



OBSERVATORIO LEGISLATIVO

INTEGRACIÓN SOCIAL Y URBANA: APORTES CRÍTICOS PARA LA NUEVA LEY

OBSERVATORIO LEGISLATIVO

INTEGRACIÓN SOCIAL Y URBANA: APORTES CRÍTICOS PARA LA NUEVA LEY

Análisis del proyecto de ley que modifica
diversos cuerpos normativos en materia de
integración social y urbana

(Boletín 12288-14)

Participantes

Luis Eduardo Bresciani, académico y director de la Escuela de Arquitectura UC

Diego Gil, académico de la Escuela de Gobierno UC

Felipe Link, académico del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC

Pía Mora, investigadora del Centro de Políticas Públicas UC

Alejandra Rasse, académica de la Escuela de Trabajo Social UC

Javier Ruiz-Tagle, académico del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC

Francisco Sabatini, académico del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC

Coordinación y edición:

Elisa Piña y María Ignacia Jeldes, Centro de Políticas Públicas UC

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY	7
1. CONSIDERACIONES GENERALES	7
2. PLANIFICACIÓN: BENEFICIOS NORMATIVOS EN POLÍGONOS URBANOS	8
¿Son los incentivos normativos la mejor manera de asegurar la integración social y urbana?	8
Definición de polígonos: cómo asegurar mixtura social	9
Decisiones locales orientadas a resultados de integración social	10
3. GESTIÓN DE SUELO: CONCESIONES	11
Alternativas para la concesión	11
Resguardos para concesionarios sin fines de lucro	12
Evitar posibles malas prácticas de selección y gestión	13
4. GOBERNANZA DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL: MÁS ALLÁ DEL PROYECTO DE LEY	14
REFLEXIONES FINALES	16
RESUMEN DE PROPUESTAS	18
REFERENCIAS	19

INTRODUCCIÓN

La política urbana de las últimas décadas en Chile ha priorizado el objetivo de reducir el déficit habitacional, apuntando a proveer la mayor cantidad de viviendas en el menor tiempo posible. En esta materia se ha avanzado fuertemente de manera cuantitativa, creando un sistema de subsidio público, ahorro familiar y acceso al crédito, que ha hecho posible una importante reducción del déficit habitacional y de los niveles de hacinamiento (CNDU, 2015; Simian, 2010; Minvu, 2009). Sin embargo, la llamada “crisis de la calidad” de 1997 puso de manifiesto algunos problemas que se venían arrastrando como resultado de esta política (Rodríguez y Sugranyes, 2005). El primero de ellos tenía que ver con la mala calidad de viviendas y barrios, en reacción a lo cual la Nueva Política Habitacional; de 2006, dotó de mayor calidad a las construcciones e incrementó significativamente el financiamiento para el mejoramiento de barrios y viviendas con déficit cualitativo. Ello se ha reflejado, por ejemplo, en los mejores índices de calidad global de la vivienda (CNDU, 2015; Del Campo y Tokman, 2013).

Por otro lado, en ocasiones la urbanización ha ocurrido bajo condiciones que no satisfacen las necesidades básicas del acceso a la ciudad ni entregan beneficios a los grupos más vulnerables. Muchas de las viviendas sociales han quedado en sectores alejados de las redes de oportunidades —especialmente laborales y de servicios de calidad—; lo que genera una gran disparidad en los tiempos destinados al desplazamiento hacia el trabajo, centros de salud, establecimientos educacionales, comercio y servicios (Del Campo y Tokman, 2013). A este fenómeno de distanciamiento de bienes públicos urbanos se le conoce como inequidad urbana. Paralelamente, se ha reconocido como principal falencia de las ciudades chilenas la alta segregación social, que refiere a la homogeneidad social en vastos sectores de la ciudad (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001) y que implica distanciamiento entre distintos grupos sociales. Ambos problemas se exacerban en las áreas metropolitanas de Chile.

La nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), de 2014, oficializó el diagnóstico respecto de la segregación, al constatar que “en la mayoría de las grandes ciudades chilenas está presente la desigualdad urbana y segregación socioespacial, existiendo grandes sectores con altos niveles de pobreza, carentes de servicios públicos, de seguridad y una adecuada conectividad” (Minvu, 2014, p. 23). Allí también se recalca que la segregación social ha demostrado ser negativa para todo el conjunto de la población urbana, no solo para las personas que viven en sectores segregados, por lo cual se transforma en un problema prioritario. Diversas cifras muestran que en las ciudades chilenas existen altos índices de segregación social y urbana. Por ejemplo, en Santiago se advierte una fuerte concentración de grupos socioeconómicos (alto, medio, bajo) en determinados sectores (CNDU, 2019). Ello va de la mano con una fuerte polarización de la concentración de riqueza: el 85,5% de las personas pertenecientes al 1% más rico de la Región Metropolitana se concentra en solo seis comunas (Segpres, 2019). El acceso a bienes y servicios también está desigualmente distribuido, lo que se traduce en que las comunas que tienen mejor calidad de vida son precisamente aquellas que tienen mayor concentración de personas del primer quintil: Las Condes, Vitacura y Providencia (Índice de Calidad de Vida Urbana ICVU, 2017).

En tal escenario, se han realizado algunos intentos desde el Ejecutivo para contrarrestar esta problemática desde un enfoque de integración. En un primer momento, estos se vincularon a la Política Urbano-Habitacional de Mejoramiento de la Calidad e Integración Social de 2006, que dio origen a algunos instrumentos que tratan de promover una mayor proximidad espacial entre diferentes grupos sociales, como los Proyectos de Integración Social (PIS), los Proyectos de Reactivación Económica con Integración (PREIS) y los Proyectos de Integración Social y Territorial (PIST) (CNDU, 2015). También se introdujo el Subsidio a la Localización, que tuvo como objetivo traspasar recursos a las familias vulnerables para competir por mejores localizaciones en la ciudad.

Sin embargo, no fue hasta la nueva PNDU (2014) que la integración social se incorporó oficialmente como política nacional. Según el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU, 2015), esta se compone de tres elementos: diversidad social (proximidad entre diferentes grupos sociales), equidad urbana (acceso equitativo a bienes y servicios públicos) e inclusión social (cohesión social y participación en los beneficios que ofrece la ciudad). Así, entre los lineamientos relevantes en temas de integración social están las Propuestas para una política de suelo para la integración social urbana (CNDU, 2015), que plantean 56 medidas e instrumentos para resolver en forma integral el problema, y las Propuestas para una mayor integración social en las ciudades chilenas (CNDU, 2019). En cualquier caso, los programas de subsidios a la integración social no han tenido una implementación masiva (Ruiz-Tagle y Romano, 2019; Bannen et al, 2019).

Los esfuerzos más recientes para abordar esta problemática consisten en un proyecto de ley y un reglamento. El primero corresponde al proyecto de ley que modifica diversos cuerpos normativos en materia de integración social y urbana (Boletín 12288-14). A la fecha de esta publicación, esta iniciativa se encuentra en segundo trámite constitucional, siendo discutido en la Comisión de Vivienda del Senado. Las principales modificaciones que dicho proyecto propone son: (i) Cambio de nombre y nuevas atribuciones del Ministerio; (ii) Establecimiento de beneficios normativos en zonas urbanas a cambio de la construcción de proyectos de vivienda integrada; (iii) Concesión de suelo público para la construcción, administración y mantención de proyectos que incluyan unidades para beneficiarios del subsidio de arriendo; y (iv) Medidas para fortalecer la fiscalización y modificar prohibiciones a viviendas sociales. El segundo instrumento corresponde al reglamento de la Ley N° 20.741 (2014) que establece la ca-

tegoría de viviendas integradas y regula el otorgamiento de beneficios de normas urbanísticas a dichos proyectos, reglamentando los nuevos incisos del Artículo 1° del D.F.L. N° 2 (1959). El reglamento fue tomado de razón en Contraloría el 4 de julio de 2019.

En ese contexto, el Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile convocó a un grupo interdisciplinario de académicos a participar de una mesa de trabajo con el fin de aportar a la discusión de la propuesta legislativa sobre integración social y urbana, buscando reflexionar sobre sus fundamentos, así como sobre las principales modificaciones que propone, indagar en sus puntos críticos y formular algunas alternativas para la discusión. De esta forma, el presente documento plantea comentarios al proyecto, teniendo en consideración también lo que dicta el reglamento de la Ley N° 20.741¹.

1 Parte importante de la discusión que se presenta en este artículo fue dada a conocer en un encuentro organizado por el Centro de Políticas Públicas UC el 8 de julio de 2019, al cual asistieron algunos diputados de la República, junto con autoridades del sector público y representantes del sector privado, la sociedad civil y la academia.

COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY

1. CONSIDERACIONES GENERALES

En primer lugar, resulta valorable el esfuerzo por parte del Ejecutivo de ampliar la normativa urbana con una perspectiva de integración e inclusión social y urbana. El proyecto de ley ha posicionado el tema en la agenda pública y legislativa, dando espacio a una necesaria discusión en torno al problema de la segregación social. Además, lo hace considerando tres niveles que son complementarios a la hora de tomar decisiones sobre el desarrollo urbano: institucionalidad, en cuanto dispone de nuevas funciones para el Ministerio, la División de Desarrollo Urbano, las Secretarías Regionales Ministeriales (Seremis) y los Servicios de Urbanización (Serviu); planificación, en cuanto propone un mecanismo de incentivos normativos para la construcción de proyectos de vivienda integrada; y gestión de suelo, en cuanto contempla la introducción de un mecanismo de concesión de suelo público para la vivienda en arrendamiento. La norma estaría, entonces, considerando distintas dimensiones del problema, lo que se considera correcto, pues existe un amplio consenso en que, para resolver el desafío de la segregación social, se requiere una combinación de diversos instrumentos públicos.

No obstante lo anterior, hay una serie de aspectos donde se advierten dificultades, que se listan a continuación y en los que se profundizará a lo largo del documento.

- El proyecto de ley **carece de una definición clara sobre integración social y urbana**, lo que debilita su aplicación. Esta no está incorporada de manera explícita, sino que puede desprenderse del inciso propuesto al Artículo 27 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones

(LGUC) que establece la obligación a los planes reguladores comunales (PRC) de incorporar zonas con beneficios normativos². Este grupo de trabajo considera que es necesario incluir una definición explícita de integración social y urbana manteniendo los dos elementos del inciso mencionado, que son: incentivar la construcción de vivienda social y promover el acceso a los Bienes Públicos Urbanos (BPU), siendo necesario trabajar ambos aspectos simultáneamente para disminuir la segregación. Se considera también que el proyecto requiere mayor profundidad en torno al componente social de la integración (mixtura social, cohesión y participación en los beneficios que ofrece la ciudad, entre otros aspectos).

- Otra observación tiene que ver con las **bajas probabilidades de alcanzar un impacto significativo en términos de heterogeneidad social**. El proyecto de ley y el reglamento se plantean implícitamente bajo el entendimiento de que la segregación es un problema principalmente de acceso a los bienes públicos urbanos o inequidad urbana, en lugar de considerarla también como un problema de diversidad y mixtura social. Por lo tanto, las medidas propuestas están pensadas fundamentalmente para que se generen instancias en las cuales los proyectos de vivienda queden mejor localizados respecto del acceso a ciertos bienes públicos urbanos, y no para generar mayor mezcla social en las ciudades.
- La propuesta legislativa descansa en una **excesiva confianza en el mercado como prestador de servicios**, apostando a que serán los operadores privados quienes invertirán en proyectos de integración adecuados a las necesidades de la vivienda subsidiada, tanto en

2 Nuevo inciso propuesto en el Artículo 27 de la LGUC: “En los nuevos planes reguladores comunales o en las modificaciones integrales o actualizaciones que deban efectuarse de los existentes conforme al Artículo 28 sexies de esta ley, se deberán contemplar disposiciones que incentiven la construcción de viviendas destinadas a beneficiarios de los programas habitacionales del Estado y que promuevan el acceso equitativo por parte de la población a bienes públicos urbanos relevantes, 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”.

lo que respecta a vivienda en propiedad como en arrendamiento. El proyecto de ley presume que aquello ocurriría en respuesta a la implementación de incentivos normativos, que no se encuentran vinculados a obligaciones. En consecuencia, sería esperable que dicha expectativa estuviera respaldada por evidencia respecto de la efectividad de este mecanismo, lo que no es así.

- Finalmente, la propuesta legislativa **carece de un objetivo de integración social** susceptible de ser traducido a metas cuantificables, por ejemplo, conforme a los estándares propuestos por el Estado (SIEDU). Ni en el proyecto ni en su mensaje se proponen metas de integración social, por lo cual los mecanismos planteados no podrían ser evaluados respecto de su impacto. Tampoco se mencionan medios de monitoreo, quedando de esta forma diluido el objetivo de promover la integración social. En este grupo de trabajo se sostiene que debería existir una definición y operacionalización asociada a indicadores o, al menos, estimaciones cuantitativas sobre cómo esta ley puede afectar las dinámicas urbanas.

En lo que sigue, se expondrán los comentarios de la mesa de trabajo a aquellos aspectos del proyecto de ley que se consideraron más relevantes de discutir, que son la aplicación de incentivos normativos a cambio de unidades de vivienda subsidiada y la concesión de suelo público para la construcción de viviendas destinadas al arriendo. Adicionalmente, se recogieron comentarios en torno a la gobernanza de la integración social y urbana, que, aunque va más allá del alcance del proyecto de ley, contiene recomendaciones que se juzgan fundamentales para la consecución de metas en integración social en el largo plazo.

2. PLANIFICACIÓN: BENEFICIOS NORMATIVOS EN POLÍGONOS URBANOS

¿Son los incentivos normativos la mejor manera de asegurar la integración social y urbana?

Uno de los contenidos centrales del proyecto consiste en la promoción de la vivienda subsidiada, por medio del establecimiento de incentivos normativos para desarrolladores inmobiliarios, cuando se construyan proyectos de vivienda integrada. En concreto, el mecanismo que se propone es que dichos proyectos puedan aumentar la densidad y capacidad de edificación, a cambio de que en ellos se incluya un determinado porcentaje de viviendas para beneficiarios de los programas de subsidio habitacional del Estado³. Tales beneficios normativos solo se podrán aplicar en determinados polígonos urbanos, los cuales deberán ser aprobados por la autoridad ministerial. El reglamento de la Ley N° 20.741 señala que los polígonos urbanos serán determinados a partir de un informe de potencial urbano⁴, que presentará la capacidad de mayor densificación del área en función de la estimación de densidad bruta admisible. Sobre dichos parámetros se definirán los beneficios de normas urbanísticas para el polígono.

La propuesta resulta a primera vista interesante, en tanto es una alternativa a la lógica de compra de suelo y del subsidio por parte del Estado, dado que se ha visto en otras ocasiones que la inyección de recursos públicos ha generado distorsiones en el mercado (CPP, 2017)⁵. En cualquier caso, la flexibilización de normas no está exenta de problemas. Por una parte, si bien el establecimiento de polígonos para la aplicación de beneficios normativos puede entregar certeza jurídica y social⁶, también puede generar expectativas y especulación sobre los precios del suelo o en lo que

3 Artículo 6.6.1 del Capítulo 6 “De los Proyectos de Vivienda Integrada” del Reglamento Especial de Viviendas Económicas.

4 El informe de potencial urbano se define como “Análisis fundado, efectuado a partir de los elementos de diagnóstico referidos en el Artículo 6.6.4” del Reglamento Especial de Viviendas Económicas.

5 Cabe mencionar que la facultad de los planes reguladores comunales para establecer incentivos de integración social urbana ya existe (Artículo 184, LGUC), aunque no se ha establecido antes como obligación.

6 Esto en la medida que la aplicación de los beneficios sea en zonas determinadas y no en cualquier predio de la ciudad. El segundo escenario, se estima, podría generar mayor incertidumbre y desconfianza de los ciudadanos respecto de la planificación urbana.

respecta al desarrollo urbano, lo que finalmente limita la efectividad del incentivo. La evidencia muestra que, bajo ciertas condiciones, los instrumentos de incentivos pueden ser internalizados por los planes reguladores y por el mercado, de modo que su efectividad puede quedar restringida al corto plazo (por ejemplo, el subsidio a la localización, como se señala en Brain y Mora, 2011).

Así, el proyecto no se adelanta a posibles escenarios adversos a la implementación de la ley, que podrían desencadenarse una vez que desde el Ministerio se entregue la señal de que ciertas áreas urbanas admiten mayor densidad. Si no se proponen mecanismos para llegar a acuerdos entre el nivel central y local, lo anterior podría tornarse problemático, teniendo en cuenta que la literatura internacional señala que las autoridades locales en zonas metropolitanas suelen ser reacias a la instalación de vivienda social (Orfield et al, 2010). Así, cabe la posibilidad de que los municipios modifiquen las densidades máximas en dichos polígonos, a través de su plan regulador comunal, de modo que el impacto de los incentivos en la densificación sea nulo. Por ejemplo, sería posible aumentar los beneficios urbanísticos sin asociarlos a una contraprestación en vivienda social, de modo de incentivar la densificación y atraer inversión hacia cierta área, excluyendo al mismo tiempo la vivienda inclusiva. Si bien un artículo del proyecto señala que los planes reguladores no podrán restringir o anular los incentivos que entrega el Ministerio⁷, se estima que la norma resulta ambigua y que en la práctica habrá espacio para que se generen conflictos que podrían judicializarse.

Al respecto, este grupo de discusión considera necesario incorporar obligaciones de integración social para los desarrolladores inmobiliarios dentro de procesos de planificación integral metropolitana o regional, y no como normas de excepción voluntarias. La experiencia internacional señala que, para avanzar en el objetivo de la provisión de vivienda mixta, lo más adecuado

sería combinar incentivos y obligaciones de modo de generar unidades de vivienda tanto económica como social de forma constante en el largo plazo (Office of Policy Development and Research, 2013; Jacobus, 2015). Detrás de esta idea está el hecho de que los incentivos pueden terminar siendo poco atractivos, puesto que la inclusión de viviendas subsidiadas aumenta los costos y riesgos del proyecto inmobiliario. Por eso, en varios países se ha resuelto contar con la obligación de construir un porcentaje de vivienda subsidiada en ciertas zonas de la ciudad, a lo cual se le puede asociar beneficios. Las obligaciones pueden materializarse hacia los operadores inmobiliarios de varias maneras, como son: la captura de los incrementos del valor del suelo por parte de los gobiernos locales (CPP, 2017), cesiones de suelo obligatorias para vivienda social por parte de proyectos inmobiliarios (CNDU, 2015), obligación de cumplimiento de un estándar de integración social en planes reguladores comunales (CNDU, 2015), o pagos por parte de una empresa inmobiliaria para eximirse de la obligación de construir viviendas inclusivas (*in-lieu fee*)⁸ (Andersh, 2016).

Finalmente, estas recomendaciones apuntan también a la urgencia de incorporar obligaciones para la integración social antes de densificar la ciudad, pues de lo contrario podría ser muy difícil volver atrás. Estas medidas deben adoptarse comprendiendo el funcionamiento de los mercados de suelo, de modo de minimizar la generación de efectos adversos, como podrían ser el incremento de los precios de suelo, el encarecimiento de la vivienda o la disminución de su producción en ciertas zonas (Jacobus, 2015).

Definición de polígonos: cómo asegurar mixtura social

Los criterios para demarcar las áreas de beneficios normativos quedan explicitados en el Reglamento de la Ley N° 20.741. Este señala que los predios urbanos sobre los que se podrán aplicar estos incentivos deben estar ubicados a una cierta

7 El nuevo artículo propuesto a la LGUC señala: “Con todo, mediante el plan regulador intercomunal o comunal, no podrán establecerse disposiciones que anulen o restrinjan los beneficios de normas urbanísticas establecidos en conformidad a los artículos 83 y siguientes de la presente ley”.

8 Estos *fees* se pagan al momento de conseguir el permiso de edificación o como manera de asegurar un cambio de la zonificación (un cambio en el uso del suelo) para poder construir el proyecto que el desarrollador gestiona.

distancia peatonal máxima respecto de distintas amenidades urbanas: (a) a 700 metros de estaciones de metro, ferrocarril urbano u otras similares; (b) a 500 metros de ejes estructurantes del sistema de transporte público; y a (c) 500 metros de equipamiento o servicios públicos de educación, salud, comercio, servicios públicos o privados, deporte, áreas verdes⁹.

El reglamento también se pronuncia respecto de un porcentaje mínimo de vivienda económica que será requerida en estos proyectos, señalando que, en dichos polígonos, al menos el 20% de las viviendas de cada conjunto habitacional deberá estar destinado a familias beneficiarias de programas habitacionales del Estado, y que la mitad de ellas deberá ser parte del 40% de la población más vulnerable¹⁰.

Al respecto, este grupo considera que los criterios de definición de polígonos descritos en el reglamento podrían no ser por sí solos los más adecuados para generar un impacto en términos de integración social, puesto que apuntan solamente a un componente de la integración, que es el acceso a los bienes públicos urbanos existentes. Además, la definición en función de distancia a amenidades es muy difícil de establecer entre distintos barrios y ciudades, por lo que es complejo de aplicar y podría prestarse para la discrecionalidad. Por ello, se propone considerar de forma complementaria un parámetro que refiera a la composición socioeconómica de unidades vecinales o censales, lo cual tiene varias ventajas. En principio, es una métrica aplicable a todas las unidades administrativas sin importar la escala de la ciudad. En segundo lugar, la composición socioeconómica refiere directamente al aspecto social de la integración, resultando útil para una medición en el tiempo respecto de los resultados

de esta normativa.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que la necesidad de asegurar vivienda económica en zonas de buen acceso es un problema metropolitano, en especial del Gran Santiago, y no está necesariamente presente de la misma manera en otras ciudades. En estos casos, más que facilitar el acceso a bienes públicos urbanos, lo que se requiere es discutir sobre cuáles son los mejores mecanismos regulatorios, facultades e instrumentos para garantizar mixtura social en proyectos, barrios y comunas.

Decisiones locales orientadas a resultados de integración social

Mediante el nuevo inciso propuesto al Artículo 27 de la LGUC, el proyecto de ley establece la obligación a los municipios de crear polígonos con beneficios normativos cada vez que se actualice o cree un PRC. Ello supone un cambio importante respecto de la normativa vigente¹¹, que hoy faculta a los municipios para establecer incentivos normativos con el objetivo de avanzar en el desarrollo y mejoramiento de equipamiento y espacios públicos. Sin embargo, no les obliga a implementarlos. Paralelamente, en el reglamento se le otorga al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a partir de una propuesta de las Seremi, la facultad de aprobar nuevos polígonos donde se apliquen beneficios normativos para incentivar proyectos de integración de forma directa, sobre todo en lugares en que haya inversión pública relevante¹². Dichos polígonos propuestos por la Seremi son vinculantes para el municipio.

Se considera necesario y valorable que el Ministerio entregue lineamientos generales respecto de

9 Artículo 6.6.2 del Capítulo 6 “De los Proyectos de Vivienda Integrada” del Reglamento Especial de Viviendas Económicas.

10 Artículo 6.6.4 del Capítulo 6 “De los Proyectos de Vivienda Integrada” del Reglamento Especial de Viviendas Económicas.

11 Artículo 184 de la LGUC: “Los planes reguladores comunales podrán otorgar incentivos en las normas urbanísticas aplicadas en todo o parte de su territorio condicionados al desarrollo de espacios públicos o al mejoramiento de los ya existentes, a la materialización, reparación o mejoramiento de equipamientos públicos, a la instalación o incorporación de obras de arte en el espacio público o al cumplimiento de otras condiciones que induzcan o colaboren en el mejoramiento de los niveles de integración social y sustentabilidad urbana”.

12 Nuevo Artículo 83 propuesto al Decreto con Fuerza de Ley N° 458: “El Ministerio de Ciudad, Vivienda y Territorio, en ejercicio de la facultad conferida por el Artículo 3 de la Ley N° 20.741, podrá condicionar los beneficios de normas urbanísticas para proyectos de viviendas integradas al cumplimiento de exigencias relacionadas con la integración e inclusión social y con el acceso equitativo por parte de la población a bienes públicos urbanos relevantes, especialmente en aquellos sectores en los que el Estado ha realizado o realizará inversiones públicas en materia de movilidad, transporte público, áreas verdes o equipamientos de interés público”.

la integración social. No obstante, en la medida en que el reglamento otorga potestades al gobierno central para establecer beneficios de norma urbanística de forma directa y con mayor jerarquía sobre las definiciones de los municipios, desconoce los lineamientos de la propia Política Nacional de Desarrollo Urbano en la materia¹³, va en contra de la agenda del sistema de planificación urbana existente (Bannen et al, 2019) y no se alinea con los esfuerzos de descentralización en lo que refiere al fortalecimiento de municipios y la creación de gobiernos regionales, entre otros. Por tanto, este equipo de trabajo considera más adecuado que la acción del Ministerio opere de forma transitoria, solo cuando el municipio no pueda cumplir con su obligación, o de manera más general, dejando a los municipios actuar y decidir sobre las definiciones específicas.

Una alternativa a la propuesta del proyecto de ley radica en la fijación de un estándar de integración de nivel metropolitano, que se traduzca en metas concretas para los municipios de cada área metropolitana, radicando esta facultad en los gobiernos regionales y no en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Dado lo anterior, la ley debe facultar a los planes reguladores metropolitanos o intercomunales a fijar zonas con incentivos u obligaciones de integración social. Ejemplos de este tipo de medidas se encuentran en la promoción del principio de la contribución justa regional en Estados Unidos, que requiere que todos los gobiernos locales de una región metropolitana participen activamente en generar las condiciones para que se construya una determinada cuota de vivienda social (Orfield et al, 2010). Por su parte, la Ley de Solidaridad y Renovación Urbana en Francia dispone que todas las municipalidades con menos de 20% de vivienda social deben construir unidades de este tipo, bajo la premisa de que la diversidad urbana lleva a la diversidad social (Escafré-Dublet et al, 2014). En Barcelona, por su parte, el 30% de las viviendas de nuevos proyectos residenciales y de grandes rehabilitaciones de edificios a partir de 2018 por ley tendrán que destinarse a vivienda asequible. Estas medidas están orientadas a aumentar el stock de vivienda económica y social, así como a frenar y revertir la segregación en las

ciudades (Toma, 2018).

Por lo tanto, este grupo de discusión propone que, a partir de un estándar cuantitativo, fijado a nivel metropolitano o regional, se establezca a los municipios la obligación de incorporar cuotas de vivienda social de manera progresiva. Dicha meta de resultados podría fijarse en línea con el estándar 20/60, recogido en el SIEDU, que propone que el 100% de las comunas de un área urbana funcional tenga un mínimo de 20% y un máximo de 60% de población vulnerable (CNDU, 2018). Se estima que la implementación de esta medida atacaría directamente el problema de la homogeneidad social y disminuiría la segregación residencial, que es el objeto principal de la discusión de esta ley. Dichas cuotas tendrían que incorporarse en los planes reguladores, e idealmente implementarse sobre áreas subcomunales, como son los distritos censales o las unidades vecinales. Esta propuesta deja a los municipios la opción de decidir dónde materializar los proyectos, idealmente en conjunto con las comunidades, de acuerdo con las características de la comuna (por ejemplo, el nivel de déficit habitacional y el nivel de segregación existente).

Dentro de las tareas pendientes, resta corregir medidas vigentes que podrían debilitar la efectividad de estas nuevas normas de integración social, tales como aquellas que otorgan múltiples incentivos normativos generales sin integración social –como son los conjuntos armónicos (Artículo 107 LGUC), fusiones de terrenos (Artículo 63 LGUC), o las viviendas económicas (Artículo 162 LGUC)– que permiten la construcción exclusiva de viviendas sociales en las zonas rurales fuera de los límites urbanos, sin ninguna obligación de cumplimiento de estándares urbanos o de integración social (CNDU, 2015).

3. GESTIÓN DE SUELO: CONCESIONES

Alternativas para la concesión

En el proyecto de ley, se propone un modelo de

13 Según se indica en el Objetivo 5.1, punto 5.1.1 de la PNDU: “La toma de decisiones será descentralizada, es decir, las decisiones radicarán por defecto en el nivel local, y solo escalarán a los niveles superiores cuando el nivel local no tenga los medios suficientes para abordarlas (...)”.

concesiones de terrenos públicos para la promoción de la vivienda en arrendamiento con subsidio del Estado. En concreto, este comienza por facultar a los Serviu para concesionar, mediante licitación pública, el uso y goce de terrenos que sean de su propiedad o de otros órganos de la administración del Estado¹⁴. El rol del concesionario es construir, operar y mantener las viviendas, obteniendo como contraprestación un provecho económico, bajo la condición de incluir un porcentaje a beneficiarios del subsidio de arriendo. Además de proveer el suelo y establecer las condiciones del contrato, el Serviu debe fiscalizar la mantención¹⁵.

Esta modificación va en línea con la tendencia hacia el desgaste de los modelos más tradicionales de vivienda pública y el “paulatino retiro del Estado como financista y administrador directo de las viviendas destinadas al arriendo asequible” (CPP, 2018, p. 27), donde se ha visto la incorporación de otros actores. Tales podrían ser los casos de Inglaterra y Francia (Social Market Foundation y National Housing Federation, 2013; Stone, 2006). En países como aquellos, la participación de los actores privados en la provisión de arrendamiento para sectores vulnerables va acompañada de marcos regulatorios fuertes, que definen la institucionalidad requerida para hacerse cargo de la administración, los respectivos derechos y deberes de las partes, y los incentivos y obligaciones para estimular la oferta por arriendo. Ello sin dejar fuera la participación en la administración, así como los mecanismos de fiscalización y sanción ejercidos por parte del Estado (CPP, 2018).

Al respecto, este grupo de trabajo considera que,

si bien la concesión es una alternativa viable de gestión habitacional en arriendo, no resulta excluyente con otras posibilidades de gestión de suelo con interés social. Una medida complementaria podría ser la expropiación de suelo por parte de los Serviu, lo cual permitiría generar un nuevo stock o banco de suelo público sobre el cual se ejecuten mecanismos de integración, lo que va en línea con propuestas del CNDU (2015).

Resguardos para concesionarios sin fines de lucro

La propuesta legislativa establece que los concesionarios de los proyectos podrán corresponder a organizaciones de derecho público con competencias en la materia y derecho privado de cualquier tipo, incluyendo cooperativas, asociaciones, corporaciones y fundaciones¹⁶.

Lo anterior abre la participación, al menos nominalmente, a una variedad de personas jurídicas como potenciales concesionarios. Además, se incorporan ciertos ajustes para promover que las organizaciones sin fines de lucro participen en las licitaciones con oportunidades equiparables a las de un privado. En primer lugar, se estipula que los Serviu podrán otorgar subsidios a las personas de derecho público (como las municipalidades) y privados sin fines de lucro. Esto es, en lugar de entregar los subsidios a las personas beneficiarias, estos se traspasarán a dichas organizaciones con el fin de entregarles capital para la ejecución de las tareas licitadas¹⁷. Junto con lo anterior, en las bases de licitación se establecerán como criterios de adjudicación o asignación de puntaje: (i)

14 Cabe señalar que actualmente es posible para el Ejecutivo entregar en concesión terrenos fiscales. Por ejemplo, a través de la figura de Concesión Onerosa, que es “una modalidad de administración que consiste en otorgar un derecho especial de uso y goce de un bien de dominio fiscal, con un objetivo preestablecido, por un plazo determinado que no podrá exceder de 50 años, y por una renta que deberá ser pagada en forma anual, preferentemente” (Bienes Nacionales, 2019).

15 Se agregan los incisos tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo, undécimo, duodécimo, decimotercero, decimocuarto y decimoquinto al Artículo 28 de la Ley N° 1.305, de 1975, del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, que reestructura y regionaliza el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.

16 Nuevo inciso propuesto al Artículo 28 de la Ley N° 1.305: “Asimismo, los Servicios de Vivienda y Urbanización podrán concesionar, mediante licitación pública, la construcción, administración y mantención de viviendas económicas en terrenos de su propiedad o de otros órganos o servicios que integren la Administración del Estado con quienes suscriban un contrato de mandato para tales efectos, pudiendo adjudicarse la licitación a una persona natural o jurídica, ya sea de derecho público con competencias en la materia o de derecho privado de cualquier tipo, incluidas las cooperativas, asociaciones, corporaciones y fundaciones”.

17 Nuevo inciso propuesto al Artículo 28 de la Ley N° 1.305: “Asimismo, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a través de los Servicios de Vivienda y Urbanización podrá otorgar subsidios de los programas habitacionales vigentes, a personas jurídicas de derecho público o de derecho privado sin fines de lucro que tengan por objeto construir viviendas o transformarlas en residencias multifamiliares o mejorarlas, destinadas a beneficiarios del Programa de Subsidio de Arriendo, o del programa que lo modifique o reemplace”.

porcentaje de viviendas con subsidio; (ii) monto de inversión; (iii) monto de arriendo; entre otras. Esto presumiblemente podría favorecer a aquellas organizaciones que pueden ofrecer mayor cantidad de viviendas para el arriendo con subsidio y a precios más bajos¹⁸. Por último, se amplía el plazo máximo de duración de la concesión para las entidades sin fines de lucro que destinen el 100% de las viviendas a beneficiarios de subsidios, quedando en 30 años,¹⁹ mientras que para el resto de los concesionarios el máximo es 25. Asimismo, se valora que el Estado, a través de los Serviu, actúe como garante para que dichas entidades obtengan créditos en la banca, resolviendo así la necesidad de un patrimonio requerido para competir.

Es positivo que el Ejecutivo haya introducido algunos resguardos con el fin de permitir que organizaciones sin fines de lucro puedan participar como potenciales concesionarios en igualdad de condiciones, considerando que algunas de ellas podrían tener una mayor vocación y experticia. Sin embargo, este equipo de trabajo considera que no hay certeza de que aquellas medidas sean suficientes para lograrlo. Otra vía de resolución que aparece en la experiencia internacional es que las mismas asociaciones de vivienda sin fines de lucro generen su propio fondo o patrimonio común, y funcionen como garantes entre ellas mismas (CPP, 2018). En esta materia, un modelo destacado corresponde a las Organizaciones de Administración de Acuerdo Mutuo en Inglaterra (ALMO, por sus siglas en inglés).

Resulta particularmente atractivo pensar en los

municipios como potenciales concesionarios, dado su interés en la reducción del déficit habitacional interno y sus capacidades instaladas. Al respecto, se considera que las corporaciones municipales podrían asumir un rol protagónico como concesionarias atendiendo a dos ventajas visibles: que se rigen por ciertas normativas que incluyen rendición de cuentas y son, por tanto, fiscalizables y sancionables ante incumplimientos y, por otra parte, que en principio tienen mayor capacidad de endeudamiento que otras organizaciones. Alternativas adicionales se pueden encontrar en las organizaciones de base que han logrado instalar sus propias entidades de gestión inmobiliaria social (EGIS), empresas constructoras autogestionadas por los pobladores (Castillo, 2013), o cooperativas de vivienda.

Evitar posibles malas prácticas de selección y gestión

El proyecto de ley también señala que, mediante norma reglamentaria, se definirán criterios para fijar el porcentaje de viviendas para el subsidio de arriendo y para los mecanismos de asignación, tomando en cuenta el déficit habitacional y la presencia de grupos minoritarios como personas con discapacidad, adultos mayores y otras²⁰.

En este punto, es importante enfatizar la idea de que el administrador de unidades de vivienda asequible tiene dos roles principales: uno económico y de rendición de cuentas frente a la autoridad de vivienda, y otro social, por ejemplo, en relación

18 Nuevo inciso propuesto al Artículo 28 de la Ley N° 1.305: “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; los criterios de adjudicación, tales como: el monto de la inversión y el monto de los arriendos, el porcentaje de viviendas destinadas a beneficiarios del Programa de Subsidio de Arriendo o del programa que lo modifique o reemplace, el mecanismo de asignación de las viviendas a dichos beneficiarios, incorporando a personas con discapacidad, adultos mayores y otras personas en situación de vulnerabilidad; y las causales de modificación, caducidad o extinción de la concesión”.

19 Nuevo inciso propuesto del Artículo 28 de la Ley N° 1.305: “Si la licitación para la construcción de nuevas viviendas se adjudica a un organismo sin fines de lucro y el 100% de las viviendas que se construirán serán destinadas a beneficiarios del Programa de Subsidio de Arriendo reglamentado por el Ministerio de Ciudad, Vivienda y Territorio, o por el Programa que lo modifique o reemplace, la concesión podrá tener un plazo máximo de 30 años. Asimismo, en tales casos, los Servicios de Vivienda y Urbanización podrán otorgar garantía a créditos para que opten a su financiamiento”.

20 Nuevo inciso propuesto del Artículo 28 de la Ley N° 1.305: “Mediante normas reglamentarias podrán establecerse criterios para determinar, en las bases de licitación, el porcentaje de viviendas que deberá arrendarse a beneficiarios del Programa de Subsidio de Arriendo, o del programa que lo modifique o reemplace, tomando en consideración el déficit habitacional existente en el sector u otras características necesarias para modelar adecuadamente los derechos y obligaciones del concesionario. La renta de arrendamiento de las viviendas destinadas a los beneficiarios del programa no podrá ser superior a la establecida en el decreto supremo que lo regula, pudiendo las bases de licitación priorizar la asignación de dichas viviendas a familias que residan en la comuna en que se emplaza el proyecto, así como establecer criterios diferenciadores para el pago de gastos comunes y/o requisitos para acceder a las otras viviendas del conjunto”.

a la mediación comunitaria, la prevención de la morosidad o la seguridad (CPP, 2018). Sin embargo, en este proyecto de ley no se hace ninguna mención al rol social, lo cual podría estar invisibilizando potenciales problemas. La literatura señala que cuando la administración de un conjunto habitacional depende de un privado con fines de lucro, pueden darse prácticas de segregación o discriminación en la admisión de beneficiarios y/o en la gestión hacia los beneficiarios más vulnerables (CPP, 2018). Esto es especialmente relevante si se considera que un 46% de la demanda por arriendo en la Región Metropolitana la constituyen los grupos pobres, adultos mayores e inmigrantes (Link et al, 2019).

Para contrarrestar la posible discriminación en la admisión, se propone que la selección de las familias receptoras de subsidio quede a cargo del municipio en el cual se localiza la concesión. De este modo podría minimizarse el riesgo de exclusión de postulantes de mayor vulnerabilidad. Al mismo tiempo, no es aconsejable que se seleccione exclusivamente a residentes locales. Por lo tanto, dicha selección debiera considerar un criterio de localización de forma mixta, esto es, fijando un porcentaje cerrado a los beneficiarios de la comuna con el objetivo de enfrentar la demanda interna (déficit habitacional), y un porcentaje abierto a personas externas a la comuna, con el fin de promover el arriendo como opción de movilidad residencial (acceso a la ciudad) y como un mecanismo que tiene potencial de desegregación. Posiblemente, ello además daría una mayor viabilidad política a proyectos privados que se construyen en terrenos públicos.

Por su parte, para contrarrestar la posible discriminación en la gestión, este grupo propone darles un rol activo a los arrendatarios. Para ello existen diversos niveles de involucramiento que pueden ir desde recibir información respecto de la administración, pasando por participar de manera vinculante en la toma de decisiones relacionadas a la gestión (por ejemplo, priorizar inversiones a realizar en el conjunto), o tener representación en la junta administradora, hasta la conformación de federaciones de arrendatarios, como se ve en países como España o Francia (Bannen et al, 2019; CPP, 2018). El supuesto detrás es que, en la medida en que los arrendatarios participan de la administración, pueden influir en la minimiza-

ción de prácticas discriminatorias, por ejemplo, a través de reglamentos de convivencia.

Si bien la participación de los arrendatarios en la gestión puede disminuir arbitrariedades en la convivencia y optimizar decisiones en torno a la mantención, no asegura que se resuelvan prácticas como la discriminación en la admisión. Por ello, es fundamental que el Estado mantenga un rol activo de fiscalización.

4. GOBERNANZA DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL: MÁS ALLÁ DEL PROYECTO DE LEY

Finalmente, se estima que el proyecto de ley refleja la ausencia de un modelo de gobernanza para la integración social. En él, las responsabilidades sobre la integración social y urbana de la ciudad no quedan definidas. Al no haber claridad respecto del objetivo que se espera alcanzar ni asignación de los responsables de cautelar que la integración se alcance, los avances quedan sujetos a la voluntad de desarrolladores inmobiliarios, concesionarios y municipios, lo cual supone un riesgo de ineffectividad.

Se hace necesario definir la gobernabilidad de la integración –considerando tanto zonas de beneficios normativos como concesiones para el arriendo–, que haga posible la planificación y gestión sostenida de los objetivos de integración social, planteándola como algo sistémico y transversal al desarrollo urbano, donde se fijen objetivos y potestades diferenciadas para todos los actores involucrados, a distintos niveles y en conexión. Por ejemplo, si la meta es que los municipios definan sus propias zonas de integración social en sus PRC, estos deben contar con otras potestades de gestión de suelo y de vivienda para asegurar la entrada de vivienda con subsidio, especialmente en zonas donde los incentivos no modifican las tendencias de mercado.

Se considera que, para la determinación de beneficios, así como de obligaciones, debieran definirse procedimientos de gobernanza metropolitana o regional. Se hace necesario mejorar a partir de una estructura donde haya un diálogo democráti-

co, con reglas básicas y espacios de negociación, y acuerdo entre los municipios y futuros gobiernos regionales (a partir de 2020). Por ejemplo, a los Consejos Metropolitanos de Alcaldes podría entregárseles un rol explícito en la definición de metas de integración y de zonas de integración social en los respectivos planes reguladores intercomunales o metropolitanos.

Por último, es fundamental contar con un ente ejecutor descentralizado para implementar proyectos de integración social. En esta línea, se plantea la necesidad de apostar por una transfor-

mación de los Serviu en un servicio de gestión de suelo y vivienda, con más facultades y más peso frente a los actores privados, sin lo cual muchos de los instrumentos que se proponen son débiles. El proyecto de ley podría incorporar algunas de las recomendaciones del CNDU en esta materia, como la creación de Servicios Regionales (CNDU, 2015) con mayores capacidades de gestión, concesión y expropiación de suelo, así como de inversión en infraestructura y proyectos de viviendas, de asociación con municipios y otras entidades



REFLEXIONES FINALES

públicas y privadas, y con gobiernos corporativos autónomos y transparentes, dependientes de los gobiernos regionales.

La segregación en las ciudades chilenas, especialmente en las que concentran mayor población, ha dejado marcas que hoy caracterizan el entramado urbano, con gran concentración de bienes y servicios en ciertas partes de la ciudad, y severos déficits en otras. De igual manera, las relaciones sociales en las ciudades quedan atravesadas por este fenómeno; la convivencia de diferentes grupos sociales en el mismo lugar constituye más una excepción que una regla. Ello, a su vez, está anclado en pautas culturales que ayudan a reproducir este modelo de ciudad. En conjunto, los desafíos en términos de integración social son diversos y complejos.

Sin duda, el proyecto de ley analizado en este documento constituye un paso importante en el debate público sobre la integración social y urbana en Chile, poniendo sobre la mesa herramientas concretas para su ejecución. Antes de implementarlas, sin embargo, es menester entender las ventajas, debilidades y vacíos de esta propuesta, incorporando en la conversación las voces de distintos sectores. El presente trabajo representa un esfuerzo desde el mundo académico para poner en contexto la propuesta legislativa, lo que parece especialmente relevante en un momento en que las dinámicas poblacionales y urbanas del país nos enfrentan a tendencias inéditas, o bien que ya se creían superadas, como la inmigración y el aumento de campamentos.

De esta manera, los comentarios realizados al proyecto de ley apuntan a identificar dónde es necesario reforzar los elementos y dónde dar una mirada alternativa a las medidas propuestas, a la luz de la experiencia internacional y antecedentes en Chile. En primer lugar, existen observaciones al énfasis que el proyecto pone en los mecanismos de mercado como medio para la integración

social, especialmente en la entrega de incentivos que no se vinculan a una obligación para los actores ni a una meta en términos de integración social para las ciudades. Si bien la vía de incorporar a los privados es parte de una tendencia internacional, esta debe resguardarse bajo un marco de regulación para los distintos actores.

Por otra parte, con la propuesta legislativa se prioriza el acceso a los bienes públicos de la ciudad, con el consecuente incentivo a la densificación, por sobre el componente social de la integración, en circunstancias que debiera avanzarse en ambos aspectos. Es fundamental cautelar no solo la densificación en zonas de buen acceso, sino pensar en cómo se dará y cómo se pueden plantear las mejores condiciones para la convivencia en un contexto de promoción de la mixtura social. También se plantean dudas respecto de la pertinencia de estas medidas para las ciudades de menor escala, en donde el acceso a los bienes públicos urbanos es una problemática menos urgente que la dotación de ciertos bienes públicos y que el estigma que conlleva la segregación (Sabatini, Wormald y Salcedo, 2008).

Dada la voluntariedad de los mecanismos propuestos, cabe preguntarse cómo este proyecto interactúa con otros desafíos que se enfrentan en las ciudades chilenas, como el déficit cuantitativo de vivienda social, tarea a la cual se podría contribuir tanto desde la vivienda en propiedad como en arrendamiento, si los mecanismos propuestos permitieran mayor masividad en las respuestas²¹.

Se considera que, en el largo plazo, no solo será necesario promover el acceso de los sectores vulnerables a lugares mejor equipados, sino también la creación de ciudades más diversas socialmente y de mejor convivencia entre grupos sociales. Para ello, se deberán instalar nuevas capacidades en distintos niveles entre actores coordinados. Desde el aparato público, será necesario avanzar hacia una política de integración social y urbana

21 Debe tenerse en cuenta que uno de los problemas más comunes de las políticas de mezcla social en el mundo es el aumento de los déficits habitacionales como resultado de construir vivienda social en menor número.

más comprehensiva, que pudiera apoyarse en mecanismos tales como compra de suelo preferente por parte del Estado, zonas con cuotas obligatorias de integración social, instrumentos de gestión inmobiliaria mixta, instrumentos tributarios de corrección de mercados de suelo, entre otros. También se requerirá fijar responsabilidades para lograr un estándar de integración social

en la ciudad, en los niveles metropolitano y municipal, con el compromiso de alcaldes e intendentes, conversando igualmente con los nuevos desafíos de regionalización en el país. Finalmente, será indispensable involucrar a los ciudadanos en la discusión sobre la integración y las maneras de alcanzarla.

RESUMEN DE PROPUESTAS

Planificación: beneficios normativos en polígonos urbanos

- Instalar un estándar de integración social y urbana de nivel metropolitano que se traduzca en metas concretas para los municipios de cada área.
- A partir de dicho estándar cuantitativo, fijar a los municipios la obligación de incorporar cuotas de vivienda social de manera progresiva, donde cada municipio tenga libertad para materializar la forma de cumplir con esta obligación. Para esto, se propone usar el indicador 20/60, recogido en el sistema de indicadores y estándares de desarrollo urbano (SIEDU).
- Establecer obligaciones de integración social para los desarrolladores inmobiliarios dentro de los procesos de planificación integral metropolitana o regional.
- Considerar en la definición de los polígonos, de forma complementaria, un parámetro de composición socioeconómica, ya que es una métrica aplicable a todas las unidades administrativas, refiere directamente al aspecto social de la integración, y es útil para medir resultados en el tiempo.
- Revisar en qué medida esta normativa, orientada a asegurar vivienda económica en zonas de buen acceso, está alineada con las necesidades de las ciudades de menor tamaño.

Gestión de suelo: concesión de suelo público para la construcción, administración y mantención de proyectos que incluyan unidades para beneficiarios del subsidio de arriendo

- Permitir que las organizaciones sin fines de lucro generen su propio fondo o patrimonio común y funcionen como garantes entre ellas mismas, con el fin de que puedan participar como concesionarios en igualdad de condiciones con otro tipo de entidades.

- Traspasar la selección de las familias receptoras de subsidio al municipio en el cual se localiza la concesión.
- Para la selección, utilizar un criterio de localización en forma mixta, esto es, fijando un porcentaje cerrado a los beneficiarios de la comuna con el objetivo de enfrentar la demanda interna y un porcentaje abierto a personas externas a la comuna, con el fin de promover el arriendo como opción de movilidad residencial.
- Entregar un rol activo a los arrendatarios para minimizar posibles prácticas discriminatorias. Algunas alternativas son: entrega de información sobre la administración, participación de manera vinculante en la toma de decisiones relacionadas con la gestión, representación en la junta administradora, y conformación de federaciones de arrendatarios.

Gobernanza de la integración social y urbana

- Definir el esquema de gobernabilidad de la integración social y urbana, que haga posible la planificación y gestión sostenida de sus fines, donde se fijen objetivos y potestades diferenciadas para todos los actores involucrados a distintos niveles.
- Establecer procedimientos de gobernanza metropolitana o regional para la determinación de beneficios y obligaciones, con una estructura donde haya un diálogo democrático, con reglas básicas y espacios de negociación.
- Fortalecer el rol de los Serviu, como entes ejecutores descentralizados para implementar proyectos de integración social.

REFERENCIAS

- Andersh, J. J., 2016. Inclusionary Zoning: Chicago and the 2015 Affordable Requirements Ordinance. *Michigan State Law Review*, pp. 853-. Disponible en: <https://digitalcommons.law.msu.edu/lr/vol2016/iss3/5>
- Bannen, P., Fuentes, L., Link, F., Ibarra, M., Matus, C., Moris, R., Orellana, A., Perrozzzi, A., Rojas, C., Ruiz-Tagle, J., Sabatini, F., Truffello, R., Vicuña, M., 2019. Observaciones y propuestas al proyecto de ley de integración social y urbana. *Documentos de Trabajo del IEUT*, N° 5. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC. Disponible en http://estudiosurbanos.uc.cl/images/publicaciones/documentos-de-trabajo/Doc_trabajo_ley_integracion.pdf
- Bienes Nacionales, 2019. *Concesiones onerosas* (página web). Disponible en: http://www.bienes-nacionales.cl/?page_id=2021
- Brain, I. y Mora, P., 2011. Ajustes a la política habitacional: Elementos para la discusión. *Temas de la Agenda Pública*, 6(12), pp. 1-13. Centro de Políticas Públicas UC.
- Castillo, M.J., 2013. Producción y gestión habitacional de los pobladores. La autogestión de vivienda en Peñalolén y La Pintana, Santiago de Chile. *Boletín CF+S*, 54(1), pp. 133-145.
- CNDU, 2015. *Propuesta para una política de suelo para la integración social urbana*. Disponible en https://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2015/05/Documento_Final_Propuesta-de-Poli%CC%81ticas_Suelo_para_Integracio%CC%81n_Social_CNDU_Mayo_2015.pdf
- CNDU, 2018. *Sistema de Indicadores y Estándares de Calidad de Vida y Desarrollo Urbano*. Disponible en: <https://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2018/03/1.-PROPUESTA-SISTEMA-DE-INDICADORES-Y-EST%CC%81NDARES-DE-DESARROLLO-URBANO.pdf>
- CNDU, 2019. *Comentarios CNDU al Proyecto de Ley de Integración Social*. Disponible en: <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=163200&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>
- CPP, 2017. *Estudio de casos de proyectos de integración social*. Disponible en https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2018/03/20170322_Resumen-ejecutivo_con-portada-1.pdf
- CPP, 2018. *Estudio comparado de experiencias internacionales sobre la administración de bienes inmuebles para arriendo*. Disponible en https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2018/12/20181022_Resumen-ejecutivo-3_si%CC%81ntesis-y-recomendaciones.pdf
- Del Campo, C. y Tokman, A., 2013. Vivienda social integrada a la ciudad. En Grupo Res Publica Chile (Ed.) *95 propuestas para un Chile mejor*. Santiago: Res Publica.
- Escafré-Dublet, A., Lelévrier, C., Tenfiche, S., 2014. *Assessment of Urban Policies in Paris, France*. Lab'Urba, University Paris Est, Créteil. Disponible en <https://www.urbandiversitycities.eu/wp-content/uploads/2013/05/Urban-Policies-on-Diversity-in-Paris.pdf>
- ICVU, 2017. Índice de Calidad de Vida Urbana Comunas y Ciudades de Chile. Disponible en http://fadeu.uc.cl/images/noticias/2017/05/Mayo/Presentacion_ICVU_2017_.pdf
- Jacobus, R., 2015. *Inclusionary Housing Creating and Maintaining Equitable Communities*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en: https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/inclusionary-housing-full_0.pdf
- Link, F., Valenzuela, F. y Marín-Toro, A., 2019. Diagnóstico y propuestas para un sistema integral de vivienda en arriendo con interés social. *Temas de la Agenda Pública*, 14(114), pp. 1-18. Centro de Políticas Públicas UC.
- Minvu, 2009. Déficit Urbano-Habitacional: una mirada integral a la calidad de vida y el hábitat residencial en Chile. *Monografías y Ensayos Serie VII: Política Habitacional y Planificación*. Disponible en <http://observatoriodoc.colabora.minvu.cl/Documentos%20compartidos/ESTUDIOS%20OBSERVATORIO/DeficitUrbanoHabitacional.pdf>

Minvu, 2014. *Política Nacional de Desarrollo Urbano*.

Office of Policy Development and Research, 2013. *Inclusionary Zoning and Mixed-Income Communities*. Evidence Matters. Disponible en <https://www.huduser.gov/portal/periodicals/em/spring13/highlight3.html#title>

Orfield, M., Luce, T. F., Finn, G., y Gumus-Dawes, B., 2010. The politics of regional policy. En: Orfield, M. y Luce, T. F. (Eds.) *Region: Planning the future of the Twin Cities*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Rodríguez, A. y Sugranyes, A., 2005. *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social* Santiago de Chile: Ediciones SUR. Disponible en: <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=81>

Ruiz-Tagle, J. y Romano, S., 2019. Mezcla social e integración urbana: Aproximaciones teóricas y discusión del caso chileno. *Revista INVI*, 34(95), pp. 45-69.

Sabatini, F., Cáceres, G. y Cerda, J., 2001. Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 27(82).

Sabatini, F., Wormald, G. y Salcedo, R. 2008. Informe Final de Resultados del Estudio Barrios en Crisis y Barrios Exitosos producidos por la Política de Vivienda Social en Chile. Conicyt: Programa Anillos de Investigación en Ciencias Sociales.

Segpres, 2019. Subsidio de integración social y territorial: por una mejor ciudad para todos. *Observatorio Semanal*, N° 70. Estudios Segpres.

Simian, C., 2010. Logros y desafíos de la política habitacional en Chile. *Estudios Públicos*, 117, pp. 269-322.

Social Market Foundation y National Housing Federation, 2013. *The Politics of Housing*. Disponible en <http://www.smf.co.uk/wp-content/uploads/2013/11/Publication-The-Politics-of-Housing.pdf>

Stone, M., 2006. *Social Housing in the UK*

and US: Evolution, Issues and Prospects. Disponible en: <https://www.gold.ac.uk/media/documents-by-section/departments/research-centres-and-units/research-centres/centre-for-urban-and-comm/Stonefinal.pdf>

Toma, W., 2018. Resilient Affordable Housing Strategies: A methodological approach to analyzing the impacts of Barcelona's inclusionary housing policy on affordability in gentrifying neighborhoods (conference paper). *IFoU 2018: Reframing Urban Resilience Implementation: Aligning Sustainability and Resilience*.



Centro UC

Políticas Públicas

www.politicaspUBLICAS.uc.cl
politicaspUBLICAS@uc.cl

CASA CENTRAL

Av. Libertador Bernardo O'Higgins 340, piso 3, Santiago.
Teléfono (+56) 22354 6637.

LO CONTADOR

El Comendador 1916, Providencia.
Teléfono (+56) 22354 5658.