

NUEVA CONSTITUCIÓN: CUATRO FACTORES QUE PODRÍAN AFECTAR EL ACCESO A LA VIVIENDA

- La propuesta de nueva Constitución incorpora los derechos de vivienda, ciudad y territorio. A lo menos se levantan a cuatro alertas que, en caso de ser aprobada, pueden generar mayores incertezas y dificultades para el desarrollo de proyectos habitacionales, lo que finalmente puede traducirse en un menor acceso a la vivienda propia.
- En concreto, ningún artículo del texto se refiere a la vivienda propia; no se explicita cuál será la participación de los privados, que hoy construyen la mayoría de las viviendas sociales; se establecen una serie de adjetivos que dan a lugar a una mayor indefinición de los conceptos y no queda claro quien estará a cargo de la planificación territorial.
- Con un déficit habitacional de 438.113 viviendas, es necesario que el proyecto de nueva Constitución genere las condiciones para superar con urgencia los desafíos habitacionales que presenta nuestro país.

En la propuesta de nueva Constitución se incorporan los nuevos derechos de vivienda, ciudad y territorio (artículos 51 y 52). Además, se suman de manera dispersa artículos que plantean materias de la planificación territorial.

Tal como está redactada, la nueva Constitución podría generar mayores incertezas y dificultades para el desarrollo de proyectos habitacionales, lo que finalmente podría implicar, paradójicamente, un menor acceso a la vivienda propia.

DIAGNÓSTICO: URGENCIA HABITACIONAL

Chile presenta una situación muy crítica en materia habitacional. Según el último informe de Déficit Cero habría 81.643 familias viviendo en campamentos y 18.483 hogares en situación de calle. Luego, si se toma en cuenta la cifra oficial de la última encuesta Casen, 438.113 familias requerirían una solución habitacional. Mientras que, tal como muestra el Gráfico N° 1, durante esos años la política habitacional entregó alrededor de 55 mil viviendas.

A PESAR DE LOS REQUERIMIENTOS HABITACIONALES, EL ESTADO HA ENTREGADO EN PROMEDIO 55 MIL VIVIENDAS SOCIALES AL AÑO

Gráfico N° 1: Evolución déficit habitacional cuantitativo y subsidios pagados*, 2015-2020



Fuente: LyD con datos de Observatorio Urbano. *No considera el subsidio de arriendo.

Por su parte, el presupuesto para el programa habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) ha aumentado de manera importante, un 18,3% entre 2021 y 2022. En el Cuadro N° 1 se observa que los montos involucrados son cuantiosos y que en la última discusión presupuestaria crecieron significativamente -un 150% más que en 2018, en términos de unidades- los recursos destinados a las viviendas sin deuda (FSEV), que precisamente son para la población con menos recursos.

EL PRESUPUESTO 2022 AUMENTÓ SIGNIFICATIVAMENTE LOS RECURSOS PARA EL PROGRAMA HABITACIONAL

Cuadro N°1. Evolución presupuesto programa habitacional 2018 y 2022

		2018	2019	2020	2021	2022
Vivienda sin deuda (FSEV)	UF	17.742.135	17.634.765	18.109.274	34.139.969	46.677.380
	unid.	19.990	19.112	19.526	34.042	50.000
Vivienda con deuda (DS1)	UF	7.500.000	7.340.403	7.910.710	6.761.461	6.830.532
	unid.	18.784	19.040	18.523	15.200	15.500
Proyectos de integración (DS19)	UF	11.650.000	11.650.000	11.650.000	12.575.000	10.858.650
	unid.	25.000	25.000	25.000	25.000	22.000
Viviendas rurales (DS10)	UF	3.409.600	3.029.000	2.490.000	1.883.527	2.829.286
	unid.	2.622	3.014	2.785	2.071	3.107
Subsidio de arriendo (DS52)	UF	2.040.000	2.040.000	2.497.500	4.102.500	3.128.000
	unid.	12.000	12.000	13.500	66.500	17.000
Total	UF	42.341.735	41.694.168	42.657.484	59.462.457	70.323.848
	unid.	78.396	78.166	79.334	142.813	107.607

Fuente: LyD con información del Minvu.

El aumento presupuestario de un 66% en el periodo 2018 - 2022 se ha traducido en un alza de un 37% en el número de subsidios habitacionales otorgados, pero no necesariamente en la ejecución y pago de esos subsidios.

A pesar de los esfuerzos de la política habitacional en abordar el déficit, este persiste, lo que refleja la dificultad para abordarlo, sin que haya soluciones mágicas y simples para ello. En ese contexto, es necesario evaluar si el proyecto de nueva Constitución genera las condiciones para resolver el déficit de viviendas.

EVALUACIÓN A LA PROPUESTA CONSTITUCIONAL SOBRE ACCESO A LA VIVIENDA

1. El derecho a la tenencia de una vivienda propia. Ninguno de los artículos del proyecto de nueva Constitución se refiere a las viviendas “propias”. Esto, a pesar de que durante el periodo de discusión fueron ingresadas una serie de indicaciones que buscaron que el derecho a la vivienda promoviera la propiedad. Así, lo que la eventual nueva Constitución garantizaría es asegurar la tenencia, bajo arriendo u otro título legal, pero ello no incluye la facultad de disponer del bien (por ejemplo, para vender, heredar, etc.), tal como es la expectativa de las familias que postulan hoy a subsidios estatales.

De hecho, el proyecto establece que el Estado deberá tomar todas las medidas necesarias para “asegurar la tenencia” de una vivienda. Ello plantea riesgos para los propietarios de terrenos o inmuebles que son utilizados por terceros. ¿Cómo interpretará la justicia la colisión entre estos derechos?

Cabe hacer presente que al igual que en otros derechos sociales que pudieran incorporarse en la Constitución, será finalmente la política pública y la disponibilidad de recursos fiscales la que determinará su alcance y cobertura. No obstante, lo que establezca la norma constitucional pudiera definir o bien determinar el tipo de política social que se adoptará a futuro. En materia de acceso a la vivienda, la propuesta plantea un camino donde se profundizan las soluciones habitacionales en donde las familias le arriendan al Estado, lo que también es hoy un pilar de la política habitacional que está impulsando este gobierno. Ejemplo de ello es la ya conocida “inmobiliaria popular” de Recoleta que ofrece arriendos de propiedades municipales. El riesgo que conlleva este tipo de políticas es la generación de una población más dependiente de las ayudas gubernamentales y, por ende, menos libres. A su vez, resulta cuestionable si el Estado será capaz de administrar estos inmuebles de manera eficiente, pudiendo generarse una mayor degradación de los inmuebles cuando el propietario es el Estado.

Sin duda que el arriendo estatal conlleva una serie de elementos que deben ser tomados en cuenta. En Reino Unido existe una lista de espera de más de un millón de hogares para ser beneficiado con un arriendo (debido a la escasez) y en abril de 2020 se aumentó el alquiler a cinco millones de beneficiarios trayendo consigo una serie de protestas¹.

2. No explicita si habrá espacio para la participación de los privados en la provisión de viviendas, inhibiendo la inversión. Ello, pues establece que corresponde al Estado participar en el diseño construcción, rehabilitación, conservación e innovación de la vivienda, sin mencionar cuál sería el espacio para la participación del sector privado.

Adicionalmente, en otros artículos se incorporan elementos que podrían inhibir la inversión de los privados. Uno de ellos establece que el Estado buscará implementar “mecanismos para impedir la especulación en materia de suelo y vivienda que vaya en desmedro del interés público (Artículo 51)”. En ese sentido, es importante señalar que tal como está redactado no existe claridad sobre lo que se entiende por “especulación”, dado que cuando es el Estado quien tiene terrenos sin desarrollar se habla de reservar terrenos para desarrollos futuros para abordar el déficit habitacional, mientras que cuando es el privado se habla de “especulación” en un contexto negativo. Otro artículo establece que el Estado “participará en la plusvalía que genere su acción urbanística o regulatoria (Artículo 52)”. En este caso, solo se menciona cuando la intervención del Estado produce un mayor valor, pero no cuando su ausencia o inacción lo disminuye. Por ejemplo, es común que cuando se construye una estación de metro aumente el avalúo de las viviendas que colindan la estación, no obstante, cuando hay basurales en terrenos baldíos o se acrecientan las manifestaciones en la vía pública en determinadas zonas es muy posible que el avalúo de las viviendas se deprecien.

Estas normas pueden afectar la inversión privada al sugerirse gravámenes e, incluso, en otro tipo de políticas que busquen extraer parte del beneficio de quienes asumen el riesgo de construir viviendas, lo que claramente afectaría la legítima ganancia de los privados y, por lo tanto, su participación. Solo para tener un orden de magnitud de la importancia del sector privado en vivienda, en 2020 se entregaron 123.779 permisos de edificación, mientras que en el mismo año se entregaron y pagaron 54.922 viviendas sociales (mayoritariamente construidas por privados).

¹ <https://www.theguardian.com/business/2021/dec/22/five-million-families-in-england-face-big-social-housing-rent-hike-warns-thinktank>

3. Cuando se establece este derecho, se lo conceptualiza con una serie de adjetivos que darán lugar a la judicialización. En particular, esencialmente establece que las personas tienen derecho a una vivienda “adecuada”, “digna” y en una “ubicación apropiada” pese a que esos conceptos no están normados. Esa indefinición generará una serie de conflictos sobre la materialización efectiva de este derecho, el que quedará entregado a los tribunales de justicia.

Otro riesgo es que los conceptos introducidos por la propuesta de Constitución contradigan los instrumentos de ordenamiento y planificación territorial ya existentes (Ley General de Urbanismo y Construcciones, Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones y el Plan Regional de Ordenamiento Territorial), lo que puede generar una sobre regulación y complejizaría aún más el acceso a la vivienda.

Asimismo, al garantizar la participación de la comunidad (Artículo 52, 5) en los procesos de planificación territorial y las políticas habitacionales en caso de que ello no esté debidamente normado, exacerbará el actual problema de judicialización a la construcción de viviendas, afectando su accesibilidad.

4. ¿Quién será el responsable de la planificación territorial? La propuesta de nueva Constitución incorpora de manera dispersa la planificación urbana, normativa que no se menciona en el texto vigente. Con la redacción propuesta, no queda claro quién es finalmente el responsable de esta planificación, lo que genera mayor incerteza de lo que se podrá o no hacer en el territorio. Esto eventualmente puede generar que un terreno presente distintas normativas o que ningún ente se responsabilice de su actualización, lo que finalmente entorpecerá y afectará el desarrollo de los proyectos habitacionales. En el último tiempo, es justamente esta indefinición la que se ha transformado en una de las mayores limitaciones para el desarrollo de las ciudades.

En la actualidad el proceso de elaboración y/o actualización de los planes reguladores es muy complejo, lo que se evidencia en los extensos periodos de elaboración y tramitación de éstos (seis años en promedio). Según la Política Nacional de Desarrollo Urbano, casi un tercio de las comunas del país no cuenta con instrumentos de planificación territorial.

Tal como se observa en la propuesta de nueva Constitución, hay a lo menos nueve artículos que hacen referencia a la planificación territorial, entregando atribuciones de manera dispersa a distintos organismos y complejizando aún más el proceso.

Primero, el texto propuesto define al normar el derecho a la ciudad y territorio (Artículo 52), que es “deber del Estado ordenar, planificar y gestionar los territorios, ciudades y asentamientos humanos; así como establecer reglas de uso y

transformación del suelo, de acuerdo con el interés general, la equidad territorial, sostenibilidad y accesibilidad universal”.

Luego, el texto constitucional menciona que las entidades territoriales deberán establecer una política permanente de equidad territorial que deberá considerar su planificación territorial (Artículo 193, 2). También, en el primer numeral del Artículo 197 señala que el Estado, a través de la administración central, los gobiernos regionales y locales, “tienen el deber de ordenar y planificar el territorio”. En el mismo artículo, en el tercer numeral se refiere a los planes de ordenamiento y planificación ecológica cuando define las áreas de protección ambiental. Y en el cuarto, menciona que “la ordenación y planificación de los territorios será vinculante en las materias que la ley determine”, lo que puede generar una serie de limitaciones para el desarrollo en los territorios.

En otro artículo (202, letra n) se define que entre las competencias de la comuna autónoma está “la planificación del territorio mediante el plan regulador comunal acordado de forma participativa con la comunidad de su respectivo territorio” y, a la vez, las municipalidades deberán garantizar la participación en la planificación del territorio (Artículo 216, 1).

Finalmente, entre las competencias de las regiones autónomas se establece “la planificación, ordenamiento territorial y manejo integrado de cuencas” (Artículo 220, i). Indicando, a su vez, que serían leyes de acuerdo regional las que regulen la planificación territorial y urbanística y su ejecución (Artículo 268, ñ).

Define, además, que una atribución esencial de los gobiernos regionales será “preparar y presentar ante la asamblea regional el Plan Regional de Ordenamiento Territorial y los Planes de Desarrollo Urbano de las áreas metropolitanas, en conformidad con el estatuto regional y la ley” (Artículo 224, d) e indica que entre las atribuciones de la asamblea regional está “aprobar, modificar o rechazar el presupuesto regional, el plan de desarrollo regional y los planes de ordenamiento territorial” (Artículo 226, m).

REFLEXIONES FINALES

Uno de los mayores desafíos que presentan las ciudades chilenas es generar más viviendas accesibles localizadas en barrios con buenos atributos urbanos. Sin embargo, el introducir el derecho a la vivienda en la Constitución puede que no tenga ningún efecto práctico en disminuir el actual déficit habitacional.

Por el contrario, gran parte de las normas aprobadas podrían generar una serie de perjuicios al desarrollo de nuevos proyectos y, de esta forma, un menor acceso a la vivienda propia. Además, se observa que existen distintos entes que estarían a cargo de la planificación urbana, con una importante dispersión de las normas, lo que podría generar una mayor descoordinación de los entes encargados de planificar las ciudades. Todo ello puede terminar por limitar la oferta habitacional, especialmente si esta proviene de privados.

En suma, la Constitución propuesta genera mayores impedimentos para el desarrollo de viviendas en vez de avanzar en resguardar la propiedad y generar una institucionalidad clara para promover un mayor acceso.