bases de licitación. En caso de remate, los derechos hipotecados solo podrán adjudicarse en favor de quienes cumplan con los requisitos para suscribir el contrato de concesión primitivo.”.

ARTÍCULO TERCERO.- Modifícase el decreto con fuerza de ley N° 458 de 1976, Ley General de Urbanismo y Construcciones, en la siguiente forma:

1) Agrégase, en el inciso primero del artículo 27 y antes del punto aparte, la frase “, la que debe contemplar, en todos sus niveles, criterios de integración social y urbana”.

2) Reemplázase el epígrafe del Capítulo VI del Título II, “De la Renovación Urbana”, por la frase “De la Renovación e Integración Urbana”.

3) Agrégase, a continuación del artículo 82 y como parte del Capítulo VI del Título II, un nuevo Párrafo 4° titulado “De las Zonas de Integración Urbana”.

4) Intercálanse los siguientes artículos 83°, 84° y 85°, nuevos, dentro del nuevo Párrafo 4° del Capítulo VI del Título II, pasando el actual artículo 83° a ser artículo 86°, ubicándose éste como primer artículo del Párrafo 1° del Capítulo VII del Título II, “De las expropiaciones”:

“Artículo 83°. Las zonas de integración urbana son aquellas áreas en las que se contemplan beneficios o incentivos normativos destinados a impulsar 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.

Estas zonas corresponden a sectores con adecuados indicadores y estándares de calidad de vida y desarrollo urbano en los que se busca incentivar el desarrollo de proyectos de viviendas integradas, o bien, a sectores con indicadores y estándares de calidad de vida y desarrollo urbano deficitarios, que podrían ser revitalizados en atención a ciertas inversiones públicas, como la construcción de una línea de ferrocarril urbano u otras que tengan por objeto la materialización de bienes públicos urbanos, a fin de impulsar en ellos el desarrollo de proyectos de viviendas integradas, como también el 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.

Artículo 84°. El Ministerio de Ciudad y Vivienda podrá, mediante resolución fundada y previa consulta a la municipalidad respectiva, establecer las zonas de integración urbana referidas en el artículo precedente.

Las solicitudes de aprobación de estas zonas deberán ser remitidas al nivel central del Ministerio por parte de sus Secretarías Regionales, las que podrán formular dichas propuestas de oficio o a solicitud de la municipalidad o de cualquier interesado. Asimismo, la División de Desarrollo Urbano podrá elaborar directamente propuestas de zonas.

Corresponderá a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones precisar los indicadores y estándares de calidad de vida y desarrollo urbano, asociados a bienes públicos urbanos relevantes, que deberán ser considerados para establecer tales zonas, así como el procedimiento de elaboración y aprobación de éstas, incluida la forma en que deberá efectuarse la consulta a la municipalidad respectiva.

Artículo 85°. La Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones reglamentará los beneficios o incentivos en las normas urbanísticas que podrán incluirse en las resoluciones de aprobación de las zonas, así como las condiciones que se deberán cumplir para acceder a los mismos, basándose en criterios que resguarden el acceso equitativo a los bienes públicos urbanos relevantes.

Las referidas condiciones podrán corresponder a la incorporación de viviendas destinadas a beneficiarios de los programas habitacionales del Estado en proyectos de viviendas integradas y al establecimiento de otras condiciones adicionales para acogerse a los beneficios normativos de la zona, tales como el aumento del aporte al espacio público que el proyecto deba efectuar conforme al artículo 175 de esta ley, 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 presente ley para proyectos de viviendas económicas.

Las zonas de integración urbana podrán establecerse respecto de sectores que cuentan con un instrumento de planificación territorial vigente o que no cuentan con éste. En ambos casos, la aprobación de una zona de integración urbana no implica una derogación o modificación de las normas urbanísticas aplicables, sino el establecimiento de beneficios o incentivos respecto de tales normas, por lo que si un proyecto decide no acogerse a éstos, deberá cumplir con las normas del instrumento de planificación territorial aplicables o con las normas urbanísticas supletorias, según corresponda.

En la resolución fundada que apruebe una zona de integración urbana, podrá establecerse que no serán aplicables en dicho territorio los beneficios que otorgan los artículos 63, 107, 108 y 109 de esta ley y sus normas reglamentarias asociadas.

Tanto la regulación de los beneficios o incentivos, como la determinación de aquellos aplicables en cada zona en particular, deberán resguardar que los indicadores y estándares de calidad de vida y desarrollo urbano existentes se mantengan, en caso de que éstos fueren adecuados al momento de establecer la zona, o mejoren, si tales indicadores y estándares fueren deficitarios.”.

5) Intercálase en el inciso primero del artículo 183, a continuación de la frase "determinar condiciones adicionales de urbanización y equipamiento para el desarrollo de los proyectos que se emplacen en ellas", la frase "u otorgar beneficios o incentivos respecto de las normas urbanísticas".

6) Intercálase el siguiente artículo 183 bis, nuevo:

"Artículo 183 bis. Los planes reguladores intercomunales podrán establecer zonas de integración urbana en las que se contemplen beneficios o incentivos en las normas urbanísticas, en los mismos términos referidos en los artículos 83 y 85 de esta ley.

En caso de discordancia entre las disposiciones del plan regulador comunal y los beneficios o incentivos en las normas urbanísticas establecidos por el plan regulador intercomunal, primarán estos últimos.

Con todo, mediante el plan regulador intercomunal o comunal no podrán establecerse zonas de integración urbana que anulen o restrinjan las disposiciones de las zonas de integración urbana definidas en conformidad a lo establecido en los artículos 83 y siguientes de la presente ley."

7) Modifícase el artículo 184 de la siguiente manera:

a) Reemplázase en el inciso primero la frase: "Los planes reguladores comunales podrán otorgar incentivos en las normas urbanísticas aplicadas en todo o parte de su territorio condicionados" por la frase "Los planes reguladores comunales, en todo o parte de su territorio, podrán condicionar la aplicación de las normas urbanísticas aplicables o el otorgamiento de beneficios o incentivos respecto de éstas,".

b) Intercálase en el inciso primero, entre las frases "a la instalación o incorporación de obras de arte en el espacio público" y "o al cumplimiento de otras condiciones que induzcan o colaboren en el mejoramiento de los niveles de integración social urbana" la frase, ", a la incorporación de tipos de vivienda o usos de suelo en los proyectos".

8) 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 permitidos en los artículos 83, 183, 183 bis y 184 de esta ley 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, solo 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 que desee vender y enajenar la vivienda antes del cumplimiento del plazo de la referida prohibición de celebrar actos y contratos, deberá obtener autorización del Director Regional del Servicio de Vivienda y Urbanización respectivo, el que en caso de acceder a la solicitud 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. Solo 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 antes referida.

Sin perjuicio de lo señalado en el inciso precedente, el Director Regional del Servicio de Vivienda y Urbanización 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 y Vivienda.

Lo señalado en los dos incisos precedentes será aplicable tanto a las viviendas referidas en el inciso primero de este artículo, como a cualquier otra vivienda financiada total o parcialmente con recursos del Estado.”.

Dios guarde a V.E.,

SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE
Presidente de la República

ANDRÉS CHADWICK PIÑERA
Ministro del Interior y
Seguridad Pública

CRISTIÁN MONCKEBERG BRUNER
Ministro de Vivienda
y Urbanismo

INFORME DE PRODUCTIVIDAD

Proyecto de Ley de Integración Social y Urbana

Contenido

Resumen	2
I. Problema	4
Déficit habitacional.....	4
Accesibilidad y segregación socio-espacial.....	5
II. Objetivos.....	7
1. Potenciar al Ministerio en sus atribuciones	7
2. Establecer la integración social como criterio rector para la planificación territorial	7
3. Establecer medidas que incentiven el emplazamiento de proyectos de viviendas integradas e impulsar zonas de integración urbanas.....	8
4. Adecuar planes reguladores intercomunales para la implementación de las zonas de integración urbana	8
5. Facultar a los SERVIU para concesionar el uso y goce de inmuebles, con tal de promover proyectos que incluyan viviendas destinadas a beneficiarios del subsidio de arriendo.....	8
6. Precisar limitaciones y prohibiciones a viviendas de programas habitacionales del Estado ..	8
III. Alternativas evaluadas	9
Perfeccionamiento de la normativa existente relacionada con el otorgamiento de beneficios e incentivos urbanísticos y otorgamiento de nuevas funciones ministeriales	9
Otras alternativas evaluadas	10
IV. Evaluación de impacto	10
Anexo: Programa Habitacional para la Integración Social	12



Noviembre, 2018
Santiago de Chile



Resumen

El crecimiento económico del país, junto a una activa política habitacional ha permitido, en las últimas décadas, reducir de manera significativa los requerimientos de vivienda de la población. Sin embargo, aún persisten grandes desafíos. En particular, falta avanzar en medidas que propicien la integración urbana a lo largo del país, permitiendo una distribución más equitativa de la infraestructura pública para que todas las personas tengan *“acceso a los espacios públicos, educación, salud, trabajo, seguridad, interacción social, movilidad y transporte, cultura, deporte y esparcimiento”*, tal como lo señala la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU, página 23)¹.

La desigualdad urbana sin duda, merma la calidad de vida de los barrios y disminuye las oportunidades de alcanzar mayor bienestar para los grupos más vulnerables, excluyéndolos y/o marginándolos de los centros de trabajo y limitando el acceso a los servicios básicos. Más aún, la expresión territorial de la desigualdad comúnmente coincide con otras carencias económicas y sociales, retroalimentando de forma exponencial los niveles de pobreza. Por esto, para construir ciudades más justas e integradas, la política de Estado debe abordar la *“diversidad social, equidad urbana y participación y cohesión social”* (CNDU, 2015)².

Problema:

- La existencia de segregación residencial, el escaso acceso a los bienes públicos y la inadecuada conectividad, profundizan las desigualdades socioeconómicas generales. Además, la baja integración social urbana limita la empleabilidad y oportunidades de movilidad social.

Objetivos:

- Fortalecer el rol del Estado en promover ciudades inclusivas a través de una integración social armónica;
- Dar mayor énfasis a la gestión del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) en materias de urbanismo como la planificación y desarrollo urbano;
- Asegurar que la política habitacional permita acceder equitativamente a los bienes públicos urbanos evitando así la segregación urbana;
- Innovar respecto a la localización de las viviendas y conjuntos habitacionales para fomentar la integración y conectividad de los diversos grupos sociales. De esta forma, se pretende avanzar en un tratamiento más integral de las “zonas de integración urbana”, donde las normas urbanísticas no sólo promuevan “proyectos de viviendas integradas”, sino que también establezcan incentivos para un desarrollo urbano de usos mixtos y densificación equilibrada.

Propuestas:

- Potenciar al MINVU en sus atribuciones, dotándolo a éste y a sus reparticiones regionales con más herramientas para promover viviendas integradas y reforzando su rol actual en la política habitacional y planificación urbana;

¹ <http://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/L4-Politica-Nacional-Urbana.pdf>

² <http://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2018/03/4.-PROPUESTAS-DE-MEDIDAS-PARA-IMPLEMENTAR-UNA-POLITICA-DE-SUELO-PARA-LA-INTEGRACION-SOCIAL-URBANA.pdf>



Informe de Productividad
Proyecto de Ley de Integración Social y Urbana

- Establecer que la integración social sea un criterio rector de los instrumentos de planificación territorial;
- 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, impulsando zonas de integración urbana;
- 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;
- Facultar a los Servicios de Vivienda y Urbanización para concesionar el uso y goce de inmuebles, con el objeto que se construyan y/o administren viviendas destinadas a beneficiarios del subsidio de arriendo;
- Precisar el régimen de limitaciones y prohibiciones aplicables a las viviendas destinadas a beneficiarios de los programas habitacionales del Estado.

Modificaciones legales:

- **Ley N° 16.391** (que crea el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, 1965): se cambia la denominación del ministerio a “Ministerio de Ciudad y Vivienda” (MINCIV) y se agregan tres funciones adicionales sobre políticas y programas habitacionales, políticas de suelo e instrumentos de planificación territorial que incentiven la integración social y urbana.
- **Decreto ley N° 1.305 de Vivienda y Urbanismo** (que reestructura y regionaliza el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1976): se establece que la División de Desarrollo Urbano sea la entidad encargada de supervigilar que los instrumentos de planificación territorial incentiven la integración social y urbana. El procedimiento y forma de esta supervigilancia quedará determinada en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.
- **Decreto con fuerza de ley N° 458 de Vivienda y Urbanismo** (que aprueba nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones, 1975):
 - Se establece que la Planificación Urbana contemple criterios de integración social y urbana a nivel nacional, regional y comunal;
 - Se incluye el concepto de “Integración” al capítulo de Renovación Urbana, y se definen las “Zonas de Integración Urbana” como *“aquellas áreas en las que se contemplan beneficios o incentivos normativos destinados a impulsar el acceso equitativo por parte de la población a bienes públicos urbanos relevantes”*.
 - La Ordenanza General precisará los indicadores y estándares de calidad de vida y desarrollo urbano requeridos, establecerá los procedimientos de consulta, elaboración y aprobación asociados y reglamentará los incentivos en las normas urbanísticas.
 - Las Zonas de Integración Urbana serán establecidas por el MINCIV mediante resolución fundada y previa consulta a la municipalidad respectiva, debiendo ser remitidas las solicitudes de aprobación al nivel central por parte de las Secretarías Regionales.
 - Se adecúan los beneficios e incentivos en las normas urbanísticas que pueden establecer los planes reguladores intercomunales y comunales.



I. Problema

Uno de los aspectos más relevantes en la vida de una persona es contar con una vivienda adecuada, que permita cubrir las necesidades básicas y a la vez, le permita desarrollarse social y laboralmente³.

Chile ha disminuido significativamente el déficit habitacional en las últimas décadas, lo que ha generado una serie de nuevos desafíos entre los que se cuenta el lograr mayores niveles de integración social en nuestras ciudades⁴.

Déficit habitacional

En Chile, el déficit habitacional se redujo en más de un 50% desde 1982 hasta la fecha, al mismo tiempo que la población creció en un 53,3%⁵. Sin embargo, los programas habitacionales que hicieron posible esta reducción a través de un sistema de subsidios estatales, promovieron el traslado de la población más vulnerable hacia la periferia de la ciudad, sin una planificación urbana ni coordinación entre las distintas reparticiones públicas. Lo anterior, resultó en barrios con deficiente calidad constructiva y llevó a la creación de *guetos*, territorios segregados y estigmatizados marcados por la inseguridad, violencia y el abandono (Aravena, De Gregorio y Poduje, 2013)⁶.

Tabla 1: Déficit Habitacional según componente
(Total País)

Componente	1982	1992	2002	2017
Habitantes (1)	11.329.73	13.348.40	15.116.43	17.373.83
	6	1	5	1
Viviendas irrecuperables (2)	S/I	409.738	155.631	156.587
Hogares allegados (3)	S/I	192.243	241.979	143.196
Núcleos allegados, hacinados e independientes (4)	S/I	169.954	124.716	93.830
Total requerimientos de construcción de nuevas viviendas	820.959	771.935	522.326	393.613

Fuente: CENSO 1982, 1992, 2002 y 2017. Para el censo de 1982 no hay información según componente.

Adicionalmente, los últimos datos de la encuesta CASEN 2017, muestran que existe 1.303.484 viviendas con requerimientos de mejoramiento y adecuación, y de éstas, 339.353 tienen requerimientos de acceso a servicios sanitarios básicos⁷.

³ <http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/countries/chile-es/>

⁴ http://habitat3.org/wp-content/uploads/CHILE_INFORME_NACIONAL_HABITAT_III.pdf

⁵ Si se analiza los requerimientos de vivienda por cada mil habitantes, éstos se redujeron desde 72,5 en 1982 a 57,8 en 1992, 34,6 en 2002 y 22,7 en el 2017.

⁶ <https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2016/05/14.pdf>

⁷ Para más detalles, ver http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Resultados_vivienda_casen_2017.pdf

Informe de Productividad
Proyecto de Ley de Integración Social y Urbana

Accesibilidad y segregación socio-espacial

El alto nivel de segregación residencial y la desigualdad a los bienes públicos reproduce y amplía las desigualdades económicas de la sociedad. Más aún, el aislamiento territorial de las personas más vulnerables limita la movilización social y alimenta el círculo vicioso de la pobreza. Por esta razón, las viviendas sociales y todas aquellas beneficiarias de programas de subsidios debiesen considerar la distancia que éstas tienen a diversos servicios básicos y equipamientos. No obstante, el nivel de accesibilidad de los condominios sociales es, muchas veces, ineficiente. Es más, según el primer catastro nacional de condominios sociales del 2013, un 38% presentaba mala accesibilidad a recreación, seguridad, salud y/o educación en la Región Metropolitana.⁸

Tabla 2: Acceso a equipamientos y servicios básicos
(Porcentaje de hogares con acceso a servicios básicos en su entorno⁹)

Tipo de equipamiento	Urbano	Rural	Total
Servicio de transporte público (paradero, estación)	98,3	66,2	94,2
Centro educacional (colegio o jardín infantil)	97,2	53,7	91,7
Supermercado, almacén o feria	97,0	49,5	91,0
Áreas verdes (plazas o parques)	95,2	35,3	87,6
Equipamiento deportivo (centros deportivos, canchas, etc.)	93,1	45,1	87,0
Cajero automático o caja vecina	94,2	35,8	86,8
Equipamiento comunitario (centros vecinales, sedes sociales)	92,3	46,6	86,5
Centro de salud (atención primaria o nivel superior)	91,5	38,4	84,7
Farmacia	81,5	7,7	72,2

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2017.

La importancia de la desigualdad urbana ha sido plasmada incluso en las mediciones oficiales de pobreza en Chile. La pobreza multidimensional, medida por el ministerio de Desarrollo Social a partir de la Encuesta Casen y que caracteriza a la población respecto a las carencias que afectan su calidad de vida más allá de la falta de ingresos, incluye desde 2015 una dimensión de vivienda y entorno, compuesta por dos indicadores referidos a la calidad de la vivienda y uno respecto a la calidad del entorno en que se ubica esta. Al respecto, se tiene que alrededor de un 10% de los hogares del país, tanto en 2015 como 2017 presentan carencias de accesibilidad a equipamientos y servicios sociales en su entorno residencial.

El desigual acceso de servicios y equipamiento es el reflejo de la concentración territorial de los hogares más pobres. Este fenómeno de segregación se ha ido profundizando con el constante crecimiento del área urbana de las ciudades hacia la periferia, concentrando ahí la mayor parte de la población más vulnerable. Dentro de los principales factores que explican la segregación socio-espacial derivada de la política habitacional en Chile es el bajo precio del suelo en la periferia,

⁸ El catastro está disponible en

http://www.minvu.cl/incjs/download.aspx?gls_cod_nodo=20141028132429&hdd_nom_archivo=02_Catastro%20CCSS_singl%20page.pdf

⁹ Se considera que el equipamiento está disponible en el entorno de la vivienda si el hogar declara que su vivienda se encuentra a una distancia de: menos de 8 cuadras ó 1 km de un servicio de transporte público; menos de 20 cuadras ó 2,5 Km en el caso de los restantes equipamientos consultados.



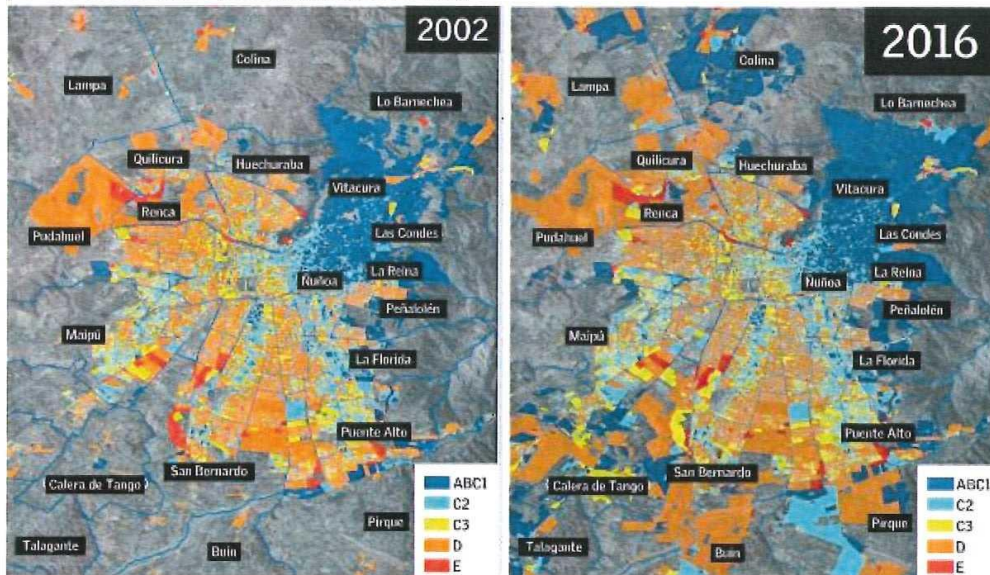
Informe de Productividad
Proyecto de Ley de Integración Social y Urbana

además de la ausencia de incentivos políticos (y privados) para la integración urbana. Dado que estas comunas periféricas no cuentan con los recursos necesarios, la infraestructura urbana, servicios y conectividad en ellas son insuficientes.

En particular, de acuerdo al documento "Propuestas para una Política de Suelo para la Integración Urbana" (2015)¹⁰, los elementos contribuyentes a la segregación y desigualdad urbana son:

1. El precio e imperfecciones del mercado del suelo que promueve el desarrollo de viviendas sociales en terrenos periféricos;
2. Insuficiencia de integración de las políticas de desarrollo urbano, infraestructura y transporte con las políticas habitacionales;
3. Políticas habitacionales con énfasis en el financiamiento de la vivienda propia, y no hacia el arrendamiento;
4. Sectorialismo y fragmentación de las decisiones urbanas en numerosas reparticiones públicas y falta de descentralización mediante los niveles regionales y municipales;
5. Bajos estándares públicos aplicados a la dotación y la calidad de las infraestructuras, viviendas, equipamientos y servicios, especialmente construidos en décadas pasadas;
6. Limitados mecanismos de participación efectiva de las comunidades en el desarrollo urbano;
7. Alta desigualdad de recursos entre comunas y ciudades dado que la mayoría de los ingresos municipales de generación propia depende del ingreso de sus habitantes y de la actividad comercial.

Gráfico 1: Segregación socioeconómica en la Región Metropolitana
 (Nivel socioeconómico predominante, 2002-2016)



Fuente: GeoResearch (2016)¹¹

¹⁰ Ver Propuestas para una Política de Suelo para la Integración Urbana (2015), página 35. Disponible en: http://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2016/04/Documento_Final_Propuesta-de-Poli%CC%81ticas_Suelo_para_Integracio%CC%81n_Social_CNDU_Mayo_2015-1.pdf

Informe de Productividad
Proyecto de Ley de Integración Social y Urbana

En definitiva, disminuir la segregación socio-espacial es un problema complejo y que no tiene una solución rápida ni fácil de implementar. Como Estado existe una responsabilidad inminente de revertir la actual realidad de baja integración social, la cual debe llevarse a cabo mediante un gran esfuerzo intersectorial, ya que para reducir la segregación se necesita de la coordinación de varios organismos estatales como los ministerios de Vivienda, de Obras Públicas, Transportes, Bienes Nacionales, Salud, Educación e Interior, entre otros, además de la coordinación del gobierno central con los gobiernos regionales y municipales¹².

II. Objetivos

El presente proyecto de ley tiene como objetivo principal *“avanzar hacia ciudades más integradas, sustentables, con calidad urbanística, identidad y visión de futuro”*, en línea con el Programa de Gobierno¹³ y con los objetivos de Desarrollo Sostenible propuestos por Naciones Unidas¹⁴. En particular, se busca alcanzar un desarrollo más equilibrado, donde se promueva la diversidad y las oportunidades. Para esto, se establecen seis objetivos específicos:

1. Potenciar al Ministerio en sus atribuciones

- » Se cambia el nombre del Ministerio de Vivienda y Urbanismo por el de Ministerio de Ciudad y Vivienda;
- » Se modifican las leyes orgánicas del Ministerio (Ley N° 16.391 y D.L. N° 1305), con tal de fomentar la gestión ministerial en términos de planificación y desarrollo urbano. De esta forma, se busca:
 - a) potenciar el emplazamiento de proyectos de viviendas integradas en zonas con adecuados estándares de calidad de vida y desarrollo urbano;
 - b) implementar políticas de suelo que incentiven proyectos habitacionales de integración social y urbana mediante beneficios de norma urbanística y;
 - c) resguardar que instrumentos de planificación territorial incentiven proyectos de integración social y urbana. La supervigilancia de éstos instrumentos quedará conferida a la División de Desarrollo Urbano y a las Secretarías Regionales Ministeriales.

2. Establecer la integración social como criterio rector para la planificación territorial

- » Se modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), para establecer que la integración social constituya un criterio rector en los instrumentos de planificación territorial. En particular, se propone que el proceso de planificación urbana contemple, en todos sus niveles, criterios de integración social y urbana.

¹¹ <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2016/05/15/segmentos-abc1-y-c2-son-los-que-mas-crecen-en-santiago-en-los-ultimos-14-anos-pero-el-d-es-el-que-sigue-predominando/>

¹² <https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2016/05/14.pdf>

¹³ <http://www.sebastianpinera.cl/images/programa-SP.pdf> (página 176).

¹⁴ <http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/post-2015/sdg-overview/goal-11.html>



Informe de Productividad
Proyecto de Ley de Integración Social y Urbana

3. Establecer medidas que incentiven el emplazamiento de proyectos de viviendas integradas e impulsar zonas de integración urbanas
 - » Se incorpora a la LGUC un párrafo sobre “zonas de integración urbana”, las cuales contemplan incentivos normativos, tanto en sectores con adecuados niveles de calidad de vida y desarrollo urbano, como en aquellos sectores deficitarios que puedan ser revitalizados con inversiones públicas, y donde se permita un desarrollo urbano de usos mixtos.
 - » Las zonas de integración urbana serán establecidas por el MINVU en el marco de una planificación nacional, y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones reglamentaría los posibles beneficios o incentivos urbanísticos.
 - » Dentro de los beneficios normativos, destaca la modificación de los siguientes factores: coeficiente de constructibilidad; coeficiente de ocupación de suelo o de los pisos superiores; densidad máxima; altura máxima de edificación; superficie de subdivisión predial mínima, entre otros.

4. Adecuar planes reguladores intercomunales para la implementación de las zonas de integración urbana
 - » Se faculta a los planes reguladores intercomunales para establecer zonas de integración urbana (en nuevas áreas urbanas y/o en áreas consolidadas), donde se contemplen beneficios o incentivos en las normas urbanísticas (a través de nuevo artículo 183 bis en la LGUC).
 - » Se establece la primacía de los beneficios de norma urbanística del plan regulador intercomunal por sobre las normas generales del plan regulador comunal.
 - » Se precisa que mediante los instrumentos de planificación territorial no se pueden establecer zonas de integración urbana que anulen o restrinjan las disposiciones de las zonas ya definidas.

5. Facultar a los SERVIU para concesionar el uso y goce de inmuebles, con tal de promover proyectos que incluyan viviendas destinadas a beneficiarios del subsidio de arriendo
 - » Se potenciará el Programa de Subsidio de Arriendo de Vivienda, ya que para disminuir la segregación y promover la integración social, los programas focalizados en la adquisición de viviendas no son suficientes.
 - » Se propone facultar a los SERVIU 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.
 - » Se podrá concesionar la operación y mantención de las viviendas y edificaciones construidas tras el vencimiento de la concesión original, o de otras edificaciones con destino habitacional pertenecientes a los SERVIU.
 - » Dado que los SERVIU no se desprenden de la propiedad del suelo, este mecanismo permite aprovechar más eficientemente los terrenos públicos y capturar la plusvalía que tales terrenos y viviendas obtengan durante el periodo de vigencia del contrato.

6. Precisar limitaciones y prohibiciones a viviendas de programas habitacionales del Estado
 - » Se precisa que todas las viviendas destinadas a beneficiarios de los programas habitacionales del Estado que resulten de la aplicación de beneficios normativos (y no solamente los sociales), queden singularizadas en los permisos de edificación y recepciones municipales (en el art. 184



Informe de Productividad
Proyecto de Ley de Integración Social y Urbana

bis de la LGUC). Además, se mantiene que dichas viviendas que sean adquiridas exclusivamente mediante subsidio estatal y sin crédito hipotecario complementario quedan sujetas a la prohibición de ser transferidas a personas que no son beneficiarias de algún programa habitacional del Estado (inciso 2do. Art. 184 bis).

- » Se precisa que si un beneficiario desea enajenar su vivienda antes del plazo de prohibición debe obtener autorización del SERVIU, bajo la condición de restituir el subsidio, exceptuándose de tal restitución aquellas ventas que se efectúen a una persona beneficiada con un subsidio para la adquisición del dominio y en las que, además, el vendedor destine el producto de la venta a la adquisición de otra vivienda, mediante el mecanismo conocido como “movilidad habitacional”.

III. Alternativas evaluadas

Perfeccionamiento de la normativa existente relacionada con el otorgamiento de beneficios e incentivos urbanísticos y otorgamiento de nuevas funciones ministeriales

La opción por defecto sería no realizar modificaciones y seguir con la normativa vigente. Sin embargo, se han detectado diferentes problemas en la actualidad, tanto en las limitaciones que tiene el MINVU en sus atribuciones de planificación urbana como en el marco regulatorio actual relacionado al fomento de la construcción de viviendas mediante el otorgamiento de beneficios e incentivos. Específicamente, cabe destacar que, por mucho tiempo, el MINVU concentró su labor principalmente en el aspecto habitacional y en el otorgamiento de soluciones habitacionales en dominio. Dicho enfoque en disminuir cuantitativamente el déficit habitacional se sustentaba en la precariedad habitacional de aquella época. Sin embargo, las condiciones de vida y desarrollo han cambiado significativamente en las últimas décadas. Por esto, se debe poner el foco al desarrollo armónico de las ciudades y a la integración social y urbana.

Respecto a las leyes existentes que fomentan la construcción de viviendas mediante el otorgamiento de beneficios o incentivos, se han identificado las siguientes limitaciones:

- I. Ley 20.741 sobre copropiedad inmobiliaria y proyectos de mejoramiento o ampliación de condominios de viviendas sociales (2014): Esta ley incluyó una modificación al D.F.L N° 2, de 1959, sobre plan habitacional de viviendas económicas, con el objeto de impulsar la integración social mediante la densificación de suelo residencial bien conectado y subutilizado, especialmente en sectores relacionados con alguna inversión pública. Ésta creó legalmente la categoría de “proyectos de viviendas integradas” facultando al MINVU para establecer de forma directa beneficios de normas urbanísticas.

Problemas identificados:

- Esta modificación legal aún no ha sido reglamentada, por lo que la ley aún no puede operar. Al respecto, cabe señalar que el decreto supremo que modificará el Reglamento Especial de Viviendas Económicas se está firmando conjuntamente con este proyecto de ley, lo que permitirá enmendar esta falta de aplicación.



Informe de Productividad
Proyecto de Ley de Integración Social y Urbana

- 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.
- II. Ley 20.958 de Aportes al Espacio Público (2016): establece legalmente la “planificación por condiciones” en los planes reguladores intercomunales, considerando medidas que promueven la integración social. Además, dicha ley faculta a los planes reguladores comunales para otorgar incentivos en las normas urbanísticas, condicionados a ciertas exigencias (por ejemplo, que los proyectos mejoren los niveles de integración social urbana).

Problemas identificados:

- Se restringe a nuevas áreas urbanas o de extensión urbana y se excluye áreas urbanas consolidadas, primando en éstas la planificación comunal.
- No se menciona expresamente la incorporación de tipos de vivienda o usos de suelo como una de las exigencias para acceder a los incentivos que establezca un plan regulador comunal.

Por otra parte, en cuanto a la legislación orgánica del Ministerio, no solo se evaluó la pertinencia de modificar la denominación del Ministerio (poniendo el foco principal en el concepto de “ciudad”), sino también la necesidad de dotarlo de funciones específicas relacionadas con la integración social. Además, se analizaron las facultades de los Servicios de Vivienda y Urbanización y se detectó que éstas debían ser fortalecidas para permitir la concesión del uso y goce de terrenos, con el objeto de construir en ellas viviendas destinadas a los beneficiarios del subsidio de arriendo.

Otras alternativas evaluadas

El proyecto de ley se formuló tomando en consideración lo señalado en los párrafos precedentes, sin perjuicio del análisis que también se efectuó de otros mecanismos o alternativas que podrían incentivar o permitir una mayor integración social y urbana, tales como el otorgamiento de beneficios tributarios o la inclusión de beneficios o incentivos urbanísticos que pudieran aplicarse en terrenos que no necesariamente estuvieran incluidos en zonas de integración urbana. Si bien tales alternativas fueron analizadas, se ha optado por priorizar las establecidas en el proyecto de ley, sin perjuicio de continuar analizándolas, especialmente considerando los aportes que en esta materia pudieran efectuar otros actores, como el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano.

IV. Evaluación de impacto

La densificación urbana es una herramienta fundamental para el desarrollo urbano sustentable, que, si es bien diseñada e implementada, puede traer grandes beneficios económicos y sociales. Por un lado, un proceso de densificación planificado permite gestionar más eficientemente el crecimiento de una ciudad, maximizando el uso de recursos estatales necesarios para asegurar el acceso a bienes y servicios públicos a toda la población. Por el otro lado, la densificación de los ejes de transporte permite disminuir los costos de traslado a las fuentes de trabajo y a bienes y servicios urbanos, lo cual incide directamente en la productividad y la calidad de vida, además de impactar positivamente al



Informe de Productividad
Proyecto de Ley de Integración Social y Urbana

medioambiente. En última instancia, un mayor aprovechamiento de las áreas urbanas más céntricas, permite una mayor integración social, objetivo medular de este proyecto de ley.

Sin embargo, disminuir la segregación socio-espacial y promover la integración social no es un objetivo exento de desafíos. Por ejemplo, la densificación puede llevar al aumento de los precios del suelo, lo que dificulta la promoción de viviendas sociales en aquellos sectores y perpetúa la segregación de las familias más vulnerables a la periferia. Por su parte, la implementación de zonas urbanas integradas deberá hacer frente a los posibles conflictos de interés o discrepancias entre las municipalidades y el plan integral urbano del MINVU. En este sentido, es clave planificar proyectos habitacionales que no empeoren la calidad urbana de su entorno y que logren incentivar a los desarrolladores mediante beneficios a las normas urbanísticas en la forma más eficiente posible.

Dado que no se cuenta con datos cuantitativos, el análisis de impacto de este proyecto se limita a la identificación de los principales actores involucrados, los que pueden ser categorizados como sigue:

- **Familias de sectores vulnerables, emergentes y medios:** los beneficiarios de los programas habitacionales que promuevan la integración social (ya sea para el arriendo o la adquisición de una vivienda), podrán ahorrar significativamente en movilización y tener un mayor y mejor acceso a bienes y servicios públicos de mejor calidad. Asimismo, se espera que una mayor integración induzca una mejor convivencia entre todos los ciudadanos, donde la diversidad incrementa el capital social de los barrios. Asimismo, existe evidencia internacional que muestra que residir en barrios socialmente integrados tiene efectos intergeneracionales en la superación de la pobreza y propicia la movilidad social¹⁵,
- **Entidades desarrolladoras de proyectos:** las empresas constructoras e inmobiliarias que desarrollen los proyectos se favorecerán de los beneficios e incentivos de las normas urbanísticas a cambio de otorgar ciertos porcentajes mínimos de viviendas destinadas a beneficiarios de los programas habitacionales del Estado, y en algunos casos, a cambio además de hacer inversiones adicionales para aportar a la comunidad. Esto permitirá generar nuevos empleos y aumentar la inversión inmobiliaria.
- **Entidades concesionarias de inmuebles SERVIU:** los concesionarios que se adjudiquen la licitación de los terrenos de los SERVIU, tendrán el derecho a explotar comercialmente las viviendas que ahí se construyan, por un periodo determinado. En la misma línea, lo mismo ocurrirá con las concesionarias de la operación y mantención de las viviendas tras el vencimiento de la concesión original.
- **Municipalidades:** las municipalidades donde se emplacen los proyectos de integración, podrán beneficiarse del mejoramiento del entorno y equipamiento comunitario a cargo de los desarrolladores, además de obtener potencialmente ingresos en el caso de que los proyectos ocurran en terrenos municipales. Asimismo, un mayor interés inmobiliario potencialmente generará un aumento de los ingresos municipales por concepto de permisos de edificación. Es posible, por su parte, que las municipalidades deban enfrentar ciertos costos de coordinación en el

¹⁵ Por ejemplo, véase el trabajo de Chetty, Hendren y Katz (2015)



Informe de Productividad
Proyecto de Ley de Integración Social y Urbana

caso de proyectos intercomunales. Por último, existe el riesgo que el establecimiento de una zona de integración urbana en una comuna determinada tenga un impacto negativo en el valor del suelo, con una consecuente disminución en ingresos tributarios. Sin embargo, la regulación establece que se debe resguardar que los indicadores y estándares de calidad de vida y desarrollo urbano existentes se mantengan o mejoren, por lo que tal riesgo no debiese materializarse.

- **Estado:** la implementación del proyecto de ley no conlleva a un aumento del gasto fiscal, es más, se espera que en el caso de los terrenos concesionados del SERVIU, se pueda capturar la plusvalía del aumento en el valor de dicho terreno y sus edificaciones tras la caducidad del contrato. Al respecto, cabe señalar que es posible que exista un costo de oportunidad social, derivado del uso de estos terrenos para los fines mencionados en el proyecto.
- **Medioambiente:** La vivienda en torno a los ejes de transporte y en zonas bien servidas tiene potencial de generar externalidades medioambientales mediante la reducción de emisiones de gases contaminantes. En primer lugar, al edificarse una mayor cantidad de viviendas cercanas a los ejes de transporte público, se pueden reducir las emisiones producto de un menor uso de vehículos particulares y un mayor uso de transporte público. Por su parte, la centralidad y cercanía permite también reducir el uso de fuentes motorizadas de transporte, ya sea porque los trayectos son más cortos o bien porque los medios de transporte pueden ser reemplazados con mayor facilidad por medios no contaminantes como la caminata o bicicleta.

Anexo: Programa Habitacional para la Integración Social

Hasta el momento, se han implementado varios programas ministeriales para la integración social como el subsidio diferenciado a la localización (D.S. N° 174/2006), el Subsidio Habitacional Extraordinario para Proyectos de Integración Social (D.S. N° 116/2015) y el Programa de Integración Social y Territorial (D.S. N° 19/2016) que se mantiene vigente. Dado que el establecimiento de las zonas de integración urbana influirá directamente en el D.S. 19, se espera que éste sea potenciado tras la entrada en vigencia del presente proyecto de ley.

Tabla 1: Programa de Integración Social y Territorial
 (Principales requisitos y características del D.S. 19)

Características	D.S. 19
Objetivos	(1) Revertir el déficit habitacional y la segregación socio-espacial; (2) Facilitar el acceso a la vivienda y (3) Contribuir a la reactivación económica.
Propiedad del terreno	(1) Privada; (2) Municipal y (3) SERVIU (Licitación condicionada)
Precios de las viviendas	Máximo 2.200 UF y 2.400 UF según zona.
Montos de subsidios	Montos de subsidio mejorados (hasta 800 a 900 UF según zona).
Ahorro de las familias	Monto de ahorro diferenciado según precio de la vivienda.
Incentivo a la integración social	Bono con montos mejorados y estructura progresiva.
Población objetivo	El universo es todas las familias hasta el 90% del Registro Social de Hogares, con la condición que el 20% -como mínimo- sea de familias del 50% de RSH.
Focalización	Priorización de Regiones, ciudades y comunas, en función del déficit habitacional y población comunal (relación con demanda).

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2016)



Informe de Productividad
Proyecto de Ley de Integración Social y Urbana

Tabla 2: Costos y beneficios del Programa de Integración Social y Territorial
(Impacto del D.S. 116 y D.S. 19)

Periodo	2018	2015-2018
Inversión/ahorro	33,1 millones de UF (US\$1.300 millones): 1) Estado (subsidios): 12,9 millones de UF 2) Familias (ahorro): 1,3 millones de UF 3) Banca (créditos hipotecarios): 18,9 millones de UF	183 millones de UF (US\$7.300 millones)
Generación de empleo	76.000 empleos (52.500 directos y 23.500 indirectos).	463.300 empleos (319.800 directos y 143.500 indirectos)
Número de viviendas	21.453 viviendas en 124 proyectos habitacionales. De éstas, el 73,5% será fuera de la región metropolitana.	127 mil viviendas en 760 proyectos habitacionales.

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2016)

Antecedentes del Proyecto de Ley:

- "Política Nacional de Desarrollo Urbano" (2013)
- "Medidas para Implementar una política de suelo para la integración social urbana" (2015)
- "Nueva Agenda Urbana" (NAU) de la Organización de Naciones Unidas, Habitat III (2016).
- "Moción Parlamentaria que establece zonas de inclusión urbana" (2018), Boletín 12105-14.
- "Informe Nacional de Chile en Habitat III" (2015)



CRISTIAN MONCKEBERG BRUNER

