

Puntos de Referencia

EDICIÓN DIGITAL
N° 523, diciembre 2019

MR

Notas sobre proyecto de ley de integración social y urbana

Clemente Larraín

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Slaven Razmilic

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Resumen

El proyecto de ley (PdL) de Integración Social y Urbana sobre el que actualmente delibera el Senado fue objeto de críticas variadas por parte de la oposición, algunos académicos y organizaciones ciudadanas durante su tramitación en la Cámara de Diputados. Este documento sintetiza y evalúa dichos cuestionamientos, reconociendo cuáles son los nudos críticos para la tramitación de esta iniciativa.

Un primer debate se dio en torno a la definición de integración social y urbana. Para abordarlo, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano propone una distinción útil: una primera dimensión que corresponde a la equidad (igual acceso a bienes públicos) y otra a la diversidad social (proximidad entre grupos sociales). El PdL tiende a homologarlas; sin embargo, éstas no responden a las mismas causas y no tienen las mismas consecuencias. Los incentivos normativos a la densificación podrían abordar ambas: promover la vivienda social en zonas con buena accesibilidad y estándar urbano (equidad en la ciudad), donde por cierto tiende a vivir población con mayores ingresos (mixtura social). Por otra parte, las nuevas exigencias de integración a los Planes Reguladores Comunales (PRC) podrían promover ambas dimensiones, dependiendo de los estándares y criterios exigidos. En cualquier caso, es necesario que el PdL establezca una definición clara y, posteriormente, proponga criterios de evaluación en base a ella.

Otra disyuntiva se encuentra en las omisiones e insuficiencias del proyecto, en un contexto en que todo parece quedar por debajo de las expectativas que inicialmente se tenían y más aún a la luz del debate surgido luego del estallido social de octubre pasado. En este sentido, ante la ausencia de una política de suelos o de instrumentos normativos que permitan recuperar barrios críticos, se recomienda considerar el PdL como una herramienta adicional, distinguiendo siempre en qué aspectos su contenido es contraproducente o sólo insuficiente. En nuestra opinión, se trata de lo segundo.

Un tercer debate es la incertidumbre en torno a los instrumentos. En primer término, el temor ante la posible desregulación y daño al patrimonio debe ser matizado, dado que la actual redacción del proyecto ya considera resguardos adecuados. Por otra parte, los posibles beneficios excesivos al negocio inmobiliario podrían evitarse con exigencias de una densificación equilibrada y el requerimiento de una mayor cantidad de viviendas sociales al desarrollador a cambio de los incentivos en discusión. En cualquier caso, es imprescindible que el Ejecutivo entregue certidumbre a través de datos y modelaciones, para luego debatir a la luz de estos ejercicios.

Por último, el sistema de gobernanza que se propone en el proyecto también ha sido criticado, al permitir al Ministerio de Vivienda y Urbanismo alterar lo establecido en los PRC por la vía de definir polígonos con incentivos. Sin embargo, se debiera considerar la existencia de áreas metropolitanas que cuentan con distintos municipios, que no dan cuenta de la escala funcional de la integración social. Tanto para evitar un centralismo excesivo, como una planificación fragmentada, se requiere una gobernanza de la integración, que articule a los PRC con los Planes Reguladores Intercomunales, estableciendo exigencias, holguras prospectivas e incentivos para cada uno de los actores e instrumentos. Se recomienda, además, establecer como transitorio el rol del nivel central y entregar incentivos a los municipios para atraer viviendas sociales.

1. Introducción

A comienzos de diciembre del 2018, el Presidente Sebastián Piñera junto al ministro Cristián Monckeberg firmaban el Proyecto de Ley de Integración Social y Urbana en un acto en la terraza Caupolicán del cerro Santa Lucía.¹ A este lanzamiento lo acompañaron diversas autoridades y parlamentarios, incluso de oposición. Ante una iniciativa inédita, cuyo objetivo era la promoción de la integración en las ciudades, el ingreso del PdL fue aplaudido de forma transversal.

Junto al PdL, se anunció también la tramitación de una modificación a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) que complementaría el propósito de la iniciativa legislativa anunciada. Esta modificación se origina en un cambio al Regla-

Se espera que este documento pueda ser un insumo para la discusión que comienza en el Senado y un antecedente para los próximos debates en torno a las políticas de integración social, los que claramente tienen una trascendencia y pertinencia mayor frente a los acontecimientos de las últimas semanas.

mento Especial de Vivienda Económicas (D.F.L. N° 2 de 1959), introducido en 2014 por la Ley N° 20.741, y que faculta al Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) para entregar incentivos normativos para

¹ Proyecto de ley que "Modifica diversos cuerpos normativos en materia de integración social y urbana", Boletín N° 12288-14.

viviendas integradas. Este reglamento se promulgó en julio del 2019.²

Ya en agosto del 2019, y luego de pasar por la Comisión de Vivienda, Desarrollo y Bienes Nacionales, el PdL fue aprobado por la sala de la Cámara de Diputados, sorteando así su primer trámite legislativo. Sin embargo, esta votación fue calificada de polémica: más de 55 diputados votaron en contra, además de los reparos de buena parte de la academia y de diversas organizaciones que participaron activamente de la discusión. Junto con ello, en la negociación previa a su aprobación final, el Ejecutivo debió dejar de lado uno de los componentes más importantes y novedosos de la iniciativa, que abría la posibilidad de concesionar suelo público para proyectos de alquiler que incluyesen una proporción de viviendas de arriendo protegido.

¿Qué ocurrió en estos siete meses para que el PdL fuera perdiendo el apoyo transversal que pareció tener en su minuto? ¿Cómo, y por qué, parte importante de la oposición, académicos y organizaciones ciudadanas terminaron por oponerse a un cuerpo normativo que, en principio, tuvo consenso en su intención?

En este documento se intentará profundizar en aquellas razones, reconociendo cuáles son los nudos críticos del proyecto. Para ello se realizará una caracterización de los argumentos de los actores relevantes del proceso, a partir de los vaivenes del trámite legislativo que aún no concluye. De esta forma, se espera que este documento pueda ser un insumo para la discusión que comienza en el Senado y un antecedente para los próximos debates en torno a las políticas de integración social, los que claramente tienen una trascendencia y pertinencia mayor frente a los acontecimientos de las últimas semanas.

² Decreto Supremo N° 56 del Minvu (<http://bcn.cl/2b312>).

2. El PdL de Integración Social y Urbana

2.1. Fundamentos

De acuerdo con el mensaje que lo acompaña, el PdL de Integración Social y Urbana (Boletín N° 12288-14) establece, como primer fundamento, el deber del Estado de promover la integración armónica de todos los sectores de la nación y el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades. En otras palabras, el propósito del Gobierno sería posibilitar una mayor y mejor convivencia en la ciudad entre personas distintas y, al mismo tiempo, avanzar en la igualdad en el acceso a bienes públicos urbanos.

Luego, un segundo fundamento es relevar la importancia del desarrollo de las ciudades, dotando al Minvu de más facultades relacionadas con la planificación y el desarrollo urbano. Existiría entonces una necesidad de recalcar y potenciar el rol del ministerio en estas materias, sin dejar de lado la labor que realiza en política habitacional.

Un tercer fundamento es la necesidad de dar cumplimiento a los compromisos de la Nueva Agenda Urbana (NAU) y la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU). Este último documento, aprobado en 2013, tiene a la integración social como uno de sus cinco ámbitos temáticos y el proyecto apuntaría a materializar algunos de los lineamientos formulados en ella. Asimismo, se busca complementar la política habitacional con un acceso equitativo a los bienes públicos urbanos y propiciar el intercambio entre personas de distinto nivel socioeconómico.

2.2. Contenido aprobado

El primero de los tres artículos del texto aprobado por la Cámara intenta recalcar la importancia del Minvu en la política urbana y no sólo habitacional. Para ello, propone modificar la ley que crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (N° 16.391), cam-

biando su nombre a Ministerio de Ciudad, Vivienda y Territorio.³ Junto con ello, busca incorporar nuevas funciones relacionadas con la integración social, como el deber de implementar políticas y programas que la promuevan y resguardar que los instrumentos de planificación territorial (IPT) cumplan con ciertos criterios de integración.

El segundo artículo entrega a la División de Desarrollo Urbano del ministerio (DDU) la responsabilidad de supervigilar los IPT para que incorporen criterios de integración social y urbana, dejando pendiente para el reglamento la definición de cómo esto se materializa.⁴ Luego, delega también a las Secretarías Regionales (Seremis) esta responsabilidad cuando el ministerio lo determine.

El tercer y último artículo aprobado modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC). En primer lugar, en el título "De la Planificación Urbana" incorpora dentro de las definiciones una exigencia para las nuevas actualizaciones de los Planes Reguladores Comunes (PRC), determinando que deberán contemplar disposiciones que incentiven viviendas subsidiables y viviendas para grupos vulnerables. A su vez establece que los PRC deberán promover el acceso equitativo de la población a los bienes públicos relevantes. Finalmente, indica que los destinos de larga estadía para el adulto mayor, jardines infantiles y salas cunas siempre estarán admitidos en cualquier zona de los PRC.

Luego, el artículo reformula el capítulo VI de la LGUC, renombrándola como de Renovación e Integración e Inclusión Urbana. En este capítulo se explicitan la facultad del Minvu de establecer "incentivos para

³ Originalmente, el PdL propuso el nombre de Ministerio de Ciudad y Vivienda; sin embargo, ante la preocupación de que se dejara de lado a las pequeñas localidades y el territorio rural, se propuso incorporar también "Territorio".

⁴ Una indicación incorporada por el Ejecutivo especifica estos criterios, definiendo que: (i) deben incorporar disposiciones que incentiven proyectos de vivienda integrada y (ii) deben resguardar el acceso equitativo a los bienes públicos urbanos.

TABLA 1: Resultados tras la aprobación del permiso de edificación de proyectos no sociales

Área del proyecto de ley	Cuerpo normativo	Contenido original	Principales indicaciones	Votación Cámara
1. Cambio de nombre y misión del Minvu	Ley N° 16.391	<ul style="list-style-type: none"> – Renombra al Minvu como Ministerio de Ciudad y Vivienda – Asigna nuevas funciones relacionadas con la integración social en su misión 	<ul style="list-style-type: none"> – Se renombró a Ministerio de Ciudad, Vivienda y Territorio 	Aprobado
2. Concesiones de suelo público para arriendo	Decreto Ley N° 1.305	<ul style="list-style-type: none"> – Entrega facultades al Serviu para concesionar suelo público a cambio de viviendas con subsidio de arriendo 	<ul style="list-style-type: none"> – Se especificaron actores, años máximos, responsabilidades y condiciones de licitación 	Rechazado
3. Exigencias a los IPT para integración	Ley General de Urbanismo y Construcciones	<ul style="list-style-type: none"> – Exigencias de incentivos a integración social en los PRC – Asigna a DDU y Seremi la supervigilancia de criterios de integración social en los IPT 	<ul style="list-style-type: none"> – Se especificó lo entendido por integración social y urbana 	Aprobado
4. Usos específicos siempre admitidos en PRC	Ley General de Urbanismo y Construcciones	<ul style="list-style-type: none"> – Se ingresó como indicación al proyecto original 	<ul style="list-style-type: none"> – Complementa los centros de adulto mayor, jardines infantiles y salas cunas como uso residencial 	Aprobado
5. Profundización del mecanismo de incentivos normativos urbanísticos	Ley General de Urbanismo y Construcciones	<ul style="list-style-type: none"> – Complementa las exigencias bajo las cuales se pueden entregar los incentivos normativos urbanísticos. – Entrega potestad de establecer los beneficios al PRI y municipios. 	<ul style="list-style-type: none"> – Se consideraron obligatorias y no reemplazables las cuotas de vivienda subsidiable para entregar los incentivos 	Aprobado
6. Modificación de condiciones de venta de viviendas con subsidio	Ley General de Urbanismo y Construcciones	<ul style="list-style-type: none"> – Nuevas condiciones para venta de viviendas con subsidios generadas por los incentivos 		Aprobado

promover el acceso equitativo a bienes públicos urbanos”, retomando el concepto introducido por la Ley N° 20.741 en el D.F.L. N° 2 de 1959, pero profundizando y condicionando el mecanismo en varios aspectos.

En primer lugar, se establece la posibilidad de fijar una contraprestación que debe realizar el desarrollador a cambio de los incentivos normativos, en la forma de viviendas destinadas a beneficiarios de los programas habitacionales del Estado. Esta propuesta permite que, complementariamente, se pueda exigir la ejecución de obras específicas en

el espacio público o ciertos usos de suelo, proporcionales al incremento de la capacidad máxima de edificación.

Luego, el texto precisa las normas urbanísticas que podrán ser objeto de beneficios: altura, densidad y constructibilidad, entre otras. A su vez, para los inmuebles o sectores que se encuentren protegidos patrimonialmente en cualquiera de sus categorías,⁵

⁵ Entre ellas, se encuentran Monumento Histórico, Zona Típica, Zona de Conservación Histórica o Inmueble de Conservación Histórica. Esta condición no se encontraba en el PdL original y fue incorporada en las indicaciones.

se establece que los incentivos no podrán afectar los valores y atributos bajo los cuales dichas zonas fueron protegidas, por lo que en ellas sólo podrán contemplarse beneficios normativos que sean compatibles con la protección y siempre que cuenten con autorización del municipio y autoridades sectoriales.

Por su parte, el proyecto establece que este mecanismo de incentivos también podrá implementarse a nivel de Planes Reguladores Intercomunales (PRI) en tanto estas condiciones no anulen o restrinjan los beneficios que pudo haber establecido el ministerio. Se incorpora también en la definición de planificación urbana de la LGUC que ésta debe contemplar, en todos sus niveles, criterios de integración e inclusión social y urbana. Luego se incorpora que los PRC deben incorporar en sus próximas actualizaciones o modificaciones integrales disposiciones que incentiven la construcción de viviendas sociales y el acceso equitativo de la población a bienes públicos urbanos. Por último y de forma secundaria, se establece en qué condiciones se pueden vender las viviendas que fueron adquiridas con subsidio habitacional del Estado.

Cabe destacar que, originalmente, la propuesta del Ejecutivo consideraba también un artículo que facultaba a los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización (Serviu) a concesionar terrenos públicos para proyectos de alquiler que contemplaran una proporción de unidades de arriendo protegido. Dicha posibilidad fue rechazada en la Cámara de Diputados. La síntesis del PdL se presenta en la Tabla 1.

3. Nudos críticos del debate

La actual formulación del proyecto es el producto de una discusión que caracterizaremos a través del análisis de cuatro nudos críticos. El primero profundiza en la discusión conceptual de la integración social y urbana, ya que muchas de las críticas en

este plano no tienen que ver con los mecanismos propuestos, sino que con discrepancias de fondo. Segundo, se analizarán las críticas sobre las supuestas omisiones del PdL, en particular con respecto a dos de las ausencias más reivindicadas en la discusión: la equidad urbana y las políticas de suelo. En tercer lugar, se caracterizará el escenario de incertidumbre que se generó en torno al proyecto, principalmente derivado de indefiniciones, malentendidos en torno al lucro inmobiliario y la protección del patrimonio. Por último, se profundizará en la discusión sobre la gobernanza del esquema propuesto y se abordarán los elementos del centralismo del que se lo acusa.

3.1. Discusión conceptual

3.1.1. Las definiciones de integración

Una de las críticas de fondo que recibió el proyecto por parte de algunos invitados a la Comisión de Vivienda de la Cámara fue la ausencia de una definición conceptual clara de la noción de integración social y urbana. De acuerdo con la literatura, la integración social y urbana se podría entender como: (i) la proximidad de grupos sociales distintos (generalmente por nivel socioeconómico) y (ii) la igualdad en el acceso y calidad de los recursos, oportunidades y bienes públicos urbanos de la ciudad. El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano ha llamado diversidad social a la primera definición y equidad urbana, a la segunda. Sus contraccaras serían la homogeneidad y la inequidad, respectivamente (CNDU 2016).

Se argumentó, en su momento, que la interpretación y uso del concepto de integración social y urbana del PdL es confusa (Gasic 2019, CChC 2019, INVI 2019, Ruiz Tagle y Romano 2019, IEUT 2019, Centro de Políticas Públicas UC 2019). La crítica apuntaba a que tanto su mensaje como sus objetivos considerarían la diversidad social y la equidad como si fueran lo mismo, cuando estas tendrían diferentes causas y remedios.

Un subgrupo de actores (Centro de Políticas Públicas UC 2019, Ruiz Tagle y Romano 2019, IEUT 2019), afirmaron que las políticas del PdL estarían más enfocadas en la localización de las viviendas sociales con respecto a los bienes públicos urbanos (es decir, la noción de equidad urbana), por sobre la mixtura y diversidad social. Además, se argumenta

La crítica apuntaba a que tanto su mensaje como sus objetivos considerarían la diversidad social y la equidad como si fueran lo mismo, cuando estas tendrían diferentes causas y remedios.

que los incentivos normativos tendrían bajas probabilidades de alcanzar un impacto en términos de heterogeneidad social. Sin embargo, otro grupo de actores (Frente Amplio 2019, Movimiento Solidario Vida Digna 2019) plantea lo contrario: que el PdL tendría como objetivo la mixtura social en proyectos habitacionales, dejando de lado la prioridad de facilitar el acceso a la vivienda en un contexto de déficit habitacional significativo. El problema de esto, según lo advertido por Gasic (2019) y el INVI (2019), es que perseguir este objetivo asume como un hecho que buena parte de los problemas sociales respondería a la falta de interacciones entre segmentos diversos y a la concentración espacial de familias vulnerables, lo que, a juicio de los autores citados, no puede darse por descontado. Por lo mismo, postergar la inversión en equidad urbana o la reducción del déficit habitacional, al menos parcialmente, en pos del objetivo de mixtura sería inadecuado, visto desde esta perspectiva.

Esta postura, más escéptica sobre los efectos de la diversidad social, concibe la integración social

más bien como aquellas políticas urbanas que promueven una ciudad con bienes públicos urbanos garantizados. El problema no radicaría, entonces, en la homogeneidad y segregación en sí, sino que en la exclusión urbana. Y para revertirla no se debe llevar a la ciudad a la población más pobre, sino que llevar la ciudad adonde se emplaza actualmente el déficit habitacional. Por tanto, de acuerdo con esta visión, el PdL del Gobierno cometería un error al intentar movilizar la población hacia áreas centrales o funcionales. Lo adecuado sería “fortalecer las comunidades locales, dando la opción de localización *in situ* a la población; es decir, manteniendo los territorios de origen” (Gasic 2019).

3.1.2. ¿Diversidad o equidad o ambos?

Una observación más detenida del PdL permite corroborar que no se concibe la integración social y urbana de forma unívoca. En momentos se refiere a ella como “convivencia entre personas provenientes de distintas realidades socio-económicas” y otras como “acceso equitativo por parte de la población a aquellos bienes públicos urbanos de mayor relevancia”. En este sentido, es cierto que el proyecto no tiene una formulación conceptual clara, y que induce a confundir sus objetivos.

De todas formas, no es posible afirmar que el PdL tienen como único objetivo la diversidad social, o, al contrario, únicamente la equidad. Por una parte, si su intención es promover la integración social y urbana vía densificación en zonas de buena accesibilidad y estándar urbano, se colabora a la equidad en el acceso a la inversión pública. En algún sentido, ésta es una forma de democratizar los equipamientos y servicios, lo que Allard (2019) llamó “recuperar socialmente la inversión pública”. En tanto, toda vez que en las zonas con mejor acceso y calidad de bienes públicos urbanos suele vivir población de mayor nivel socioeconómico, densificar con integración social aquellas zonas podría promover la convivencia

de grupos socioeconómicos diversos. En definitiva, si el Estado ha invertido significativamente en oferta de transporte o equipamiento urbano, y en algunas zonas esto sólo es aprovechado por la población de mayores recursos que puede pagar por vivir próxima a ellas, densificar con integración social puede ser considerado una forma de equidad y diversidad social a la vez.

Tampoco parece correcto afirmar que la propuesta de densificación que incorpora el PdL implique, necesariamente, movilizar a la población vulnerable a través de la ciudad. En primer lugar, más del 65% de los hogares allegados en la capital vive en comunas que han congelado total o parcialmente sus planos reguladores (Ciudad con todos, 2018), áreas donde, presumiblemente, existe potencial de densificación. En estos casos, exigir una proporción de viviendas integradas en los procesos de densificación puede ser una política de radicación más que de erradicación. Además, no corresponde asumir que todas las comunidades y comités de vivienda están cerradas a la posibilidad de moverse a otra parte de la ciudad. Por cierto, este fenómeno existe, pero no es aplicable a todos, en particular no lo es para quienes viven en barrios con elevado deterioro urbano e insostenibles niveles de violencia e inseguridad.

En síntesis, es perfectamente posible argumentar que los instrumentos propuestos apuntan a lograr, al mismo tiempo, más diversidad social y mayor equidad urbana, democratizando el acceso a la inversión pública a través de una densificación razonable en barrios de mayores ingresos que gozan de buena conectividad y provisión de bienes públicos. Con todo, se requiere de una definición más clara en el PdL de estos objetivos, lo que a su vez permita definir metas claras con respecto a sus distintas dimensiones. Esto posibilitaría, entonces, evaluar estos instrumentos en su mérito y analizar si cumplen o no con los objetivos propuestos.

Aun así, una dimensión de la integración social y urbana que parece estar totalmente ausente del PdL y la discusión en torno a éste es la cohesión social. El CNDU considera que, además de la diversidad y equidad, es un tercer componente de la integración social y urbana, en tanto la proximidad territorial entre grupos sociales diferentes no es suficiente, sino

Se requiere de una definición más clara en el PdL de estos objetivos, lo que a su vez permita definir metas claras con respecto a sus distintas dimensiones.

que además se requiere de ciertas condiciones de convivencia que permitan establecer vínculos efectivos. En ese sentido, preocupa que este elemento no haya sido parte del debate a la luz de las tensiones que se podrían generar por la proximidad territorial de grupos de distinto nivel socioeconómico. Los casos de Flor del Valle en Maipú,⁶ la rotonda Atenas en Las Condes⁷ y otros tantos debieran alertarnos de la importancia de establecer condiciones y programas que favorezcan la cohesión social, para que las políticas de integración social y urbana no pierdan legitimidad.

.....

⁶ Flor del Valle es un proyecto de viviendas sociales para 116 familias de campamentos de Maipú. A mediados del 2016, los vecinos del sector presionaron a los miembros del concejo municipal para que rechazaran la compra del terreno, debido a que traería "delincuencia y tráfico de drogas al sector". Finalmente, el proyecto se aprobó y hoy ya se encuentra en construcción. Para conocer más el caso, revisar Gil (2016).

⁷ El proyecto de viviendas sociales "Rotonda Atenas" fue ideado por el alcalde de Las Condes, Joaquín Lavín, con el relato de que los vecinos de sectores más vulnerables de la comuna puedan obtener una vivienda en lugares de buena accesibilidad y eviten postular a proyectos que se ubiquen fuera de la comuna o en la periferia. Alcanzó un impacto nacional a partir de la oposición y protestas de vecinos por su construcción (Cooperativa, 2018), y el convencimiento del municipio de seguir adelante con el proyecto.

3.2. Omisiones e insuficiencias

3.2.1. Expectativa versus realidad

De acuerdo con la mayoría de sus críticos, este PdL tendría omisiones e insuficiencias insalvables. Por una parte, algunos actores reclaman que, si bien el proyecto interviene en algunas problemáticas asociadas a la segregación urbana, lo hace de forma superficial, sin profundizar en sus causas. Se argumenta que el PdL pretendería promover la integración social y urbana a través de un único instrumento: los incentivos normativos. El problema es que éstos no podrían ser, en ningún sentido, ni la única ni la más adecuada política para revertir la segregación urbana de las ciudades en Chile.

Asimismo, en su momento se señaló que el problema del proyecto está en que simplemente evade temas relacionados con la política habitacional y el desarrollo urbano. Entre estas críticas se encuentran, por considerar algunos ejemplos, que el PdL no asegura a la vivienda como un derecho fundamental y constitucional (AChM 2019), que no fusiona el Minvu con el Ministerio de Bienes Nacionales ni realiza una reestructuración interna de las subsecretarías (IEUT 2019) y que no termina con el así denominado neoliberalismo de las políticas habitacionales (Movimiento Solidario Vida Digna 2019).

La grandilocuencia de estas aseveraciones en parte responde a la relevancia pública que ha tomado la integración social y urbana en el último tiempo. La mediatización del proyecto de la Rotonda Atenas, liderado por la municipalidad de Las Condes a mediados del 2018, instaló a las políticas de integración en un lugar importante en los medios de comunicación, redes sociales y sociedad civil. Y como diría Luhman, la política es la caja de resonancia de la opinión pú-

blica, por lo que los partidos políticos,⁸ ministros⁹ y otros alcaldes¹⁰ incorporaron la integración social y urbana dentro de sus prioridades y relatos públicos.

Sin embargo, la temática ya estaba instalada hace décadas en la academia nacional e internacional. Tal como lo recuerda el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (IEUT) de la Universidad Católica (2019), existe una extensa literatura desde los años 90 y hoy es una de las materias más analizadas en los estudios urbanos actuales, lo que se refleja en importantes revistas académicas. Por lo pronto, pareciera que existe, en la práctica, una suerte de desacople entre el volumen de la investigación en el área y el número de iniciativas legislativas que los gobiernos han promovido para abordarla. A lo anterior se suma el hecho de que la política habitacional y urbana del Minvu suele normarse a través de la potestad reglamentaria en la forma de programas habitacionales y modificaciones de la OGUC.

En este contexto, una discusión en el Parlamento, con más visibilidad pública e incidencia política, representa una oportunidad muy tentadora para la incorporación de ideas y propuestas sobre política habitacional, con independencia de su atingencia a los propósitos originales del proyecto. Por lo mismo, es comprensible que muchos actores califiquen el proyecto como “insuficiente”. Difícilmente podría no serlo frente a este nivel de expectativas. Con todo, el debate debiera apuntar a evaluar el PdL en su mérito y definir si las medidas propuestas colaboran a la integración social en las ciudades o si son un efectivo retroceso. Como se desarrollará en los siguientes

⁸ La presidenta de la UDI, Jacqueline van Rysselberghe, declaró que la integración social “debe ser la mirada de la UDI” y que debía aplicarse a otras áreas, como salud y educación (La Tercera 2018).

⁹ Antes del envío del PdL y a propósito del proyecto de la Rotonda Atenas, el ministro de Vivienda y Urbanismo, Cristián Monckeberg, ya había afirmado que apostaría por “banderas como la integración social” en el proyecto de Chile Vamos (Emol 2018).

¹⁰ El alcalde de Recoleta, Daniel Jadue, afirmó que el proyecto de Lavín le parecía “una medida no sólo justa, sino que además muy valiente” y desarrolló un proyecto de características similares para su comuna (disponible en <https://cutt.ly/vw9gH5v>).

puntos, la crítica a la insuficiencia del PdL suele no estar acompañada de una justificación adecuada sobre lo perjudicial de las políticas que lo componen. Que una propuesta pueda calificarse de insuficiente, no significa que ésta sea contraproducente.

Esta discusión representa una oportunidad muy tentadora para la incorporación de ideas y propuestas sobre política habitacional, con independencia de su atinencia a los propósitos originales del proyecto.

3.2.2. Equidad urbana y barrios críticos

Una crítica recurrentemente esgrimida en la tramitación del PdL es que éste priorizaría la inclusión de vivienda asequible en zonas consolidadas por sobre la alternativa de generar equidad urbana a través de la inversión pública en barrios críticos. Varios actores levantaron esta inquietud. Con matices, Ruiz Tagle y Romano (2019), Gasic (2019), IEUT (2019), Fundación Techo (2019), INVI (2019) y CChC (2019) plantean que la preocupación por la equidad urbana requiere prioritariamente del mejoramiento general de los estándares de bienes públicos urbanos en barrios pobres y deficitarios. Este problema sería sin duda el más grave de la segregación y exclusión urbana, y sería obviado por el PdL, a su juicio. En ese sentido, el nuevo mecanismo de exigencias de equipamiento o mejoramiento de espacios públicos a cambio de beneficios normativos estaría lejos de ser suficiente y tampoco representaría un instrumento nuevo, en especial considerando la existencia de la Ley de Aportes al Espacio Público (Gasic 2019).

El CNDU (2019), en su propuesta de políticas para la integración social y urbana, realiza una distinción entre las Zonas de Integración Social (ZIS) y Zonas de Inversión Pública Prioritarias (ZIPP). En las primeras (ZIS) se plantean mecanismos como el del PdL: incentivos normativos que promuevan la vivienda subsidiada en barrios consolidados. Las ZIPP, en cambio, se definen como aquellos barrios que no cumplen con estándares urbanos mínimos, en los cuales se deberá focalizar la inversión pública y programas sectoriales. Esta clasificación es necesaria, porque son políticas —aunque complementarias— que abordan la integración social y urbana desde dimensiones diferentes.

Al analizar el PdL a partir de esta dimensión se puede conjeturar, nuevamente, si las políticas propuestas son contraproducentes o insuficientes. Los argumentos dados más arriba, por muy justificados que sean, no parecen demostrar que el PdL sea perjudicial para la integración social y urbana. Por cierto, es efectivo que el proyecto omite reformas a elementos que profundizan la aparición y desarrollo de barrios críticos (como la asimetría en el financiamiento municipal), pero también es cierto que el Estado ya cuenta con múltiples mecanismos de inversión que le permiten paliar estos déficits de infraestructura y equipamiento. La lentitud para abordarlo parece ser más un problema de prioridad presupuestaria y descoordinación sectorial, antes que uno de carencias normativas y legales. En este sentido, es importante tener en mente que, si bien las modificaciones normativas que propone el proyecto no son un retroceso, difícilmente éstas se traducirán en cambios relevantes para los territorios más segregados y deteriorados de no mediar cambios sustantivos en el presupuesto destinado a paliar estas carencias, la existencia de mayor descentralización y la integración de las políticas sectoriales en el territorio. Estos elementos, lamentablemente, quedan fuera del alcance de este PdL.

3.2.3. Política de suelo

Otra ausencia consignada en el debate es la de una política de suelo. Esto es comprensible, ya que existe cierto consenso en torno a la relevancia del suelo en la segregación y exclusión urbana. La misma PNDU, que reúne una gran cantidad de visiones, establece la necesidad de una “política de suelo para promover la integración social” (objetivo 1.5). En este documento se detalla también una variedad de instrumentos y mecanismos posibles para ello: propiciar el uso del suelo disponible para vivienda, fortalecer el rol del Estado para adquirir suelo, establecer condiciones para los PRC, entre otros. Fue por esta razón que el CNDU (2016) presentó una propuesta de política de suelo para la integración social, misma línea seguida por la Comisión 20/60 (2018). En ambas se delinea una serie de propuestas para fortalecer el rol del Estado en la regulación, adquisición y utilización del suelo con fines de interés público.

Con todo, cabe destacar que, en su formulación original, el proyecto sí consideraba medidas en esta línea. La iniciativa ingresada entregaba a los Servius la facultad de concesionar, mediante licitación pública, la construcción, administración y mantención de viviendas económicas en terrenos públicos. Esta concesión le hubiera permitido entregar a un particular¹¹ un terreno del Estado por un período definido, a cambio de que un porcentaje de las viviendas que se construyeran se asignaran a familias con subsidio de arriendo. El Serviu tendría entonces la obligación de fiscalizar periódicamente el cumplimiento de las condiciones del concesionario y, una vez al año, enviar un informe a las comisiones de la Cámara y el Senado, detallando las concesiones realizadas y las condiciones en que éstas se efectuaron. Finalizado un plazo (no mayor a 25

¹¹ Luego de las indicaciones, se explicitó en el PdL que éste podía ser una persona natural o jurídica, de derecho público o privado, incluidas las cooperativas, asociaciones, corporaciones y fundaciones.

años),¹² tanto el inmueble como el terreno volverían a manos del Estado.

Respecto de este mecanismo, algunos actores consideraron que se encontraba lejos de una política de suelos robusta que considerara plenamente su función social (Gasic 2019, INVI 2019, Colegio de Arquitectos 2019, IEUT 2019). Por su parte, otros objetaron que los pocos suelos públicos disponibles fuesen concesionados a cambio de una proporción de viviendas protegidas y no se aprovecharan por completo en la provisión de viviendas sociales. Ambos argumentos son válidos; sin embargo, bien vale preguntarse cuál es la alternativa.

Si hasta la fecha no se han utilizado todos los terrenos públicos para desarrollos habitacionales subsidiados es, en parte, por ausencia de recursos públicos suficientes o por la priorización de otras alternativas. Por lo mismo, rechazar que los Servius tengan la facultad de concesionar suelo para arriendo no redundará automáticamente en el uso intensivo del suelo público que los objetores querían. Es más, el único efecto práctico del rechazo es privarse de la posibilidad de dar un uso de integración social sostenible en el tiempo (por cuanto el suelo sigue en propiedad del Estado) a paños bien ubicados en no pocos casos. Un mecanismo regulado de concesiones, con adecuados contrapesos, umbrales mínimos, monitoreo permanente y cláusulas de evaluación, podría haber contribuido positivamente, además de abrir un camino inédito para nuestra política habitacional.

Nuevamente puede aquí argumentarse desde la disyuntiva entre lo insuficiente y lo contraproducente, y también en este caso creemos que se da lo primero más que lo segundo. Por un lado,

¹² Para personas jurídicas sin fines de lucro, la licitación podrá tener un plazo de 30 años y el Serviu podrá otorgar garantía a créditos para que opten por su financiamiento. Ambos beneficios se establecieron como indicaciones durante la discusión en la Comisión de Vivienda.

las concesiones de suelo permitían la utilización de suelo disponible y subutilizado, logrando que parte de lo construido esté disponible para la vivienda subsidiable y que a largo plazo la totalidad del inmueble pase a manos del Estado. Por el otro, los incentivos normativos descritos anteriormente definen obligaciones de integración como contra-

Un mecanismo regulado de concesiones, con adecuados contrapesos, umbrales mínimos, monitoreo permanente y cláusulas de evaluación, podría haber contribuido positivamente.

prestación frente a modificaciones regulatorias que benefician al desarrollador. Puede no ser la forma más activa de hacerlo, pero esto último no es otra cosa que un mecanismo de captura de plusvalías. En este caso, de las plusvalías que generan los cambios de zonificación para permitir una mayor densidad que, dicho sea de paso, sólo es viable en virtud de la mayor demanda que se genera con la inversión en infraestructura y equipamiento que hizo atractiva esa zona inicialmente. De esta manera, también en este caso se está capturando parte de la plusvalía de la inversión en beneficios de familias vulnerables. Esto podrá no ser suficiente o podrá estar bajo las expectativas de muchos, pero en ningún caso avanza en la dirección contraria a estas motivaciones.

3.3. Incertezas

3.3.1. Lucro inmobiliario

Quizá la crítica más extendida al PdL se encuentra en que las políticas propuestas podrían lograr muy poca

integración a cambio de ganancias excesivas para las inmobiliarias. Entre quienes la realizan, se encuentran (i) aquellos que consideran que los mecanismos propuestos podrían ser poco efectivos, y (ii) los que los rechazan simplemente por involucrar al mercado.

Entre los primeros (Centro de Políticas Públicas UC 2019, Gil 2019, IEUT 2019) hay quienes afirman que la experiencia internacional muestra que, si se va a involucrar al mercado, las obligaciones funcionan mejor que los incentivos y que éstos podrían abrir las puertas a negociaciones discrecionales, abusos en modalidad de arriendo y gentrificación. En una línea similar, otros actores, como el Colegio de Arquitectos (2019) y Gasic (2019), señalaron que el PdL no establecía las condiciones mínimas bajo las cuales un inmobiliario debiera adjudicarse beneficios normativos, en tanto la contraprestación podría ser, por ejemplo, de una sola vivienda subsidiable por proyecto. Por esta razón, habría sido necesario establecer cuotas mínimas de vivienda asequible.

La segunda mirada, reflejada en los planteamientos de actores como el Frente Amplio (2019), Ruiz Tagle y Romano (2019), Sugranyes (2019) y Ukamau (2019), apunta a que las políticas de integración propuestas suponen la expansión del mercado inmobiliario, revalidando la lógica mercantil de la provisión de vivienda. El problema de este modelo sería la primacía del precio de mercado y las utilidades del privado por sobre los intereses de la comunidad y la función social del territorio.¹³ Bajo esta lógica, los incentivos normativos a los proyectos corresponderían a una

¹³ La declaración del Comité de Hábitat y Vivienda del Colegio de Arquitectos es esclarecedora sobre esta opinión: "Todo indica que Chile seguirá pensando y realizando la vivienda y los barrios como lo hizo en los Bajos de Mena de Puente Alto o en los guetos verticales de Estación Central, en una bacanal para las empresas del sector inmobiliario, que construyen indiscriminadamente edificios, transformando la ciudad en una selva de hormigón, con edificios que no respetan las normas, donde unos con otros se tapan el sol, sin privacidad para sus habitantes, con departamentos minúsculos, con congestión en los ascensores y en los servicios públicos, con distancias mínimas entre edificios, sin espacio público ni áreas verdes, con veredas angostas y calles atiborradas de automóviles; en una imagen que poco tiene que ver con el concepto de integración social y urbana".

desregulación en función del negocio y los beneficios, más que de la integración; serían funcionales a la propia dinámica inmobiliaria.

Se dijo que el PdL es “un lobo con piel de oveja”, “un cheque en blanco” y “una carta de amor” a las inmobiliarias. En este escenario, no es casualidad que se hiciera un llamado público a abstenerse de votar a los parlamentarios que tenían participación en inmobiliarias —o incluso poseyeran 3 o más propiedades o participaran fondos de inversión—. Algunos diputados incluso intentaron detener la votación, por considerarla ilegítima.

3.3.2. Incentivos versus obligaciones

Con todo, la polarización del debate y el tenor de estas afirmaciones no deben impedir una discusión constructiva en lo que resta de la tramitación de la iniciativa. Un elemento clave aquí es la distinción entre incentivos y obligaciones, la que, de cara al mecanismo propuesto, se presenta como un falso dilema. En efecto, si el propósito de los beneficios es densificar equilibradamente en lugares donde hoy la normativa es restrictiva, el incentivo opera finalmente como una obligación para los inmobiliarios: ninguno de ellos construiría en ese lugar dado que no es atractivo y sólo lo harían a partir de un cambio de norma. Por lo mismo, el desarrollo inmobiliario en la zona conllevaría, obligatoriamente, algún grado de integración social.

Esta relación entre beneficios normativos y contraprestación es clave para la efectividad de la política. En el caso de que la cuota de vivienda subsidiable exigida sea baja en relación con los incentivos entregados, efectivamente los beneficios se traducirán en mayores ganancias para las inmobiliarias y no en la generación de *stock* significativo de viviendas asequibles. Por el contrario, cuotas de vivienda subsidiable excesivas en relación con los incentivos tendrán como consecuencia que nada se construirá en estas zonas.

Las modelaciones realizadas por Ciudad con Todos (2019) en conjunto con la Fundación Techo arrojan resultados interesantes en este aspecto. Una primera conclusión es que los inmobiliarios se comportarían de forma muy diferente frente a los incentivos, dependiendo de la zona de la ciudad, incluso dentro de la misma comuna. La variabilidad es tal que no parece conveniente establecer cuotas fijas de viviendas subsidiables *a priori*, sino que habría que, caso a caso, determinar los beneficios normativos adecuados para generar una densificación equilibrada y luego maximizar la cuota de viviendas sociales exigible.

Esta cuota máxima exigible parece ser bastante baja en algunos sectores. Por ejemplo, en los alrededores de la estación de metro Macul, si se permite la construcción de 10 pisos, se podría exigir menos del 15% de cuota de vivienda social. Algo similar ocurre con las zonas donde hoy ya se permite construir en densidad, y se evalúan entregar incentivos para aumentarla: se deben otorgar 3, 4 o 5 veces más pun-

Esta relación entre beneficios normativos y contraprestación es clave para la efectividad de la política.

tos porcentuales de beneficios sobre la norma actual que cuotas de vivienda social. En estos escenarios, es legítima la pregunta sobre si los costos de la densificación —sea esta equilibrada o no— superan los beneficios asociados a las viviendas subsidiables efectivamente construidas, y si la política no tiene finalmente otro objetivo más que favorecer el desarrollo de proyectos inmobiliarios.

Sin embargo, los resultados indican que existen otras zonas donde la cuota máxima exigible al-

canza valores interesantes (más de 40% para 10 pisos). Estas parecen ser aquéllas donde existe una presión inmobiliaria por construir, debido a su cercanía al metro o a un buen estándar urbano, pero la normativa no lo permite. En estos escenarios, si se logra exigir la máxima cuota de vivienda subsidiada posible a las inmobiliarias, difícilmente se podría decir que los beneficios normativos son serviles al lucro inmobiliario.

En cualquier caso, la incertidumbre en torno al PdL es justificada, debido a que la mala aplicación de estas políticas efectivamente podría desviarse del propósito original del proyecto. Esta brecha creció hasta el punto de que la idea de que el PdL solamente favorecía la renta inmobiliaria llegó a ser hegemónica entre los académicos y representantes de la sociedad civil que participaron del debate.

Dos elementos son necesarios para evitar este derrotero en el resto del trámite legislativo. El primero es la presentación de modelaciones de parte del Ejecutivo que permitan conocer el impacto esperado de los beneficios que se discuten. Es decir, aclarar las sospechas sobre el bajo *stock* de vivienda subsidiable que se generaría y lo excesiva que

En cualquier caso, la incertidumbre en torno al PdL es justificada, debido a que la mala aplicación de estas políticas efectivamente podría desviarse del propósito original del proyecto.

sería la densificación. En este contexto es central establecer certezas, como podría ser una cuota mínima de vivienda subsidiable para los proyectos integrados, lo que no implica establecer cuotas fijas para todas las zonas. En segundo lugar, se

contar con una propuesta de institucionalidad que permita darle un seguimiento adecuado al mecanismo propuesto. Como también proponía Ciudad con Todos (2019), se requiere de instancias de monitoreo y reporte de la aplicación de la ley, eventualmente con cláusulas formales de evaluación.

Por último, el Gobierno no pudo comunicar con claridad que la aplicación de incentivos normativos realmente correspondía a una excepcionalidad. Se intentó afirmar que correspondían a beneficios equivalentes a los entregados por conjunto armónico y fusión de predios. Sin embargo, estos son cualitativamente distintos, ya que se sabe en qué condiciones concretas se aplican y a cuánto corresponde el beneficio. La arbitrariedad en la delimitación de los polígonos y el temor a la hiperdensificación sumaron aún más incertidumbre, creando una idea de desregulación que fue difícil de desmitificar.¹⁴

3.3.3. Protección del patrimonio

También en el plano de la incertidumbre, muchos de sus críticos acusaron que el PdL generaría un daño al patrimonio nacional. Una declaración de la Asociación Chilena de Barrios y Zonas Patrimoniales (2019) afirmó que la ley iniciaría la destrucción de los barrios patrimoniales. El argumento dice que, al permitir que los beneficios normativos se impongan sobre los PRC, se podrían decretar polígonos en zonas que hoy están protegidas. De esta forma, el Minvu —de manera centralizada— utilizará el instrumento para evitar las restricciones y favorecer el desarrollo inmobiliario.

¹⁴ El decreto N° 56 establece cuotas mínimas de vivienda subsidiada (20%) y estándares urbanos y de accesibilidad para entregar los incentivos normativos. Aunque esto evidencia la voluntad del ejecutivo de establecer condiciones y umbrales para la aplicación de los beneficios, este reglamento no es vinculante con respecto al PdL. A pesar de ello, el contenido del proyecto y el decreto se tendió a confundir en la discusión, lo que generó aún más incertidumbre.

Nuevamente, la indefinición de los mecanismos de incentivos normativos contribuyó a la sospecha de su capacidad de sobrepasar la protección de los inmuebles y barrios patrimoniales. Por esta razón, los diputados tanto del oficialismo como de oposición presentaron indicaciones para acotar y restringir su capacidad. La modificación que finalmente se aprobó establece que los beneficios en polígonos que incluyan total o parcialmente inmuebles o sectores que se encuentren protegidos en la categoría de Monumento Histórico, Zona Típica, Zona de Conservación Histórica o Inmueble de Conservación Histórica, o en alguna de las categorías que las reemplacen, no podrán afectar los valores y atributos por los cuales dichos monumentos, zonas o inmuebles fueron protegidos. Además, estos proyectos de viviendas integradas deberán obtener los permisos municipales y las autorizaciones sectoriales respectivas.

Un debate razonable en torno a este punto corresponde a si las zonas o inmuebles patrimoniales pueden ser susceptibles a modificaciones normativas que favorezcan la integración social. En muchas de dichas zonas, las normas que impiden la integración no son la altura ni las condiciones de la fachada, sino que otras características que sí podrían modificarse conservando el carácter patrimonial, como la densidad. De esta forma, se podrían entregar incentivos a cambio de cuotas de integración e incluso exigiendo la renovación de otros espacios, favoreciendo la regeneración urbana de muchos alicaídos barrios patrimoniales.

3.4. Gobernanza

3.4.1. Centralismo

Una de las críticas más transversales al PdL es el centralismo implícito en la aplicación de las políticas, en especial de los incentivos normativos (AMUCH 2019, AChM 2019, Libertad y Desarrollo 2019, Gasic 2019, Colegio de Arquitectos 2019, IEUT 2019, Gray 2019, Centro de Políticas Públicas UC 2019). De acuerdo

con esta crítica, no sería adecuado que el análisis, evaluación y decisión estén en el nivel central y menos que su aprobación dependa directamente del ministro. La oposición se sostiene en que los PRC contarían con estudios técnicos, evaluación ambiental, aprobación del concejo municipal y participación

En muchas de dichas zonas, las normas que impiden la integración no son la altura ni las condiciones de la fachada, sino que otras características que sí podrían modificarse conservando el carácter patrimonial, como la densidad.

ciudadana, institucionalidad que el Minvu vulneraría de forma arbitraria. Por lo mismo, la consulta a los municipios que establece el PdL, al no ser vinculante, no impediría que el Minvu aplique incentivos a pesar de la oposición de los gobiernos locales.

Respecto de la oposición al centralismo de la política, existen diferentes propuestas para una gobernanza de las políticas de integración. Algunos afirman que se debe tener el consentimiento de las comunidades locales (Colegio de Arquitectos 2019); otros, que debe establecerse la integración como criterio rector de los instrumentos de planificación territorial, obligando a que los PRC y PRI incorporen estándares y que las escalas menores sólo deliberen sobre cómo debe ser su aplicación (Centro de Políticas Públicas UC 2019). Otra propuesta corresponde a que los incentivos normativos únicamente se entreguen a través de los PRI; es decir, que en un futuro sea una atribución de los gobiernos regionales (GORE) y las áreas metropolitanas que estos conformen (IEUT 2019).

Todas estas críticas son atendibles y las propuestas de solución son también pertinentes. La pregunta, en definitiva, está en si se logra resolver el problema de economía política que se produce al intentar conciliar la posición de los actuales residentes con la de los vecinos que podrían llegar, en caso de facilitarse un proceso de densificación gradual. Los primeros están presentes en el debate, los segundos, generalmente, no.

3.4.2. Coherencia territorial

Frente a este dilema, es imprescindible distinguir entre escala funcional y administrativa. La primera corresponde a la escala del problema; es decir, el área de influencia del objeto de la acción. La segunda, en cambio, corresponde a la escala de la solución; esto es, la escala donde se interviene territorialmente para abordar el problema. La integración social y urbana es, a todas luces, un problema cuya escala es metropolitana: las dinámicas de exclusión y segregación suelen llevar la vivienda social a la periferia de éstas, en contraposición a la concentración de la riqueza y las oportunidades en otras zonas. Las decisiones de planificación del transporte, equipamiento y servicios superan la escala municipal, y ésta se debe realizar conjuntamente con la política habitacional. En ese sentido, definir los sectores estratégicos de la ciudad donde se promoverá la densificación equilibrada con integración social no puede depender totalmente de la voluntad de un territorio local, sino que requiere una deliberación a una escala superior.

A lo anterior se suma el hecho de que, para los municipios, la construcción de viviendas sociales en la comuna genera más costos que beneficios. La densificación en general redundará en más demanda por servicios y equipamiento, mientras que la vivienda social no paga impuestos territoriales. En rigor, casi el 80% de las viviendas están exentas del pago de contribuciones, por lo que el argumento es válido

para casi cualquier proceso de desarrollo inmobiliario (en extensión, en densificación, social o privado).

Una forma de cambiar esta situación es aplicando mecanismos que mejoren la valoración que tiene la integración social para los municipios. Como proponen el Centro de Políticas Públicas UC (2019), Libertad y Desarrollo (2019), la Comisión 20/60 (2018) y el CNDU (2019), para garantizar el cumplimiento de la integración social, se debieran ajustar los criterios de asignación de recursos hacia los municipios que atraigan más viviendas económicas. Esto no significa omitir la participación ciudadana y la opinión municipal, sino que obliga a incorporarlas como un elemento de deliberación. Algo similar a lo que el Centro de Políticas Públicas UC (2019) ha llamado "gobernanza de la integración", que sea sistémica y transversal al desarrollo urbano, donde se fijen objetivos para todos los actores involucrados.

Por cierto, la escala pertinente para diseñar y aplicar políticas de integración social debiera ser la de los GORE, en particular en áreas metropolitanas. En este sentido, es fundamental que la legislación se encuadre bien con el proceso de descentralización en curso, en virtud de las leyes ya aprobadas y del incipiente proceso de traspaso de competencias. En el futuro los GORE tendrán una injerencia relativamente mayor a la actual en la formulación y aprobación de los PRI y la legislación propuesta debe ser consistente con esa lógica. Cabe destacar que los PRI consideran ciertos grados de participación ciudadana y

La escala pertinente para diseñar y aplicar políticas de integración social debiera ser la de los GORE, en particular en áreas metropolitanas.

son aprobados por los consejeros regionales electos, lo que le otorga mayor legitimidad al proceso.

En este contexto, el PdL efectivamente avanza en ampliar hacia los GORE la atribución de establecer beneficios normativos para la integración social, herramientas que la Ley 20.741 había radicado solamente en el Minvu. Ahora, si bien el proyecto también establece que el decreto ministerial predominará legalmente sobre los beneficios normativos establecidos en el PRI, esto tampoco parece descabellado, en particular considerando que la elaboración de los PRI seguirá radicada en las Secretarías Regionales de Vivienda y Urbanismo (Seremi Minvu), con lo que no habría mayor contradicción. Ahora bien, el que no exista contradicción no lo hace menos centralista y, como ya se argumentó, no parece razonable que este tipo de diagnósticos y diseños se hagan desde una autoridad sectorial insuficientemente ligada a la realidad local.

Dicho lo anterior, una última pregunta relevante es si es éste el espacio legislativo más adecuado para discutir y corregir las eventuales insuficiencias del proceso de descentralización que el país ha acordado y que, en la práctica, aún no se inicia (la transferencia de las primeras competencias está en etapa preliminar). Tal como se argumentó anteriormente respecto del reclamo por la ausencia en este proyecto de medidas que ataquen directamente los déficits de infraestructura o bien de instrumentos más intensivos de captura de plusvalías, la ausencia de lógicas más descentralizadoras en este proyecto también califica de insuficiencia. En efecto, lo propuesto en el PdL es consistente con el tímido y a ratos desprolijo proceso de descentralización en que estamos encaminados. No es más que eso, pero tampoco es menos. Por lo pronto, la elaboración de los PRI seguirá en manos de las Seremi Minvu, al menos hasta que dicha competencia efectivamente se traspase (lo que no está contemplado inicialmente). Es de esperar que esto ocurra más temprano que tarde, pero eso parece ser parte de otro debate.

3.4.3. Coherencia normativa

Como se señaló anteriormente, el PdL ya establece la inclusión de exigencias de integración social y promoción de acceso equitativo a nivel de IPT, lo que se complementa con los respectivos mecanismos de fiscalización a través de los nuevos roles asignados al Minvu, las Seremis y la DDU. En la medida en que los procesos de actualización de instrumentos efectivamente terminen con la incorporación de criterios de integración y promoción a nivel comunal, entonces no sería necesario que estos elementos sean abordados por intervenciones desde el nivel central. Por lo pronto, las potestades que entrega al Minvu la Ley 20.741 sólo se justifican en caso de que estos instrumentos no las contemplen en el nivel inferior. Esto debiera ser así mientras no se hayan actualizado las normas o en el caso de inversiones significativas en el territorio que justifiquen cambios normativos más expeditos que un proceso de actualización del PRC o PRI, como por ejemplo una nueva línea del Metro. La redacción del articulado debiera incorporar esta lógica de transición, explicitando que las atribuciones del Minvu se circunscriben a los casos descritos.

En este contexto, parece confusa la formulación de las exigencias de integración social según diferentes roles, actores e instrumentos. Si bien las nuevas responsabilidades para la DDU y las Seremis están enfocadas en que los IPT “contemplen criterios de integración social y urbana”, luego se establece que será obligación de los PRC que “contemplar disposiciones que incentiven la construcción de viviendas destinadas a beneficiarios de los programas habitacionales del Estado”. Esta diferencia no es menor, porque no basta con que los IPT solamente contemplen incentivos, sino que estos sean operativos y efectivos, y se traduzcan con exigencias y metas de integración en el territorio.

Ahora bien, sea como sea que los IPT contemplen criterios de integración social, incentivos a la cons-

trucción de viviendas sociales o acceso equitativo a bienes públicos, esto debiese complementarse también con exigencias explícitas que apunten a asegurar que las distintas comunas puedan dar cabida a las necesidades habitacionales presentes y futuras de cada territorio. En este sentido, la normativa urbana local debiera, como mínimo, permitir que se edifiquen las viviendas necesarias para absorber el déficit habitacional que exista, así como el crecimiento vegetativo de su población. Estos criterios debiesen ser coherentes con los diagnósticos incluidos en la imagen objetivo del IPT y en el Plan de Desarrollo Comunal.

No basta con que los IPT solamente contemplen incentivos, sino que estos sean operativos y efectivos, y se traduzcan con exigencias y metas de integración en el territorio. Esto debiese complementarse también con exigencias explícitas que apunten a asegurar que las distintas comunas puedan dar cabida a las necesidades habitacionales presentes y futuras de cada territorio.

La coherencia es fundamental, en particular dado que nuestra tradición normativa en el plano urbano se asocia más explícitamente a lo que se puede hacer o no en un predio o zona en particular. En el mejor de los casos, los IPT son medios a través de los cuales se apunta a alcanzar determinados objetivos de desarrollo. Por lo mismo, incluir en ellos criterios

de integración, por ejemplo, representa un desafío normativo relevante, a la vez de ser una suerte de cambio de paradigma. Por lo mismo, es imprescindible que el texto que se apruebe se haga cargo de esta realidad y de las formas y modos habituales en nuestro ordenamiento, explicitando procedimientos de supervigilancia, roles para las distintas instancias y autoridades, criterios mínimos para su evaluación y certificación de cumplimiento.

4. Síntesis

En este documento hemos desarrollado los cuatro nudos que, a nuestro juicio, han entrampado el debate en torno al proyecto de integración social urbana que actualmente discute el Senado: la ausencia de definiciones, los elementos faltantes, las incertezas y las dudas respecto de la gobernanza del sistema.

Sobre la definición de integración social y urbana, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano propone una distinción útil: una primera dimensión que corresponde a la equidad (igual acceso a bienes públicos) y otra alusiva a la diversidad social (proximidad entre grupos sociales). Ambas dimensiones están relacionadas, pero no responden a las mismas causas y sus consecuencias tampoco son equivalentes. Los instrumentos propuestos en el proyecto parecen abordar ambas, pero esto no es explícito. En efecto, los incentivos normativos, si se aplican de forma adecuada, promoverían la inclusión de vivienda social en zonas con buena accesibilidad y estándar urbano, lo que hace más equitativa la distribución de oportunidades en la ciudad. Además, dada la dinámica de valorización del suelo, en estos barrios tiende a vivir la población con mayores ingresos, por lo que los incentivos también favorecerían la mixtura social. Por otra parte, las nuevas exigencias de integración de los PRC también podrían promover tanto la equidad como la diversidad social, dependiendo de los

estándares y criterios exigidos. En cualquier caso, sea una, la otra o ambas dimensiones las consideradas, se propone que el PdL establezca una definición de integración, y que ésta permita posteriormente definir criterios de evaluación.

En relación con las supuestas omisiones e insuficiencias del proyecto, el debate se ha dado en un contexto en que todo lo propuesto por el Ejecutivo parece quedar por debajo de las expectativas que inicialmente se tenían. En cuanto a que la iniciativa no se haría cargo decididamente de la recuperación de barrios críticos, lo cierto es que el abandono en que están muchos de estos responde más a una baja prioridad presupuestaria y a la descoordinación de las inversiones sectoriales, y no carencias normativas y legales que puedan corregirse en este trámite. Por su parte, varios participantes reclamaron por la ausencia en el proyecto de una política de suelos potente y explícita. Efectivamente, esto no es parte de la iniciativa, en particular dado que en la Cámara se rechazó el articulado que permitía la concesión de suelos públicos, un mecanismo que, sujeto a restricciones y cláusulas, perfectamente podría haber avanzado en esa línea. En este contexto, lo razonable parece ser considerar lo propuesto en el PdL como una herramienta adicional, distinguiendo si lo incluido es contraproducente o bien si sólo es insuficiente. Esto, por cuanto las críticas por sus omisiones suelen no estar acompañadas de una justificación sobre lo supuestamente perjudicial y contraproducente de su contenido efectivo. Siguiendo esta lógica, los mecanismos propuestos podrían parecer insuficientes, pero difícilmente perjudiciales para el objetivo que se busca.

En cuanto a la incerteza respecto de los instrumentos, en particular en relación con una eventual desprotección del patrimonio y el otorgamiento de beneficios excesivos a la industria inmobiliaria, creemos que el temor a la desregulación y eventual

daño al patrimonio debe ser matizado, dado que la actual redacción del proyecto ya considera resguardos adecuados. En tanto, mientras la mayor densificación permitida sea equilibrada, se exija la mayor cantidad de viviendas sociales al desarrollador y el *stock* generado sea razonable en magnitud, la política propuesta puede traer importantes beneficios. Si bien modelaciones preliminares así lo indican, se echa de menos simulaciones más detalladas que debiera desarrollar el Ejecutivo. Es fundamental que el debate que viene se haga a la luz de estos ejercicios.

Por último, la gobernanza del proceso ha sido criticada por cuanto permite que el ministerio pueda pasar por encima de los PRC al momento de definir incentivos. Sin embargo, se debe considerar que hoy existen áreas metropolitanas que cuentan con distintos municipios, diferentes unos de otros, y que no dan cuenta de la escala funcional de la integración social. Tanto para evitar un centralismo excesivo en las soluciones, como para evitar una planificación fragmentada y ajena a las carencias de la ciudad en su conjunto, se requiere una gobernanza de la integración, que articule a los PRC con los PRI, estableciendo exigencias, holguras prospectivas e incentivos para cada uno de los actores e instrumentos. Además, el rol del nivel central debiese quedar acotado a circunstancias en que los IPT aún no contemplen los lineamientos que esta ley les exigiría. Ahora, junto con esto, es necesario que existan incentivos para atraer viviendas sociales a los municipios, condicionando la inversión pública y revisando las exenciones al impuesto territorial y sus mecanismos de compensación. Medidas como éstas ya eran pertinentes antes del estallido social de octubre pasado. Es de esperar que ahora puedan llevarse a cabo.

5. Bibliografía

- Allard, P. (2019). Comentarios al Proyecto de Ley de Integración Social. Presentación en la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales de la Cámara de Diputados. Disponible en: <https://cutt.ly/XepI92H>.
- Asociación Chilena de Barrios y Zonas Patrimoniales (2019). Declaración pública de rechazo a la ley de Integración Social y Urbana que acabará con los barrios patrimoniales. Disponible en: <https://bit.ly/2su3ZwO>
- Asociación Chilena de Municipalidades o AChM (2019). Comentarios al Proyecto de Ley de Integración Social y Urbana. Presentación en la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales de la Cámara de Diputados. Disponible en: <https://cutt.ly/UepI0yY>.
- Asociación de Municipalidades de Chile o AMUCH (2019). Comentarios al Proyecto de Ley de Integración Social y Urbana. Presentación en la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales de la Cámara de Diputados. Disponible en: <https://cutt.ly/uepl04I>.
- Cámara Chilena de la Construcción o CChC (2019). Comentarios al Proyecto de Ley de Integración Social y Urbana. Presentación en la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales de la Cámara de Diputados. Disponible en: <https://cutt.ly/aepI1Px>.
- Centro de Políticas Públicas UC (2019). Integración social y urbana: Aportes críticos para la nueva ley. Observatorio legislativo. Disponible en: <https://cutt.ly/YepRTMz>.
- Ciudad con todos (2018). "Diálogo para una densificación equilibrada". Seminario del Centro de Políticas Públicas UC.
- Ciudad con todos (2019). Evaluación de mecanismos de incentivos para la integración social y urbana. Reporte N° 3. Disponible en: <https://cutt.ly/nepIb9b>.
- Colegio de Arquitectos, Comité de Hábitat y Vivienda (2019). Comentarios al Proyecto de Ley de Integración Social y Urbana. Presentación en la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales de la Cámara de Diputados. Disponible en: <https://cutt.ly/wepl9a4>.
- Comisión 20/60 (2018). Propuestas para una política pública de integración social. Fundación Techo Chile. Disponible en: <https://cutt.ly/teplgLn>.
- Comité de Hábitat y Vivienda del Colegio de Arquitectos de Chile (2019). Declaración contra la iniciativa de ley sobre integración social y urbana. Disponible en: <https://cutt.ly/tw9znjz>.
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano o CNDU (2016). Medidas para implementar una política de suelo para la integración social urbana. Disponible en: <https://cutt.ly/iepRmf2>.
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano o CNDU (2019). Propuestas para una mayor integración social en las ciudades chilenas. Primer informe. Disponible en: <https://cutt.ly/oepl8ow>.
- Cooperativa (2018, 8 de julio). Vecinos de Las Condes protestaron por construcción de viviendas sociales. Disponible en: <https://cutt.ly/ew9IEgX>.
- Frente de Ciudad, Vivienda y Territorio del Frente Amplio (2019). Declaración en oposición a la iniciativa de Ley de Integración Social y Urbana del Gobierno: Un lobo con piel de oveja. Disponible en: <https://cutt.ly/Ww9IK4G>.
- Fundación Techo (2019). Propuesta para políticas de integración social. Presentación en la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales de la Cámara de Diputados. Disponible en: <https://cutt.ly/feplCoo>.
- Gasic, I. (2019). Resumen de exposición Proyecto de Ley de Integración Social Urbana. Presentación en la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales de la Cámara de Diputados. Disponible en: <https://cutt.ly/peplMiP>.
- Gil, D. (2016). El rechazo de Maipú a la vivienda social y la dimensión institucional de la segregación residencial. Columna Ciper. Disponible en: <https://cutt.ly/3w9jq2r>.
- Gil, D. (2019). Proyecto de ley sobre integración social urbana: Un primer paso necesario, pero insuficiente. Columna La Tercera. Disponible en: <https://cutt.ly/weplzwl>.
- Gray, S. (2019). Integración social y urbana. El Mercurio. Disponible en: <https://cutt.ly/cw9ISZJ>.

- IEUT (2019): Bannen, P., L. Fuentes, F. Link, M. Ibarra, C. Matus, R. Moris, A. Orellana, A. Perrozzi, C. Rojas, J. Ruiz Tagle, F. Sabatini, R. Truffello & M. Vicuña. Observaciones y propuestas al proyecto de ley de integración social y urbana. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, Documentos de Trabajo del IEUT, N° 5.
- Instituto de la Vivienda o INVI (2019). Observaciones a proyecto de Ley que modifica diversos cuerpos normativos en materia de integración social urbana. Presentación en la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales de la Cámara de Diputados. Disponible en: <https://cutt.ly/Depl2Da>.
- Libertad y Desarrollo (2019). Comentarios al Proyecto de Ley de Integración Social. Presentación en la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales de la Cámara de Diputados. Disponible en: <https://cutt.ly/1epIM66>.
- Movimiento Solidario Vida Digna (2019). Sobre el proyecto de Integración Social y Urbana: Pronunciamiento de las y los pobladores organizadas. Disponible en: <https://cutt.ly/pw9zHVu>.
- Ruiz Tagle, J. & S. Romano (2019). Ley de integración social: Más acceso, igual segregación, mayor negocio. Columna en La Tercera. Disponible en: <https://cutt.ly/Gw9kzr1>.
- Ukamau (2019). Frente al Proyecto de Ley de Integración Social y Urbana Presentado por el Gobierno de Piñera. Disponible en: <https://cutt.ly/iw9z08P>.
- Valenzuela, P & P. Jamet (2018, 14 de julio). Entrevista con Cristián Monckeberg. El Mercurio. Disponible en: <https://cutt.ly/ew9hgBC>.
- Winter, G. & J. Sharp (2019). Proyecto de Integración Social: ¿Qué hay tras las buenas intenciones? Columna en The Clinic. Disponible en: <https://cutt.ly/7w9ztdl>.

PdR