

Ciudad y reconstrucción

La vivienda y la ciudad en la nueva Constitución

Alfredo Rodríguez
Paula Rodríguez¹

Introducción

Durante el año 2015, los problemas con las políticas y el mercado del suelo tuvieron gran presencia en los medios. El detonante fue el caso Caval, el cual ya revisamos en el último Barómetro, en el segundo semestre de 2015².

En este número queremos examinar las propuestas de políticas urbanas, especialmente la política de suelo urbano; también las que plantean que los temas de territorio y de ciudad sean considerados en el debate constitucional que se inicia en abril de este año, desde la perspectiva de los derechos humanos.³ Para ello, partimos de la constatación de varios hechos:

- 1 Alfredo Rodríguez. Arquitecto, investigador en SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación. Paula Rodríguez. Doctora Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Investigadora en SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación.
- 2 Véase Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez, "La planificación urbana importa", en *Barómetro de Política y Equidad 10: Palabra empeñada. Crisis política y agenda gubernamental* (Santiago de Chile: Fundación Equitas / Fundación Friedrich Ebert, junio 2015), cap. VIII. Artículo disponible en Café de las Ciudades, en http://www.cafedelasciudades.com.ar/economia_politica_151_152.htm (19/04/2016).
- 3 Véase Rosario Álvarez, "Conoce cómo participar en los cabildos del proceso constituyente", *La Tercera digital*, Política, 13/04/2016, en <http://goo.gl/2iEEyM>

- a) Actualmente están muy poco desarrollados los temas habitacionales y de ciudad en relación con las obligaciones de cumplimiento de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC), suscritos por Chile en 1969 y ratificados en 1989.
- b) Con la Reforma Tributaria aprobada en 2014, el suelo se regala⁴. Actualmente no se cuenta con la posibilidad de gravar la generación de plusvalías y crear mecanismos que permitan la redistribución de la renta urbana. Para que esto hubiera ocurrido, se debió actuar sobre el precio del monopolio (sobre la tierra y sobre la inversión en capital) y regular fuertemente las acciones de los agentes privados del suelo, como las inmobiliarias y constructoras, la Cámara Chilena de la Construcción, los desarrolladores y especuladores inmobiliarios.
- c) Las actuales propuestas sobre políticas de suelo se centran en incrementar la transparencia del mercado por medio de la entrega de información confiable, pertinente y en un lenguaje accesible a la mayoría. La propuesta debía ser otra, y así fue trabajada por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU), creado en 2014 para 'operacionalizar' la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU). La correcta propuesta debe incluir puntos como el derecho de adquisición preferente del Estado, el establecimiento de zonas prioritarias de desarrollo, la posibilidad de congelar los precios cuando se anuncie un proyecto, la contribución por mejora (gravar a las propiedades por el beneficio que se obtiene de la acción del Estado en el entorno donde se emplazan). Una política de suelo es una herramienta muy importante para la redistribución de la renta urbana. No es, de ninguna manera, un manual para hacer "más transparente" la circulación de información relativa a cómo unos pocos lucran con un bien común que es escaso (el suelo urbano), que no comparten ganancias ni plusvalías y que creen que no tienen ninguna obligación hacia el conjunto de la sociedad y el Estado.

Para elaborar este número del Barómetro se revisaron documentos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), de 2013; documentos del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU); medios de comunicación, documentos legislativos, estudios urbanos, entre otros.

Este informe se ordena de la siguiente manera: una primera sección dedicada a examinar las políticas urbanas como un insumo para las discusiones que se llevarán a cabo para definir la nueva Constitución. Una segunda sección

4 Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez, "La ciudad, la casa de los amigos y la reforma tributaria", en *Barómetro de Política y Equidad 8: Primer tiempo* (Santiago de Chile: Fundación Equitas / Fundación Friedrich Ebert, 2014), cap. VII.

referida a las discusiones que se realizan en el Colegio de Arquitectos sobre el tema; este apartado fue escrito por Ana Sugranyes (puesto CA). El tercer y último capítulo está dedicado a una revisión de lo que ha ocurrido en materia de reconstrucción y suelo. En los comentarios finales que cierran este informe se plantea cuáles deben ser los temas de discusión en materia de ciudad y suelo.

1. La ciudad en la discusión pública

Hasta el momento, en materia de ciudad, planificación y suelo urbano, la discusión se había canalizado en el diseño y puesta en marcha de la nueva PNDU, publicada en 2013. Uno de sus primeros productos fue el documento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano “Propuestas para una política de suelo para la integración social urbana” (mayo 2015), que se entregó a la presidenta Bachelet. Posteriormente el Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados un proyecto de ley sobre Transparencia del mercado del suelo e incrementos de valor por ampliaciones del límite urbano⁵. En los siguientes subcapítulos revisaremos, primero la PNDU, luego la propuesta del CNDU y el proyecto de ley gubernamental.

1.1 La nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano

Durante trece años, en el país se vivió una situación insólita: no se contó con una PNDU. Este vacío legal comenzó el año 2000, luego de la derogación de la PNDU de 1985⁶.

En el año 2000 se creó una Comisión de Reforma Urbana, a fin de diseñar una nueva PNDU; pero esto no ocurrió. El resultado fue que durante trece años las agencias sectoriales estatales se rigieron por sus propios reglamentos y leyes sectoriales, sin una visión integradora de las acciones de las agencias ni de los actores sociales, entre ellos los agentes del suelo (constructoras, inmobiliarias, etc.). Este vacío legal comenzó a ser subsanado con el diseño y promulgación de la nueva PNDU de 2013, la que se basa en el concepto de “desarrollo sustentable”, comprendiendo por este el incremento de las posibilidades que tienen las personas de llevar a cabo sus proyectos sin comprometer los recursos de las siguientes generaciones.

5 Véase documento del CNDU en <http://bit.ly/1GZu1oA>; y proyecto de ley, en *Boletín 10163-14*, Cámara de Diputados, Sesión 41.ª, 01/07/2015, en <https://www.camara.cl/sala/verComunicacion.aspx?comuid=15114&formato=pdf>

6 Véase Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) / Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), *Antecedentes históricos. Hacia una nueva Política Urbana para Chile*, eds. Pilar Giménez y Gonzalo Gazitúa (Santiago de Chile: PNUD / Minvu, 2012), en <http://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/Antecedentes-Hist%C3%B3ricos1.pdf>

Si bien la PNDU 2013 supone un avance, porque corrige el vacío legal que la precedió, tiene algunas limitaciones. Por ejemplo, no tiene carácter vinculante, es un documento indicativo; por lo mismo, no considera presupuestos ni indicadores de éxito. Debe ser comprendida como un marco de acción, principios y orientaciones, que permite establecer un problema social y hace visibles a un conjunto de actores sociales (ministerios y agencias sectoriales estatales), los que deben traducir los principios de la PNDU en acciones puntuales⁷.

Los resultados que se pueden señalar desde la publicación de la PNDU de 2013 se relacionan con la creación del único instrumento de la Política, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano.

El CNDU, cuya misión fue definida como el estudio de políticas sectoriales, la revisión de la normativa nacional, la propuesta de reformas, entre otros propósitos, cuenta con el respaldo operativo de una Secretaría Ejecutiva, dependiente del Secretario Ejecutivo del CNDU e integrada por asesores en áreas vinculadas con la PNDU. En el CNDU se han conformado tres Grupos de Trabajo en torno a temas definidos como prioritarios: Política de Suelo e Integración Social, Nueva Institucionalidad para el Desarrollo Urbano, y Planificación Urbana Integrada. Estos Grupos de Trabajo están constituidos por los miembros del Consejo o sus representantes, y funcionan con el respaldo de la Secretaría Ejecutiva del CNDU.⁸

De acuerdo con la estructura de la PNDU, le corresponde al CNDU proponer un conjunto de medidas y definiciones institucionales en las cuales se traduzcan los principios de la PNDU. Estas propuestas son enviadas a la Presidencia de la República, la cual las reenvía a los ministerios sectoriales.

Hasta septiembre de 2015, el Consejo había hecho llegar a la Presidencia una proposición de medidas referidas a *suelo para la integración social en las ciudades*, y está en elaboración un segundo envío de medidas sobre *la gobernanza de la planificación urbana*. El resultado de estas propuestas se relacionará con la capacidad de los ministerios sectoriales para presentar proyectos de ley al Congreso, a fin de que se legisle y financie las medidas elaboradas por el CNDU. Existen algunas condiciones objetivas que permiten señalar que estos procesos tendrán un resultado favorable, las cuales están relacionadas con la inclusión de la PNDU en las agendas políticas de los gobiernos de los últimos cinco años.

7 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), *Política Nacional de Desarrollo Urbano. Hacia una nueva política urbana para Chile. Ciudades sustentables y calidad de vida*, eds. Pilar Giménez y José Ramón Ugarte (Santiago de Chile: PNUD y Minvu, 2014), en <http://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/L4-Politica-Nacional-Urbana.pdf>

8 Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU), "Qué es el CNDU" (2014) [en línea], en <http://cndu.gob.cl/en-que-estamos/>

1.2 La propuesta de Política de Suelo del CNDU

La propuesta original del CNDU consideraba una Política de Suelo para la Integración Social,⁹ en la que se planteaban veinte medidas para mejorar el acceso al suelo de los sectores de menores ingresos, como cumplimiento de los objetivos del programa de gobierno (también expresados en la PNDU).

Entre estas medidas están aquellas relacionadas con:

- a) La regulación de la equidad urbana. Por ejemplo, el establecimiento de estándares urbanos que se puedan aplicar a la planificación territorial; el ordenamiento territorial en zonas rurales con bajos estándares de urbanización; la eliminación de exenciones de impuestos territoriales, a fin de frenar la especulación e incrementar los estándares de la urbanización y la planificación urbana.
- d) La integración social. Por ejemplo, la ampliación de lo que se comprende por vivienda social a “vivienda de interés público” y la reducción de la especulación que afecta la producción de suelo urbano, por medio de la eliminación de las rebajas de impuestos que actualmente se asocian a la producción y gestión de suelo urbano.
- e) La institucionalidad para la regeneración urbana por medio de la creación de nuevos Servicios Regionales de Desarrollo Urbano (SRDU), destinados a la realización de gestiones urbanas, y que tengan la capacidad de asociarse con otros actores institucionales.
- f) La regeneración de la ciudad segregada, a través del establecimiento de planes y proyectos urbanos de remodelación y regeneración urbana en zonas públicas prioritarias, de planes de movilidad para sectores vulnerables y un programa nacional de espacios públicos.
- g) La gestión pública del suelo, con la creación de un “Banco de suelo público urbano”, cuyo propósito sea el fomento social del desarrollo urbano, el establecimiento de criterios de integración social, el impulso a la vivienda de interés público en arriendo, y la creación de un programa de subsidios para los gastos comunes en viviendas de interés social.

1.3 Ley sobre transparencia del mercado del suelo e incrementos de valor por ampliaciones del límite urbano

La propuesta que el gobierno envió al Congreso, a fines del año pasado, fue distinta a la señalada en el acápite anterior: el proyecto de ley sobre Trans-

9 Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU), *Propuestas para una Política de Suelo e Integración Social. Informe final* (Santiago de Chile: CNDU, mayo 2015), en <http://cndu.gob.cl/politica-de-suelo-e-integracion-social/>

parencia del mercado del suelo e incrementos de valor por ampliaciones del límite urbano,¹⁰ cuyos objetivos son:

- a) Actuar sobre la transparencia del mercado del suelo.
- h) Perfeccionar el impuesto territorial.
- i) Establecer un mecanismo tributario específico para los casos en que el incremento del valor del suelo se deba a su cambio de uso (de agrícola a urbano) y a la acción urbanizadora del Estado.

En esta propuesta se dejó fuera lo planteado por el CNDU en materia de regulación de la equidad urbana, integración social y gestión pública del suelo, entre otros. En lo relativo a transparencia del mercado del suelo, queda claro que el interés es actuar sobre la “opacidad” del mercado, para lo cual se propone “facilitar el acceso a la información” (p. 3) y crear mecanismos para “generar mayores simetrías de información entre los agentes que participan en el mercado” (p. 3). Estos puntos se refieren a la publicación, por parte del Estado, de información pertinente, adecuadamente sistematizada y con un lenguaje claro.

En cuanto a las propuestas para perfeccionar los mecanismos de tributación, la propuesta es aplicar un impuesto de un 10% para gravar el incremento del valor de un terreno (“el mayor valor obtenido por ampliaciones de los límites urbanos”, p. 6), cuando esté involucrado un cambio en un Plan Regulador (específica y únicamente se refiere a la ampliación del límite urbano). Sin embargo,

El impuesto que se propone crear no se aplicará a aquellas enajenaciones en que el precio o valor asignado a ellas no exceda, a la fecha de la enajenación, del equivalente a 5.000 unidades de fomento.¹¹

Este límite en los montos se podría traducir en la fragmentación de los proyectos inmobiliarios en unidades que no superen o que sean equivalentes a 5.000 unidades de fomento (UF).

También se propone un nuevo mecanismo tributario para los sitios eriazos, un pago de una “sobretasa del 100% respecto de la tasa vigente del impuesto” (p. 10)¹². Con esta indicación se modifica el art. 8 de la Ley 17235 sobre impuesto territorial, en lo que se refiere a la aplicación del impuesto en áreas de extensión urbana; y el art. 58 del Decreto Ley 3063 sobre Rentas Municipa-

10 Véase Michelle Bachelet Jeria, Rodrigo Valdés Pulido, Paulina Saball Astaburuaga y Víctor Osorio Reyes, “Proyecto de Ley sobre Transparencia del mercado del suelo e incrementos de valor por ampliaciones del límite urbano”. Santiago de Chile: Presidencia de Chile, 2015.

11 Véase Cámara de Diputados de Chile, Proyectos de Ley, Transparencia del mercado del suelo e incrementos de valor por ampliaciones del límite urbano, Primer trámite constitucional, 30/06/2015, Ingreso del Proyecto, p. 11, en https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=10582

12 “La tasa anual del Impuesto Territorial de los bienes raíces no agrícolas, no habitacionales es de 1,2%”. Servicio de Impuestos Internos.

les: “Las propiedades abandonadas, con o sin edificaciones, ubicadas en áreas urbanas, pagarán, a título de multa a beneficio municipal, el 5% anual calculado sobre el avalúo fiscal total de la propiedad”.

Sin embargo, este impuesto sería insuficiente, en palabras de la alcaldesa de la comuna de Santiago:

En nuestro sistema, el tener casas o sitios abandonados tiene una sobretasa en el pago de las contribuciones, sin embargo eso no alcanza a ser suficiente para desincentivar esta conducta. Por eso, lo que hemos pedido es que se amplíe esta sobretasa y que llegue al 30% del avalúo o al 300% de las contribuciones, de manera de que realmente las personas que son propietarias de inmuebles, los usen, y si no los vendan o los traspasen¹³.

El tema de los sitios eriazos es importante, desde el momento en que son prueba de que existe suficiente suelo urbano, que no es necesario ampliar el límite urbano de las ciudades y que muchos de estos sitios eriazos son “terrenos en engorda” (a la espera de que se incremente su valor).

En Santiago, por ejemplo, en 2012 los sitios eriazos bordeaban las 5.000 hectáreas, de acuerdo con un estudio encargado a la Facultad de Arquitectura de la Pontificia Universidad Católica¹⁴. Según la fuente citada, las comunas con un mayor porcentaje de sitios eriazos son Peñalolén, Quilicura, La Florida y Puente Alto; y las comunas con mayor cantidad de este tipo de terrenos son las periféricas, como Lo Barnechea, San Bernardo, Pudahuel, Puente Alto, Peñalolén y Huechuraba. En cuanto al uso de suelo de los sitios eriazos, la mayoría tiene uso residencial.

En el año 2015, y con otro tipo de medición, Atisba estableció que en Santiago se contaría con 2.359 hectáreas de sitios eriazos, de los cuales un 49% sería apto para negocios inmobiliarios. El “problema”, de acuerdo con Atisba, es que se trataría de terrenos ubicados en municipios que regulan la construcción en altura y la densificación extrema, por lo que no constituirían un buen negocio inmobiliario¹⁵.

La propuesta de Techo-Chile (2013) es otra: destinar los sitios eriazos para fines sociales, de manera de incrementar las cuotas de vivienda social e invertir en la regeneración de barrios. Con estos objetivos se debería, por ejemplo, acceder a los terrenos fiscales que están sin uso:

13 La Tercera digital (12/04/2016), “Buscan aumentar las multas para los dueños de sitios eriazos”, en <http://fw.to/Uyy61jj>

14 Véase Gobierno de Chile, Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos / P. Universidad Católica de Chile (PUC), Observatorio de Ciudades, *Investigación para la caracterización y valorización de predios eriazos de Valparaíso y Santiago* [Informe final y Anexos. Versión final corregida] (Santiago de Chile: Minvu / PUC, 2012), en http://www.observatoriahabitacional.cl/opensite_20080317172111.aspx.

15 Atisba, “Catastro y consumo de suelo. Eriazos” (2015), en <http://goo.gl/LzK3tg>

Abandonados o subutilizados, que gozan de buena localización y están en manos de distintas reparticiones públicas –como la Inmobiliaria Nueva Vida (INVIA) de la Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE), o el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA) dependiente del Ministerio de Agricultura o el Ministerio de Bienes Nacionales–. Por ejemplo, en la provincia de Arauco (región del Biobío) hay terrenos EFE bien localizados, que atraviesan Contulmo, Cañete, Los Álamos, Curanilahue y Arauco. El sector Piedra Azul, en Puerto Montt, también podría ser considerado para viviendas sociales. En la Región Metropolitana, los casos más emblemáticos son el ex aeródromo de Cerrillos, la maestranza San Eugenio (en la comuna de Santiago) y el predio La Platina (en La Pintana). El primer paso en la gestión de terrenos para viviendas sociales debería ser la utilización de estos terrenos¹⁶.

Con estas medidas también se podría eliminar otros de los conflictos relacionados con los sitios eriazos, como los que se producen cuando las personas los utilizan como microbasurales ilegales; o el abandono de estos sitios eriazos en algunas comunas con una gran deficiencia de metros cuadrados de áreas verdes por persona.

2. Territorio y ciudad en la nueva Constitución

Por Ana Sugranyes, del Comité de Hábitat y Vivienda del Colegio de Arquitectos de Chile¹⁷

En octubre de 2015, tal como lo preveía el programa de Gobierno, se abrió el proceso de elaboración de la nueva Constitución, para proponer una base de entendimiento entre todos los componentes de la sociedad y tomar distancias de la Carta Magna vigente, dictada en tiempos de la dictadura.

Es evidente que la Constitución ha pasado por muchas revisiones y adaptaciones; sin embargo, ahora, la sociedad chilena desea repactar un acto fundacional que corresponda a las aspiraciones democráticas y a las necesidades actuales.

La Constitución, como ley de leyes, permite, desde un acuerdo social, plantear las bases sobre las cuales se construye la sociedad. Estas bases rigen el desarrollo de directrices, roles, responsabilidades y derechos que permitan un desarrollo equilibrado, sustentado en una ética y unos principios determinados. En este sentido, desde la perspectiva territorial y urbanística, debiera la Constitución definir los criterios de acción y regulación que guiarán el desarrollo y, con ello, las atribuciones necesarias para dicho fin.

La actual Constitución no establece principios ordenadores del territorio y las ciudades, al menos de manera explícita. A la luz de la Constitución vigente y de las leyes de urbanismo, redactadas en dictadura, y considerando los resulta-

16 Techo. Un techo para Chile, *Hacia un país con ciudades integradas. Diagnóstico y propuestas para las políticas de vivienda social* (Santiago de Chile: Techo, 2013), en <http://bit.ly/1M5O9LZ>

17 Véase Maricarmen Tapia y Ana Sugranyes (2015), "El territorio y la ciudad en la nueva Constitución de Chile", *Biblio3W* 20, 1.141 (15 diciembre 2015), en <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1141.pdf>

dos en las ciudades en todo el país, no cabe duda de que esta omisión fue intencionada. El hecho es que en Chile la regulación del desarrollo territorial y urbano es escasa; por ejemplo, no se cuenta con una Ley de Suelo, y las disposiciones en cuanto al Ordenamiento Territorial son de carácter indicativo y no vinculante; del mismo modo, la Ley de Costas se basa más bien en una cuestión geopolítica.

Sobre los contenidos de la nueva Constitución aún no existen propuestas acabadas, sino puntos clave y cuestiones específicas detectadas como necesarias de reformular. Si bien hay grupos que ya han planteado contundentes argumentaciones en sus temas y ámbitos, la cuestión de desarrollo territorial y urbano aún no forma parte de la discusión pública de los contenidos¹⁸.

2.1 Hacia un orden territorial basado en la Declaración Universal de Derechos Humanos

Ante la realidad segregada y fragmentada del territorio y de las ciudades, el Estado de Chile pone énfasis en la aspiración de espacios integrados, normalmente analizados desde los guetos o las concentraciones homogéneas de pobreza en las ciudades, o los ensayos de programas de integración social. Pensando en términos de derechos humanos y de la función social de la propiedad y del suelo, más valdría tener en cuenta las modalidades de acumulación por desposesión y analizar cómo los sectores de poder inmobiliario, con el apoyo del Estado, van configurando y protegiendo el territorio en contra de los principios de los derechos humanos.

Las acciones sobre el territorio y las ciudades afectan directamente a las personas, no en un sentido abstracto sino en el sentido de la dignidad con que ellas se desenvuelven: el nivel de dignidad con que se trabaja, se mueve y la forma de acceso a los equipamientos e infraestructuras.

En el contexto chileno, el enfoque de los derechos humanos desde la especificidad territorial se centra en el derecho de propiedad, la propiedad privada del suelo; esta aproximación limita la posibilidad de debate sobre la función social del territorio, entre otros, como el rol activo del Estado para facilitar el acceso al suelo y a la vivienda y, por lo tanto, en materia de política de ordenamiento territorial; la recuperación y redistribución de las externalidades y

18 Dos muestras de ello: la reciente publicación del libro *Propuestas para una nueva constitución (Originada en democracia)*, eds. Eduardo A. Chia y Flavio Quezada (Santiago de Chile: Instituto Igualdad / Facultad de Derecho, Universidad de Chile / Friedrich Ebert, 2015), que recoge los trabajos de 33 autores (en <http://bit.ly/1XMzUwT>); y el ciclo de discusiones "Proceso Constituyente y Nueva Constitución Política" (agosto-noviembre 2015), organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, con las ponencias publicadas en *Una gran conversación por Chile. Proceso constituyente y nueva constitución política* (Santiago de Chile: Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2015), en http://web.derecho.uchile.cl/documentos/unagranconversacion_web2015.pdf

plusvalías; la posibilidad de armonizar los derechos individuales, los derechos de incidencia colectiva y los derechos sociales; pistas para mitigar conflictos y desigualdades; alternativas de regulación para formas colectivas de producción agrícola y del hábitat.

Los derechos humanos forman parte de un largo aprendizaje y legado de nuestra cultura, que plantea unos principios básicos necesarios para la vida en común y la vida en el planeta. Son estos principios los que se deben “territorializar” para alcanzar la dignidad humana de todas y todos.

2.2 Los derechos ambientales

Aunque no explícitos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, los derechos ambientales se desprenden de los derechos a la alimentación adecuada, a la salud, y como un derecho necesario para el cumplimiento de un “nivel de vida adecuado”.¹⁹

El avance en la protección y el desarrollo sostenible del medioambiente lleva su propio camino. La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo, 1972) ya definía en su principio 1: “El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras”.

La relación entre desarrollo y medioambiente se precisa en diversos instrumentos, como el Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992; el Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Hábitat II, de 1996; el Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (2002); y el Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (2012).

2.3 Los derechos económicos, sociales y culturales

A partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en 1966, se elaboraron dos pactos internacionales cuyo fin era que los Estados se comprometiesen y adoptasen en su legislación estos principios: el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Chile suscribió ambos en 1969, los ratificó en 1972, durante el gobierno de Salvador Allende, y los mismos fueron promulgados en 1989, un año después del plebiscito que inició la transición a la democracia.

¹⁹ Artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En 1991, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas precisó el derecho a una vivienda adecuada, el derecho humano más cercano a los temas territoriales y urbanos, definiéndolo como “el derecho de toda persona a un lugar donde vivir en paz y dignidad”.

En julio de 2015, el mismo Comité DESC, en sus observaciones al cuarto informe periódico de Chile, indicó, en el apartado “Principales motivos de preocupación y recomendaciones”, que “reitera su preocupación sobre la falta de reconocimiento constitucional de algunos derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo, le preocupa que el recurso de protección establecido en la Constitución deje fuera de la protección jurídica algunos de los derechos contenidos en el Pacto, limitando su aplicabilidad directa por los tribunales nacionales”.

Considerando los distintos temas que surgen de la interrelación entre los derechos humanos y el desarrollo territorial y urbano, aspecto sintetizado gráficamente en figura 1, la campaña “Dignidad humana en el territorio y la ciudad”, del Comité Hábitat y Vivienda del Colegio de Arquitectos de Chile, propone incorporar esos principios en el debate para una nueva Constitución de Chile como medio para alcanzar el pleno ejercicio de los derechos humanos.

Figura 1 Interrelación de los derechos humanos en el territorio y la ciudad

PARA LA NUEVA CONSTITUCIÓN: Dignidad humana en el territorio y la ciudad.



Fuente: Comité Hábitat y Vivienda del Colegio de Arquitectos de Chile (2016).

Una de las primeras conclusiones que surgieron de este ejercicio de síntesis gráfica se refiere a la responsabilidad del Estado de velar por estos derechos. Cuatro razones lo justifican.

La primera de ellas es que Chile suscribió y ratificó los Pactos Internacionales y debe cumplir con el compromiso adquirido, acercarse cada vez más a su ejercicio y judicializarlos.

La segunda es que solo el Estado, con todas sus instituciones, es capaz de responder de manera integral a estos derechos universales, indivisibles e inalienables.

En tercer lugar, el Estado debiera estar guiado por el propósito de responder al pleno ejercicio de estos derechos. La barrera que hoy existe en cuanto a creer que no se pueden asegurar derechos porque no se tiene la capacidad de garantizar su cumplimiento, no solo es una falacia, sino que es un error o falta de conocimiento de la Declaración Universal de Derechos Humanos, ya que los derechos son inherentes a la naturaleza humana, no son otorgados, existen, aunque no se declaren. Por otra parte, la misma declaración y sus respectivos pactos indican que este compromiso se realiza a través de medidas progresivas, y específicamente, en el caso de los PIDESC, a través de respetar, proteger y realizar los derechos económicos, sociales y culturales.

Finalmente, para que el Estado pueda ejercer un orden social justo y acorde con los principios de los derechos humanos, debe contar con las atribuciones, instituciones e instrumentos necesarios para ello. En este sentido, el Estado necesita estar dotado de competencias exclusivas para ordenar, regular y planificar el territorio y las ciudades. Esta condición es fundamental si se quiere asegurar un desarrollo sostenible y justo.

3. Qué pasa con el suelo con las reconstrucciones

No hay catástrofes naturales, hay fenómenos naturales, que serán catastróficos dependiendo del contexto en el que ocurren.

Jon Sobrino, S.J.

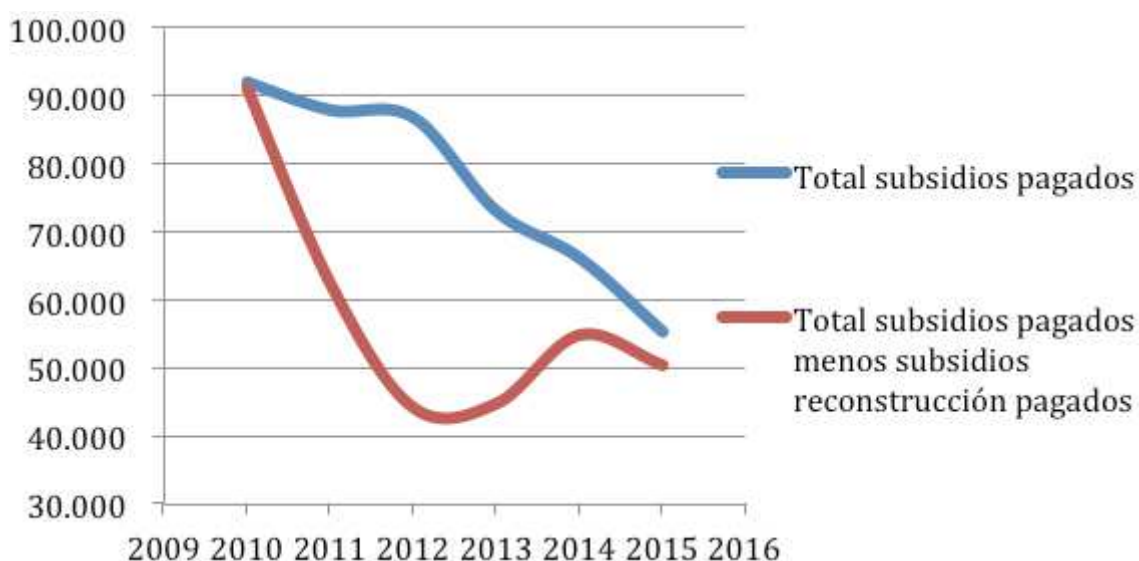
De acuerdo con Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), Chile es uno de los países que, en el ámbito mundial, más dinero gasta debido a terremotos, inundaciones y erupciones volcánicas, entre otros fenómenos naturales:

Según estimaciones del BID, en 20 años, el Fisco ha desembolsado en estos desastres más de US\$200 millones en promedio al año y debió ayudar a más de 350 mil damnificados, convirtiéndonos así en el país que más gasta al año en emergencias en Latinoamérica²⁰.

20 Hernán de Solminihac, "Desastres naturales: un gran problema para la población y sustentabilidad económica", *Diario Financiero* [en línea], 7/4/2015, en <http://bit.ly/1rd25KW>

En materia de construcción de vivienda social, el megaterremoto de 2010 y los posteriores eventos de 2014 y 2015, han tenido un efecto negativo en la cantidad de nuevas viviendas sociales. Como se observa en el siguiente gráfico, entre los años 2010 y 2015 disminuyó el número de subsidios pagados de 92.096 a 55.352. Si a estos se restan los subsidios de reconstrucción pagados, los subsidios pagados por nuevas viviendas se reducen de 91.054 en 2010, a 50.262 en 2015.

Gráfico 1. Total subsidios habitacionales pagados (2010-2015)



Fuente: Elaborado sobre la base de datos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Equipo de Estadísticas de la Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos (CEHU): "Subsidios pagados programa regular y reconstrucción período 1990 - diciembre 2015, por año y programa", *Estadísticas históricas*, en http://www.observatoriohabitacional.cl/aopensite_20080122171314.aspx

Desde el megaterremoto y tsunami de febrero de 2010, ha ocurrido una gran cantidad de fenómenos naturales, los cuales, debido a la falta de políticas urbanas, han tenido graves consecuencias sociales: el terremoto en Iquique (2014), con una magnitud de 8,2°; el terremoto en Coquimbo (2015), que afectó a las provincias de Elqui, Limarí y Choapa, incluyendo las localidades costeras de Peñuelas, Baquedano, Tongoy y Los Vilos; la erupción del volcán Calbuco (2015); y las inundaciones en el norte (2015). A este conjunto sumamos el incendio en Valparaíso (2014), aunque no como fenómeno natural.

Frente a tales circunstancias, las acciones del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) han sido de tres tipos:

- a) Entrega de subsidios para la reparación (tarjetas de banco para materiales, para la autoconstrucción asistida); la reparación de daños

menores y mayores (con asistencia técnica y supervisión de obras); la reposición de la vivienda en el sitio residente; y la adquisición de viviendas (nuevas y usadas).

- j) Medidas para la financiarización (bancarización) de los derechos de las personas en caso de catástrofes; por ejemplo, aquellas implementadas en conjunto con el Banco Estado; y medidas tributarias para ayudar a las personas damnificadas en el norte de Chile.

Entre las medidas bancarias, se promovió la agilización del cobro de seguros de créditos hipotecarios y de los créditos que aseguran los contenidos de las casas, y la postergación de las cuotas de crédito y dividendos de los clientes del Banco que fueron afectados por las inundaciones del norte del país.

Entre las medidas tributarias está la postergación del pago de cuotas de bienes raíces, la condonación de deudas en el pago de las contribuciones e impuestos y la ampliación de los plazos para pagar impuestos, entre otras.

- k) Elaboración de planes maestros de reconstrucción. Una revisión de estos planes (hay varios en el sitio web del Minvu)²¹ permite concluir que se trata de estudios con una gran cantidad de propuestas cada uno. Los problemas radican en que no toman en cuenta la necesidad de incorporar políticas de suelo que aseguren la redistribución de la renta urbana y que impidan que las personas de menores ingresos sean expulsadas hacia la periferia, como ocurrió en Talca después del megaterremoto de 2010²².

3.1 Planes maestros y políticas de suelo

Ni en los planes maestros ni en los ejes del programa de reconstrucción diseñado durante el periodo del presidente Piñera se consideró necesario actuar sobre o regular la acción de los agentes del suelo, como los especuladores inmobiliarios. Esto ha continuado de la misma manera durante el gobierno de la Nueva Mayoría.

En el plan de reconstrucción 27F se tocan otros asuntos, como los tipos de subsidios necesarios para la reconstrucción (todos los cuales siguieron siendo aplicados por el Minvu en todas las siguientes catástrofes), la escala territorial y aproximación integral a los planes de reconstrucción, la participación ciudadana-

21 Consultar página web http://www.minvu.cl/opensite_20131008122013.aspx

22 Patricia Boyco Chioino, María Elvira Valdivieso, Francisco Letelier Troncoso, "Familias desplazadas del centro histórico a la periferia de Talca", en *Con subsidio, sin derecho. La situación del derecho a una vivienda adecuada en Chile* (pp. 95-110), eds. Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez y Ana Sugranyes (Santiago de Chile: Ediciones SUR, 2015).

na y la posibilidad de elegir el modelo de vivienda, focalización de los recursos en las familias más vulnerables y construcción en el sitio propio para evitar la expansión urbana.

Más allá de la lectura crítica que se puede hacer de estos puntos como ejemplos de políticas subsidiarias, que niegan los derechos universales desde el momento en que promueven la focalización de las soluciones, lo que queremos remarcar es que no incluyen indicaciones en materia de políticas de suelo para promover y asegurar los derechos de las personas.

Sin embargo, en el caso de las inundaciones del norte, que afectaron a la región de Atacama en 2015, el Minvu sí estableció que no se construiría en zonas de riesgo con subsidios estatales:

Al respecto, la titular de la cartera, Paulina Saball, comentó que “al igual que en Valparaíso, nosotros no vamos a permitir la construcción de ninguna vivienda con apoyo del Estado en zonas de riesgo”.

En conversación con *La Tercera*, Saball precisó que en el caso de la región de Atacama, “vamos a tener que generar una oferta de nuevas viviendas, porque hay varias localidades o sectores donde no se va a poder reconstruir, porque quedaron arrasados por el agua y el lodo y son zonas de riesgo”²³.

En este caso, se trata de la aplicación “post” del artículo 60 de la Ley General de Urbanismo y Construcción (1976), que señala que en los planes reguladores se definirán los terrenos que no sean edificables, debido a posibles riesgos que se puedan producir por el tipo de terreno y su emplazamiento.

Se trabajará en la adecuación normativa urbana vigente como la modificación Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC: 2.1.17) que reglamenta áreas de riesgo tales como demarcación de zonas inundables o potencialmente inundables, debido entre otras causas a proximidad a lagos, ríos, esteros, quebradas naturales, canales y acequias de regadío, vertientes y napas subterráneas de poca profundidad, pantanos, sectores amagados por aguas lluvias, y terrenos situados en la zona de protección costera; y zonas próximas a pendientes elevadas de terrenos o en pendientes peligrosas, tales como, terrenos propensos a avalanchas, rodados, aluviones, aludes o erosiones acentuadas²⁴.

3.2 Políticas de reconstrucción

En las políticas de reconstrucción de los territorios afectados, basadas en la bancarización de la resolución de las necesidades de las personas, lo que se observa es cómo por medio del dinero “se reterritorializan y se fijan los flujos de trabajo en el consumo, la familia, el empleo y las obligaciones (obrero, pro-

23 María José Jarpa “Minvu define lugares que no volverán a ser habitados tras aluviones”. *La Tercera* digital, Nacional (03/04/2015), en <http://goo.gl/wkFEkm>

24 Ministerio de Vivienda y Urbanismo, “Minvu presenta estrategia para reconstrucción de la región de Atacama” (22/04/2015), en http://www.minvu.cl/opensite_det_20150422130517.aspx

fesor, hombre, mujer, etc.).”²⁵ El dinero actúa en la creación de financiamiento, que también es elección y decisión, y ello en lo que se refiere no solo a las producciones que se financian, sino también a las relaciones sociales que lo sostienen. Como dice Lazzarato (2013, p. 85): “La moneda como capital se arroga un derecho preferencial sobre el futuro”.

El futuro es incierto en las economías neoliberales, en las cuales el Estado cumple el rol de hacer política pública de los intereses privados. En el caso de los estudios y planes de reconstrucción, no se trata —como está dicho— de documentos vinculantes. Son tan solo insumos para (eventualmente) ser incorporados en los planes de acción de actores gubernamentales y privados en los territorios que han sido afectados por las catástrofes naturales, de acuerdo con sus intereses en desarrollar proyectos inmobiliarios:

Los Planes Maestros consideraron estudios técnicos y propuestas preliminares de obras de mitigación, diseño urbano, infraestructura, vivienda e instancias de participación ciudadana, para aquellas localidades costeras que requerían integración y coordinación de proyectos interministeriales (obras de mitigación, caletas, bordes fluviales y costeros, aguas lluvia, obras sanitarias, vialidad, parques, equipamiento, etc.) generando un banco de proyectos que permitiera evaluar y calendarizar las obras de reconstrucción²⁶.

4. Comentarios finales

Queremos terminar este informe sobre ciudad y reconstrucción señalando dos cosas:

- las políticas de financiamiento de viviendas sociales han demostrado su incapacidad para incorporar los atributos del derecho a la vivienda y para asegurar el derecho a la ciudad;
- el subsidio no es una herramienta de planificación urbana, es una herramienta de financiarización (bancarización) de la necesidad de vivienda de las personas.

En el libro *Con subsidio, sin derecho. La situación del derecho a una vivienda adecuada en Chile* (citado n. 21) se señala que los atributos del derecho a la vivienda adecuada son:

- otorgar una tenencia segura a quienes la habitan, que evite el temor a ser expulsados arbitrariamente sin aviso previo; en caso de indispen-

25 Maurizio Lazzarato, *La fábrica del hombre endeudado*. Buenos Aires: Amorrortu, 2013, p. 96.

26 Dirección de Reconstrucción Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Gobierno de Chile, *Reconstrucción urbana post 27 F. Instrumentos de Planificación y Gestión Territorial* (Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2013), p. 34.

sable erradicación, indemnizar todos los daños personales, sociales y físicos;

- proveer el acceso a servicios básicos para una vida saludable, tales como agua potable, alcantarillado, retiro de basuras;
- ubicar las viviendas en un lugar libre de contaminación y sin riesgos medioambientales; su ubicación debe abrir oportunidades para el acceso a bienes, servicios y oportunidades sociales, económicas y culturales; en sus alrededores debe existir equipamiento e infraestructura acorde a las necesidades de su población (cobertura y calidad);
- tomar en cuenta la identidad cultural de las personas que habitan la vivienda;
- proveer del espacio suficiente para el desarrollo de actividades como dormir, comer, descansar, estudiar, entre otros;
- dar seguridad estructural y medioambiental en términos de proteger de los efectos negativos del clima; la vivienda se debe poder ventilar, asolear e iluminar acorde a estándares de salud y habitabilidad humana;
- incluir mecanismos que garanticen la asequibilidad a la vivienda, sea mediante compra, arriendo, comodato, cesión u otro modelo, para todas las personas, y en especial para quienes tienen más dificultades o vulnerabilidades.

Además, se indica que el cumplimiento de estos atributos generalmente se produce paulatinamente. Por lo mismo, hay otras tres consideraciones que deben acompañar el derecho aludido:

- Las personas deben ser protegidas frente a la discriminación y tener igualdad de acceso a una vivienda asequible y adecuada a sus necesidades, en particular considerando los grupos más vulnerables, como los adultos mayores, las personas con capacidades diferentes, entre otros.
- Las personas deben ser incluidas en los procesos vinculados a su vivienda, su barrio y su ciudad; deben poder participar en las políticas públicas, programas y proyectos que las afecten e incidir en los cambios que impactan su entorno.
- Las personas deben contar con información suficiente y oportuna, en particular cuando se trata de materias que implican modificaciones a las condiciones de su hábitat.

En ausencia de una política de suelo que asegure y promueva la integración y la redistribución de la renta urbana, sería imposible hablar del cumplimiento de gran cantidad de los atributos del derecho a la vivienda. Lo que se envió al Congreso solo asegura que los agentes del suelo dispondrán de información confiable, entregada oportunamente y en un lenguaje que podrán entender fácilmente. Esa es la información que se discutirá, posiblemente, en los cabildos preparatorios para la nueva Constitución. La propuesta debiera ser otra. Debiera ser la discusión en torno a cómo conseguir que se cumplan y aseguren los atributos que se despliegan en la siguiente tabla:

Cuadro 1 Criterios mínimos, descripción, dimensiones e indicadores asociados a la definición de vivienda adecuada según la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), de la ONU

Criterio	Descripción	Dimensión	Indicador
Seguridad de la tenencia	La vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.	Tenencia legal o segura	N.º de hogares o familias en situación de tenencia segura (incluyendo, por ejemplo, hogares propietarios, arrendatarios con contrato, usufructuarios o titulares de la tenencia de la vivienda con un respaldo legal).
Disponibilidad de servicios	Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.	Disponibilidad de agua apta para consumo humano	N.º de viviendas con acceso regular y adecuado a fuentes de agua apta para consumo humano.
		Disponibilidad de sistema sanitario adecuado	N.º de viviendas con sistema de eliminación de excretas adecuado (conexión a alcantarillado y/o fosa séptica o sanitaria, con disponibilidad de servicio sanitario privado).
		Disponibilidad de energía eléctrica	N.º de viviendas con acceso regular y adecuado a energía eléctrica.
Asequibilidad económica de la vivienda	La vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.	Disponibilidad de vivienda social o económica	N.º de viviendas adecuadas que se encuentran disponibles para albergar a hogares o familias requirentes de vivienda a bajo costo.
		Gasto en vivienda	% de los ingresos o del presupuesto familiar destinado al pago de vivienda (sea por concepto de dividendo, hipoteca, alquiler o arriendo).

Criterio	Descripción	Dimensión	Indicador
Habitabilidad	La vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.	Hacinamiento	N.º de personas que residen habitualmente en la vivienda/ dormitorios de uso exclusivo en la vivienda.
		Tipología aceptable	N.º de viviendas ocupadas de tipo aceptable (viviendas de tipo permanente, como casas, departamentos u otras residencias que habilitan el alojamiento permanente de personas).
		Materialidad	N.º de viviendas ocupadas con materialidad aceptable (viviendas cuyos materiales de construcción se consideren adecuados y durables).
		Conservación	N.º de viviendas ocupadas cuyos materiales de construcción presenten un estado de conservación adecuado (sin fallas ni daños severos y/o estado de conservación bueno o aceptable).
		Acondicionamiento lumínico, térmico, acústico y ventilación	N.º de viviendas ocupadas que cumplen con estándares técnicos o subjetivos en materia de acondicionamiento térmico, lumínico, acústico, ventilación u otro aspecto.
Accesibilidad	La vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.	Accesibilidad universal	N.º de viviendas que dispone de facilidades que permiten el acceso de toda persona a la vivienda y el uso de todas sus funcionalidades y comodidades, con independencia de su condición física o mental.
Ubicación	La vivienda no es adecuada si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.	Accesibilidad a transporte, fuentes laborales, equipamiento urbano y/o servicios sociales	Distancia o tiempo de traslado desde la vivienda al punto más cercano en el que está disponible.
		Mitigación de riesgos naturales y/o antrópicos	N.º de viviendas emplazadas en zonas expuestas o adecuadamente protegidas frente a riesgos de origen natural y/o antrópico.
Adecuación cultural	La vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural.	Adecuación cultural	N.º de viviendas que incorporan (en su diseño, materialidad y funcionalidad) características que resaltan, favorecen o permiten la libre expresión de la identidad cultural de sus residentes.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Hábitat (Autor principal: Juan Cristóbal Moreno Crossley), *Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat* (Nairobi: ONU-Hábitat, 2015), p. 17, en <http://unhabitat.org/books/deficit-habitacional-en-america-latina-y-el-caribe/>

Los indicadores presentados en esta tabla constituyen insumos para un análisis macro de las tendencias que en un momento y un lugar dados operan en el cumplimiento del derecho a la vivienda, y son una buena herramienta si se quiere trabajar la especificidad económica, social y cultural de cada conflicto en su entorno territorial o urbano.

Y en este marco, se debiera discutir en torno a cómo controlar efectivamente la especulación inmobiliaria y con el suelo urbano, privilegiando su adquisición por parte del Estado; estableciendo zonas prioritarias de desarrollo con urbanización consolidada y cerca de las fuentes de trabajo de las personas; creando zonas de protección de terrenos rurales; congelando precios cuando se anuncien proyectos; estableciendo contribuciones por mejora (tributo a los beneficios que obtiene una propiedad por la urbanización en la que emplaza). Se trata de medidas que deben permitir que el Estado y el conjunto de la sociedad –no el propietario (como ocurre actualmente)– recuperen la plusvalía.

La ciudad no puede ser pensada y propuesta como el lugar donde se genera plusvalía debido al trabajo de una gran cantidad de personas, las mismas que son expulsadas hacia la periferia por falta de una política de suelo que considere, promueva y logre incrementar el valor de uso de las ciudades y no su valor de cambio.

La ciudad debe ser el lugar donde las personas puedan ejercitar plenamente su ciudadanía (sus derechos humanos y libertades), producir y gestionar socialmente el espacio. Hablamos de ciudades en las cuales se establece y asegura la función social de la propiedad; es decir, una ciudad en la que se privilegia el interés común por sobre el derecho individual de propiedad, para producir espacios socialmente justos y democráticamente gestionados.