



COMPARACIÓN DE POLÍTICAS INTERNACIONALES DE SUELOS PARA VIVIENDAS SOCIALES.

POR: FRANCISCO ANTONIO VALDÉS FLORES

Tesina presentada la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo para optar al grado de Magister en Política Públicas.

PROFESORES GUÍA:

LESLEY ALISON BRICENO VALENCIA
MAURICIO APABLAZA

Julio 2022
Santiago

Tabla de contenido

1	INTRODUCCIÓN	iv
2	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	iv
2.1	La necesidad de una vivienda digna.	iv
2.1.1	La vivienda es una necesidad básica.....	v
2.1.2	La vivienda como algo justo.	vi
2.1.3	La vivienda amplía las capacidades de sus habitantes.....	vii
2.1.4	El acceso a la vivienda como símbolo de desigualdad	viii
2.2	La vivienda social en Chile	ix
2.3	Interrogantes de investigación	xi
2.4	Objetivos de investigación	xiii
2.5	Supuestos de la investigación	xiii
3	MARCO REFERENCIAL	xiv
4	MARCO METODOLÓGICO	xvii
4.1	Enfoque	xvii
4.2	Tipo de Diseño.....	xviii
4.3	Tipo Investigación.....	xviii
4.4	Muestra.....	xix
4.5	Instrumento/Técnica	xx
4.6	Tipo de Análisis.....	xx
5	PROYECCIONES	xx
6	POLÍTICA DE SUELOS DEL REINO DE LOS PAÍSES BAJOS	xxi
6.1	Constitución de los Países Bajos	xxi
6.2	Otras normativas relacionadas a suelos.....	xxi
6.2.1	Ley de Vivienda (Woningwet).....	xxii
6.2.2	Ley de Ordenación del Territorio (Wet ruimtelijke ordening).	xxii
6.2.3	Ley de Expropiación (Ontheffingswet)	xxiv
7	POLÍTICA DE SUELOS DEL REINO UNIDO	xxv
7.1	Carta Magna.....	xxv
7.2	Ley de Planificación urbana y rural	xxvi
7.3	Ley de planificación y compras obligatorias de 2004	xxvii
7.4	Programa de Tierras Públicas para viviendas (Public Land for Housing Programme 2015–20).....	xxvii

7.5	Homes England	xxviii
8	EL SUELO PARA VIVIENDA SOCIAL EN CHILE	xxix
8.1	Normativa vigente	xxx
8.1.1	Constitución.....	xxx
8.1.2	Propuesta nueva Constitución.....	xxx
8.1.3	Pacto Internacional De Derechos Económicos, Sociales Y Culturales.....	xxxii
8.1.4	Normas Relacionadas al Plan Regulador	xxxii
8.1.5	Ley General De Urbanismo y Construcciones	xxxiii
8.1.6	Decreto Ley 2186	xxxiv
8.2	Instrumentos para adquisición de suelos.....	xxxv
9	Analisis de los resultados y comparación	xxxvi
9.1	Constitución	xxxvi
9.2	Expropiación.....	xxxvii
9.3	Planes reguladores o de desarrollo.....	xxxviii
9.4	Construcción de viviendas sociales.....	xxxix
10	Conclusiones.....	xxxix
11	Bibliografía.....	xlv

© Se autoriza la reproducción de esta obra en modalidad de acceso abierto para fines académicos o de investigación, siempre que incluya la referencia bibliográfica.

1 INTRODUCCIÓN

El presente estudio revisará las Políticas Públicas de diferentes países relacionadas con la compra y tenencia de suelos para la construcción de viviendas sociales; con el fin de compararlas con las políticas públicas que Chile tiene, buscando con ello detectar oportunidades que puedan incorporarse a la realidad del país.

2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La vivienda es un bien requerido por todas las familias; independiente del tamaño de la vivienda, la calidad o los materiales en que está construida, cada persona necesita un lugar donde pueda al menos dormir, como necesidad básica.

En tal sentido, uno de los insumos para la construcción de viviendas es el suelo o el terreno donde se ubica la vivienda. La compra o tenencia de terrenos no es una necesidad en sí misma; es lo que se puede hacer en dicho terreno (viviendas, oficinas, cultivos, etc.).

El interés del presente estudio es revisar diferentes políticas públicas que involucran la adquisición de suelos que se destinan a la construcción de viviendas sociales.

2.1 La necesidad de una vivienda digna.

La decisión en la entrega de subsidios por parte del Estado, proporcionando algún tipo de solución para que las personas vulnerables o con menos recursos económicos tengan una vivienda, puede ser respaldado al revisar el trabajo de varios autores, entre ellos, los siguientes:

2.1.1 La vivienda es una necesidad básica.

De acuerdo con el análisis presentado por Abraham Maslow a través de su obra “Teoría de la Motivación Humana”, indica que las personas están motivadas en actuar según una Jerarquía de Necesidades, las que representa por medio de una pirámide.

Según ello, las personas actúan influenciadas o motivadas por un grupo de necesidades, las cuales agrupa en 5 diferentes niveles; en la medida que un grupo de necesidades esté satisfecho, se dispara la motivación por necesidades presentes en un nivel o grupo superior, que no están satisfechas. (Maslow, 1943)

Es así como en los primeros 2 niveles están necesidades más básicas o inferiores: las llamadas Fisiológicas, donde se encuentran las de orden inmediato como alimentarse, vestirse, tener cobijo o resguardo, entre otras; y las de Seguridad, como tener un empleo, salud, o por decirlo de otra manera, prevenir que las necesidades fisiológicas estén aseguradas de forma permanentemente a lo largo del tiempo.

Más arriba en esta jerarquía de necesidades se encuentran: la necesidad de Afiliación, que se refiere a la pertenencia a algún grupo, relaciones de amistad y afecto; la necesidad de Reconocimiento, relacionado con el respeto, la autoestima y el logro; y finalmente la necesidad de Autorrealización, ligada a actividades que le dan sentido a la vida o a la trascendencia.

La necesidad de una vivienda por parte de las familias o las personas, podría considerarse que se encuentra dentro de los niveles más bajos en la Escala de Necesidades:

- Como una Necesidad Fisiológica: Una persona en situación de calle requiere tener cobijo en días fríos o de tormenta, por lo que un hostel de manera transitorio podría satisfacer la necesidad.
- Como una Necesidad de Seguridad: En este caso correspondería poder satisfacer la necesidad de donde tener cobijo, pero de forma permanente en el tiempo. Puede ser una vivienda propia o en arriendo; una casa grande o una vivienda social; indistintamente se estaría satisfaciendo la necesidad dentro del grupo consideradas como de seguridad.

2.1.2 La vivienda como algo justo.

Por su parte, Rawls (1971), describe el Principio de la Justicia. Para explicar dicho Principio, plantea que las personas, desde una posición puramente racional, pueden determinar moralmente lo que es justo, esperando que otras personas actúen de la misma manera. Esto no es fácil de comprender, pues las personas tienden a actuar en su propio beneficio; pero considera que pueden razonar que en un sistema de cooperación, el resultado sería un mejor modo de vida para todos, en comparación a los resultados que individualmente podrían obtener según sus propios esfuerzos.

Para la construcción de este sistema justo, Rawls plantea que las personas debieran decidir asumiendo una posición imparcial; es decir, para poder generar la construcción de este “contrato social” los individuos deben suponer que no tienen consciencia o pueden suspender las contingencias en las que cada uno está adscrito (condición social, religión, sexo, color de piel, etc.). Con ello, desde la ignorancia de

las circunstancias que los rodean en la realidad, las personas racionales eligen o pactan un set de condiciones justas para vivir.

Por ejemplo, si se fuera parte de la religión que es mayoritaria, se podría estar de acuerdo en que existiera una religión oficial; sin embargo, al desconocer si uno es parte de la mayoría o de la minoría religiosa, racionalmente se debiera estar de acuerdo con la libertad religiosa. Del mismo modo, al desconocer la condición social que uno tiene, racionalmente las personas debieran estar de acuerdo en asegurar el derecho a la vivienda y considerarlo como algo justo para todos.

2.1.3 La vivienda amplía las capacidades de sus habitantes.

El economista y filósofo Amartya Sen, hace un planteamiento adicional a la teoría de la justicia de Rawls. Analizando el contrato social donde racionalmente nos hemos puesto de acuerdo en lo que es justo para todos, donde habría una serie de derechos y bienes que sean un mínimo común para todos; pero podría darse el sinsentido, por ejemplo, que todos tengan derecho a una bicicleta, la que podría recibir tanto una persona acostumbrado a ocuparla, como una persona que tenga algún problema físico que le impida andar en ella. (Urquijo, 2014)

Es así como Amartya Sen distingue los funcionamientos, el cual consiste en estados y acciones (por ejemplo: tener buena salud, poseer una herramienta, ir al colegio) y para medir el bienestar correspondiente, no mide cuanto tiene, sino lo que consigue realizar con ello. Y, por otro lado, se refiere a las capacidades, las cuales serían las diferentes combinaciones de funcionamientos que se pueden alcanzar; dicho de otro modo, las diferentes oportunidades que tiene cada persona (tener una

buena alimentación y hacer deporte de joven genera la oportunidad de una buena y saludable vejez).

De esta manera, tener una vivienda digna tiene varias funciones: resguardo del clima, lugar para reunirse o para descanso, entre otros; pero las capacidades son infinitas, podría ser un lugar para abrir un taller o emprendimiento, el tener donde dormir sin estar hacinado podría ser la diferencia para rendir mejor en el trabajo y los estudios, como un seguro financiero en caso de una emergencia, o también podría ampliarse si la familia crece y varios otros.

2.1.4 El acceso a la vivienda como símbolo de desigualdad

Desde un punto de vista netamente económico, existen estudios que relacionan un menor crecimiento económico con el grado de desigualdad de la economía de un país.

En tal sentido, el Premio Nobel de Economía 2001 Joseph Stiglitz, hace 2 distinciones: Por un lado, algunas Economías no están orientadas en generar o tener un crecimiento de su riqueza, y los incentivos del Mercado apuntan a captar la riqueza de otros, redistribuyéndola hacia los más ricos, aumentando la brecha entre ricos y pobres; y por otro lado, se da la situación que el Estado en lugar de gastar recursos realizando inversiones, debe gastar parte de sus recursos en redistribuir y entregar acceso a salud, educación y otros servicios que los más pobres no pueden costear por su cuenta, entre ellos el acceso a la vivienda. (Stiglitz, 2014)

Por su parte, Richard Wilkinson, epidemiólogo social, plantea que las grandes diferencias en el acceso al bienestar de las sociedades (salud, educación, orden

social, etc.) no es un problema en el nivel de ingresos o del Producto Interno Bruto, sino que es un problema del grado de desigualdad que tienen estos países. (Wilkinson, 2009)

Finalmente, ya sea porque una vivienda es una necesidad básica, que sea algo justo para todos, una fuente de oportunidades (capacidades) o que sea un instrumento para disminuir la brecha de la desigualdad, la sociedad en general y el Estado en particular pueden acordar proveer que las familias tengan una vivienda digna.

2.2 La vivienda social en Chile

En el caso del Estado de Chile, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo es el encargado de planificar y ejecutar programas y proyectos que, estén orientados a disminuir el déficit habitacional y, por otro lado, a mejorar la calidad de vida de las ciudades y pueblos. Una parte de su Programa es la selección y entrega de subsidios a las familias de menores ingresos para adquirir una vivienda o mejorar la que tienen.

En base a datos obtenidos de la encuesta Casen en Pandemia 2020, se estima que el déficit cuantitativo de viviendas es de 438.113 hogares, lo que se traduce en alrededor de 1,5 millones de personas, las cuales se distribuyen en todos los quintiles de la sociedad en mayor o menor grado. (Urbanismo, 2022)

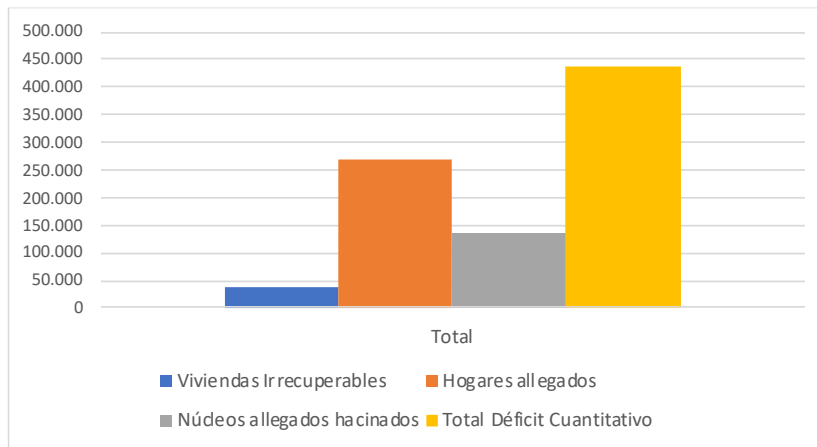


Gráfico 1. Cantidad de déficit de viviendas. (Fuente: Datos de Observatorio Urbano MINVU, elaboración)

Sin embargo, esa cifra pudiera ser mayor producto de los flujos migratorios que ha recibido el país en los últimos años, el aumento de asentamientos informales o “campamentos” que no han sido catastrados; agregando a esto los efectos de la pandemia del coronavirus en la economía de las familias, lo que ha generado que algunas familias se trasladen a dichos campamentos, o que vivan hacinados en una vivienda junto con otras familias al haberse generado una contracción en la economía y una consecuente pérdida de empleo.

Los subsidios para la adquisición de viviendas que entrega el MINVU están destinados a familias vulnerables o de clase media, que no poseen vivienda propia; en tal caso, de ser beneficiados con un subsidio, y dependiendo del nivel de ingresos familiares, el subsidio puede cubrir una parte o el valor total de la vivienda (la parte que no cubra del valor de la propiedad debe ser cubierta por el beneficiario con recursos propios o accediendo a un crédito bancario).

Los subsidios que otorga el Ministerio de Vivienda destinados para las familias vulnerables, cubren el valor total de la vivienda hasta por un monto de alrededor de 1.000 Unidades de Fomento (U.F.). El monto de 1.000 U.F. que se entrega debe cubrir el valor total de la propiedad, incluyendo el costo del terreno, y los gastos de urbanización y construcción de la vivienda.

Para que el MINVU pueda hacer esto posible y los proyectos de vivienda puedan financiarse con el valor del subsidio (pero sin disminuir estándares en la calidad o los metros cuadrados de construcción), la solución ha sido construir en lugares que el valor del terreno sea barato. Esto trae como consecuencia que las familias accedan a una vivienda propia en lugares alejados de la ciudad, pues construir en terrenos que anteriormente eran zonas rurales tiene un valor más barato de terreno, y son por lo general lugares donde no existen servicios complementarios que las familias requieren.

“El costo de las viviendas sociales ha aumentado fuertemente... Es cierto que ha subido el precio de algunos insumos, como el fierro y el cemento, sin embargo, el costo principal es el del suelo”. (Montes, 2021)

2.3 Interrogantes de investigación

Se revisarán las Políticas Públicas de algunos países para conocer su Política de Suelos para la construcción de viviendas sociales; pero ya que es el costo del terreno

o suelo donde se construirán estas viviendas es lo que más impacta en el valor total de la construcción de la vivienda.

Con el propósito de contrastar experiencias que sean diferentes a las políticas aplicadas en nuestro país, se estudiará la experiencia de un par de países de Europa que son tanto miembros de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), como de la Unión Europea o fueron parte de ella de manera reciente; dichos países han pasado por procesos de industrialización de su economía y de migración anteriores a Chile, y han vivido adicionalmente la reconstrucción de posguerra; los países escogidos como una muestra para este análisis son Reino Unido y Países Bajos.

Siendo estos los objetos de estudio, las interrogantes que formarán parte de la investigación son:

- I. ¿Cuáles políticas de suelos se han implementado Reino Unido y Países Bajos para construcción de viviendas sociales?
- II. ¿Qué políticas aplica Chile para la compra de terrenos para la construcción de viviendas sociales?
- III. En comparación, de las políticas revisadas, ¿Cuáles pudieran considerarse que Chile no las utiliza y podrían proponerse para mejorar las políticas públicas actuales?

2.4 Objetivos de investigación

Para la investigación se ha fijado como objetivo general: Comparar las políticas públicas de los países descritos para el estudio, en relación con la política de suelos para la construcción de viviendas sociales chilena.

Como objetivos específicos se puede mencionar:

- Contrastar las diferentes Políticas Públicas en materia de suelos para la construcción de viviendas sociales que países de la muestra en comparación con Chile.

Con este estudio se podrá analizar y develar, descartando las coincidencias, que políticas públicas a la fecha Chile no ha aplicado y que podrían adaptarse e implementarse en nuestro país.

2.5 Supuestos de la investigación

Se han seleccionado esta muestra de 2 países para revisar y comparar sus experiencias en las políticas públicas aplicadas en materia de suelos para viviendas sociales con las que Chile cuenta. Se espera que al tratarse de países con ingresos más altos en comparación con Chile, que estos se cataloguen dentro de los países denominados “Desarrollados” y que, a diferencia de Chile, son países que ya se han decidido por un Estado de Bienestar, por lo que se espera que al comparar la legislaciones de los países de la muestra con las de Chile, existan políticas que hayan servido para que en materia de suelos, dichos países tengan mayores y mejores alternativas para la construcción de viviendas sociales.

3 MARCO REFERENCIAL

3.1 La política de suelos para construcción de viviendas implementada en los países de Europa de la muestra.

Para optar a mejorar las políticas relacionadas con los terrenos destinados a viviendas sociales, este estudio se realizará comparando las políticas que otros países han implementado. En primer lugar, se revisarán las políticas de una muestra de países Europeos que pertenecen a la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). La OCDE está compuesta por 38 países de 4 diferentes continentes y su origen se remonta a la Europa de Reconstrucción posterior a la 2da Guerra Mundial; los países en su conjunto, incluyendo a 5 socios estratégicos, representan el 80% del comercio y las inversiones mundiales.

La mayoría de los países que pertenecen a la OCDE poseen ingresos mayores al de Chile (mientras en Chile el PIB per cápita al año 2020 era de US\$24.689, el promedio de la OCDE Europea el año 2021 era US\$47.505); junto con ello, otros indicadores como Ingreso Mínimo, Acceso a salud, y especialmente el Acceso a Vivienda, en todos ellos Chile se encuentra en una posición menor al Promedio de la OCDE. (OCDE, 2022)

En Europa los procesos de industrialización de las economías fueron anteriores a los experimentados por nuestro país, por lo que los flujos de migración del campo a la ciudad (el cual es uno de los motivos que genera el déficit de viviendas) ocurrieron antes en esos países y debieron desarrollar políticas y programas para responder a

las necesidades de esta nueva demanda. Adicionalmente, la destrucción ocurrida durante la 2da. Guerra Mundial azotó especialmente a este continente; pueblos y ciudades resultaron completamente destruidas durante la guerra, lo que produjo una necesidad por volver a construir nuevas viviendas.

Con posterioridad diferentes países de Europa han enfrentado nuevos flujos migratorios, ya no hacia las grandes ciudades; pero ahora son de carácter humanitario al provenir de países en guerra o con graves problemas de desarrollo humano.

Siendo esta la experiencia de países de Europa que son parte del estudio, el propósito de revisar las políticas públicas de estos países está relacionado con el Benchmarking, el cual consiste en estudiar las estrategias o prácticas que, en este caso, países líderes están implementando y como podemos reproducir dichas acciones.

Por ejemplo, al revisar la Legislación del Reino Unido, su experiencia relacionada con la Vivienda Social se remonta a la época Victoriana en el siglo XIX con la “Ley de vivienda para las clases trabajadoras” (Housing of the Working Classes Act) de 1885 y posteriormente en 1919 mediante la “Housing and Town Planning Act” el Gobierno Inglés se embarca en un programa de construcción de viviendas sociales.

En comparación, en el caso chileno, la primera ley relacionada a la construcción de viviendas sociales se remonta a 1906, con la “Ley de Habitaciones Obreras”, siendo un país pionero en la materia a nivel latinoamericano. (LA VIVIENDA SOCIAL EN CHILE, Hidalgo Dattwyler, 1999)

3.2 La política de suelos para construcción de viviendas implementada en Chile.

Se revisarán las políticas y programas relacionados con los terrenos para la construcción de viviendas sociales que maneja el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), el cual atiende de manera exclusiva la demanda por estas viviendas.

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) es el Ministerio a cargo de la elaboración de las políticas de vivienda, junto con el desarrollo de planes y programas; adicionalmente los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU) son los organismos que ejecutan y llevan a la práctica estos planes y programas, siendo el principal nexo entre las familias y el Ministerio.

Dentro de los programas de vivienda que SERVIU tiene como oferta programática existen actualmente programas destinados a:

- Construcción de viviendas rurales (D.S. 10)¹, el cual también incluye recursos para la mejora de viviendas existentes,
- Viviendas para familias vulnerables, llamado Fondo Solidario de Elección de Vivienda (D.S. 49),
- Viviendas para familias de sectores medios, Sistema Integrado de Subsidio (D.S. 1),
- Y el más reciente, el Programa de Integración Social y Territorial (D.S. 19).

¹ D.S. es la abreviación de Decreto Supremo, el cual es el instrumento o acto jurídico mediante el cual el Ministerio de Vivienda aprueba los diferentes programas habitacionales.

Cada uno tiene diferentes particularidades y están destinados a un diferente público objetivo; algunos subsidios cubren el total del valor de la propiedad y en otros casos las familias deben incluir recursos propios o recurrir al crédito bancario.

En el caso de los suelos o terrenos para la construcción de viviendas, pueden tener un origen diferente: Existen proyectos donde SERVIU es el dueño de los terrenos, en los cuales después licita la construcción de viviendas; en otros casos las familias pueden construir en un terreno propio o están los proyectos donde la empresa inmobiliaria es dueña del terreno donde construirá las viviendas. Finalmente, de forma previa a la entrega de los títulos de propiedad, se realizan las gestiones para la subdivisión y traspaso del terreno a cada propiedad.

4 MARCO METODOLÓGICO

4.1 Enfoque

Se aplicará un estudio con enfoque cualitativo, el propósito del estudio no es medir cantidades de viviendas o metros cuadrados de los terrenos, por lo que no se realizará algún análisis de tipo cuantitativo.

Por ellos mismo se definirán variables a analizar con el propósito de poder comparar las diferentes políticas:

- Existe algún instrumento de planificación que limite el destino de uso de los terrenos y con ello los correspondientes a la construcción de viviendas.
- El valor del terreno es fijado por el Mercado o el Estado tiene alguna injerencia.

- Es el Estado el único actor interesado en la compra de terrenos y construcción de viviendas sociales.
- Existe algún subsidio a la compra de terrenos para construcción de viviendas.
- Hay espacio para la consulta y participación de la Comunidad en la planificación o la compra de terrenos.

En el transcurso de la investigación pudiera agregarse o redefinirse alguna de estas variables.

4.2 Tipo de Diseño

Se ocupará un Diseño Documental, dado que se utilizará material impreso, mediante la recopilación de Políticas Públicas (incluyendo Legislación) de estos países, junto con incluir literatura académica reciente que exista relacionada con el tema de investigación. Junto con ello, se analizarán los cambios que han experimentado a lo largo del tiempo.

4.3 Tipo Investigación

La investigación será descriptiva a través de un análisis hermenéutico. Para ello se examinará la Constitución y las diferentes legislaciones de cada uno de los países en estudio, con ellos se tendrán un conjunto de textos que son relevantes en la investigación.

Con posterioridad se realizará una comparación entre las legislaciones revisadas, con el fin de encontrar similitudes y diferencias; y a partir de ello poder contrastar el grado de éxito de estas legislaciones y en qué medida pudieran replicarse.

4.4 Muestra

Para realizar la investigación se ha definido estudiar la legislación de 2 países: Reino Unido y Países Bajos; los cuales, como se ha mencionado, corresponden a países que en diferentes análisis económicos están en mejor posición a la de Chile, y no realizar esta comparación con países con los que Chile esté en mejor para aplicar diferentes políticas públicas. El motivo por el cual se elige estos 2 países es no tener una muestra que resulte inmanejable para el estudio y particularmente por:

- Países Bajos, el tamaño de este país (41,543 km²) representa alrededor de un 6% del tamaño que tiene Chile, con una población similar (17.533.405 habitantes al año 2021, de acuerdo con cifras del Banco Mundial), por lo cual es interesante poder conocer las políticas que han aplicado para atender a la demanda por vivienda, con la restricción de territorio que el país tiene.
- Reino Unido, en este caso es un país con una población más de 3 veces mayor a la de Chile, pero con poco más del 30% del tamaño de nuestro territorio; adicionalmente tiene una particularidad, en relación con la tenencia de la tierra tiene una diferencia con respecto a otros países, pues las viviendas pueden estar construidas en terrenos que pueden o no, ser

parte de la misma propiedad; el suelo y la construcción son de propietarios diferentes.

4.5 Instrumento/Técnica

Se revisarán la Legislación de los países antes mencionados, para lo cual se recolectará la información principalmente a través de internet, de páginas gubernamentales o académicas, para el caso literatura complementaria.

4.6 Tipo de Análisis

Se hará un registro de cada documento, clasificándolos de acuerdo si corresponden a documentos estatales, estudios. Se elaborará una síntesis de su implementación y resultados, con lo cual se procederá a realizar comparaciones entre ellas y la legislación vigente en el país.

5 PROYECCIONES

Se espera obtener la descripción y el detalle de la implementación de políticas públicas generadas por cada país y cómo estas han sido implementadas.

Con la información revisada y clasificada será posible compararla con la aplicada en Chile y con ello revelar donde existan políticas que no han sido desarrolladas en el país. Esto permitirá tener un conjunto de propuestas con las que se pueda proponer mejoras a las políticas existentes en Chile o nuevas políticas públicas.

6 POLÍTICA DE SUELOS DEL REINO DE LOS PAÍSES BAJOS

6.1 Constitución de los Países Bajos

Al revisar la Constitución de los Países Bajos (Bajos, 2021), en lo relacionado con el suelo o terreno y el derecho a la vivienda, se menciona:

- En el Artículo 14 de la Constitución se indica que toda expropiación solo puede realizarse por motivos de interés general y debe garantizarse su pago, salvo excepciones, de acuerdo a la ley y normas vigentes.
- En el Artículo 22 se indica que “los Poderes Públicos fomentarán una política orientada a que haya suficientes viviendas”.

6.2 Otras normativas relacionadas a suelos

El Ministerio de Infraestructura y Gestión del Agua (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat) es el encargado de mantener un país sustentable, siendo responsable de las políticas de vivienda, de transporte, obras públicas, gestión de suelo y recursos hídricos; se creó con la fusión de varios Ministerios, incluido el Ministerio de Vivienda y Ordenación Territorial el año 2010.

Dentro de las funciones en el ámbito habitacional, está la planificación y desarrollo de área, el cual se realiza con el fin de desarrollar o re-desarrollar un territorio específico. Esto se realiza a nivel de proyecto, por lo cual existe una fase de factibilidad, de ejecución y gestión. Dentro de ello, se define un plan de zonificación, el cual incluye requisitos del diseño del espacio público y requisitos arquitectónicos (formas para la fachada, color, forma del techo, etc.). El diseño urbano define la función que se espera, cantidad de edificios, requisitos ambientales; es una tarea que suele ser realizada por el municipio.

6.2.1 Ley de Vivienda (Woningwet)

La Ley de Vivienda, vigente desde el año 1991, incluye las diversas normas de construcción, junto con las referencias a las correspondientes a Medio Ambiente y las responsabilidades en la construcción y la propiedad de las edificaciones.

En el Capítulo IV, Artículo 19, se hace mención a que se autoriza la existencia de Instituciones sin fines de lucro que operen en interés de la vivienda pública, las cuales se entregan en arriendo, a un valor que no puede exceder el indicado en la Ley de Asignación de Arriendos (Wet op de huurtoeslag). Estas asociaciones a su vez compran terrenos a precios subsidiados para la construcción de viviendas sociales, o edificaciones para se remodeladas y refaccionadas con el mismo fin.

En su Capítulo V, Suplir las necesidades de vivienda, hace referencia a:

- Artículo 62, la realización de censos de vivienda, para conocer el tamaño y composición del parque de viviendas, así como su uso y ocupación. Este censo se realiza con apoyo de la Municipalidad, con recursos de nivel central y se utiliza para dictar normas que beneficien a dar una mejor solución habitacional en los Municipios consultados.
- Artículo 81, autoriza el traspaso de recursos a la Municipios para la construcción, viviendas y el entorno.

6.2.2 Ley de Ordenación del Territorio (Wet ruimtelijke ordening).

Vigente desde el año 2016, la Ley de Ordenación del Territorio (Wettenbank, Wet ruimtelijke ordening, 2022) tiene como fin la buena ordenación del territorio del municipio. Dentro de los diferentes Capítulos y artículos se puede destacar:

- Capítulo 2, los diferentes Ministerios pueden participar en la elaboración de visiones estructurales en las que se establezcan aspectos de la política espacial que el Gobierno Central debe seguir.
- Dichos planes tienen una duración de 10 años, los cuales pueden ser prorrogados.
- En el Capítulo 3 se indica que para proteger el uso del suelo para el cual fue designado, se puede disponer la prohibición de realizar determinadas obras, así como la demolición de edificios; se puede designar áreas en la cuales los edificios deben modernizarse o reemplazarse, de acuerdo a ciertas características.
- En el Capítulo 6, Sección 6.1, se indica que se concederá una indemnización en caso de generarse un perjuicio por pérdida de ingresos o la disminución del valor del inmueble por consecuencia de: Alguna disposición en el Plan de zonificación, reglamento de manejo, plan de integración o relacionadas con cambios en los permisos ambientales. Dicha indemnización no se refiere a algún pago por expropiación, dado que el inmueble mantiene el mismo propietario; la expropiaciones son reguladas por la Ley de Expropiación (Onteigeningswet).
- Así también, en la Sección 6.4 Desarrollo de la tierra, especifica que el Consejo Municipal debe aprobar un plan de aprovechamiento, sobre se genera un plan de edificación.

El año 2017 se modificó el Decreto de Ordenación del Territorio (Besluit ruimtelijke ordening - Bro), mediante el cual se introdujo un nuevo sistema de escalamiento (Ladder), para el uso eficiente del espacio. Dentro de las disposiciones referentes al plan de zonificación, en su Artículo 3.1.2 se indica que en materia de vivienda social, se puede fijar un precio límite de compra menor a 200.000 Euros.

Respecto del Plan de Construcción, que figura en la Ley de Ordenamiento, este puede especificar la construcción de viviendas, edificios, ampliación de edificios o la conversión de edificios contiguos. Dicho plan debe incluir estimaciones del valor de la tierra, de estructuras a ser demolidas, y el costo de reubicación de estructuras, entre otros.

Por otro lado, en lo referente al Desarrollo de la Tierra (Sección 6.2, Artículo 6.2.10), indica que la reglas podrán referirse a: Número y ubicación de viviendas de alquiler social, viviendas para sectores medios liberalizadas, viviendas sociales en regimen de propiedad y solares para uso privado; así también el método para asignar dichas parcelas, su precio; junto con normas para luchas contra la especulación en la viviendas sociales en arriendo, así como las de carácter privado.

6.2.3 Ley de Expropiación (Onteigeningswet)

La Ley de Expropiación (Wettenbank, Onteigeningswet, 2022) en su Artículo 1, se indica que esta puede realizarse por el bien común en una o más provincias, municipios o juntas de agua. Además del propietario del bien inmueble, pueden

concurrir y solicitar compensación aquellos que consideren tener algún derecho sobre el bien a expropiar: arrendatarios, subarrendatarios, copropietarios y acreedores.

Si no es posible llegar a un acuerdo amistoso, se citará a los involucrados al Tribunal correspondiente a la jurisdicción donde se encuentra el inmueble a expropiar. El Tribunal nombrará una comisión de peritos, siempre en número impar, quienes fijarán el valor del inmueble.

En el Título IV se hace referencia a la Expropiación en interés de la vivienda; el cual refiere que la expropiación puede realizarse para: Implementar un plan de zonificación, un plan de construcción, despejar áreas de interés para viviendas públicas o para remover edificaciones desocupadas o en mal estado.

7 POLÍTICA DE SUELOS DEL REINO UNIDO

7.1 Carta Magna

Al revisar la Legislación del Reino Unido, a diferencia de Chile, no cuenta con una Constitución (legislation.gov.uk, 2021) en el entendido que este sea un único texto donde se describa al Estado, su estructura y ordenamiento jurídico, y los derechos de sus ciudadanos. En el caso del Reino Unido es una Constitución no codificada, al tratarse de una recopilación de leyes, jurisprudencia, tratados vigentes, los cuales en su conjunto pueden considerarse que la conforman. Su origen se remonta a la Carta Magna firmada en 1215, la cual limitaba los poderes del rey y reconocía una serie de derechos, entre ellos el derecho de propiedad y herencia de la tierra.

Dentro del conjunto de leyes que cuenta el Reino Unido, la Ley de Reforma Constitucional del año 2005, en su artículo 50 menciona los poderes para adquirir tierras para el servicio público, el cual hace referencia a: la adquisición mediante acuerdo, y a la adquisición obligatoria; contenidas en la Ley de comisionados de obra de 1852 y la Ley de Planificación urbana y rural, respectivamente; junto con enmiendas introducidas posteriormente en la Ley de administración local, planificación y tierras, y en la Ley de vivienda. (Parlamento del Reino Unido, 2021)

7.2 Ley de Planificación urbana y rural

La ley de Planificación urbana y rural (National Archives, 1990), tiene como finalidad la de regular el desarrollo de los suelos y la tierra, específicamente para Inglaterra y Gales.

Por un lado establece las Autoridades de planificación local (LPA) para condados y distritos metropolitanos, rurales y de Londres.

Regula las actividades de construcción y demolición de propiedades privadas para ponerlas en propiedad pública, con el fin de garantizar que el desarrollo realizado por privados no fuera contrario al interés de la comunidad. De esta forma la autoridad local puede entregar permisos de planificación mediante órdenes de urbanización.

Por otro lado, regula los efectos que las decisiones que genere el desarrollo repercutan generando una externalidad a la comunidad. De este modo, la construcción de un gran número de viviendas puede afectar directamente a la saturación de escuelas, hospitales, caminos y otros, por lo que el desarrollador debe

contribuir para compensar dicha externalidad. Una forma de compensar podría ser a través de la construcción de viviendas sociales.

Como resultado de la planificación, pudiera afectar los derechos de propiedad, el propietario puede apelar dicha decisión y finalmente solicitar una compensación por ello. El Estado podrá adquirir o apropiarse de terrenos para fines de públicos y de planificación, los cuales deberá pagar en compensación.

7.3 Ley de planificación y compras obligatorias de 2004

La Ley de Planificación y Compras (National Archives, 2004) enmendó y derogó algunas partes de la Ley de planificación urbana y rural, suprimiendo los planes locales y planes estructurales, reemplazándolos por el desarrollo local. Estas modificaciones permitirían acelerar el sistema de planificación, la reforma y tramitación de grandes proyectos, así como delimitación de zonas de planificación en el plan estratégico de la región.

7.4 Programa de Tierras Públicas para viviendas (Public Land for Housing Programme 2015–20)

El Programa fue formulado para reformar el mercado de la vivienda y aumentar la oferta de viviendas, con el objetivo de entregar 1 millón de viviendas al cabo de 5 años. Dentro de los compromisos para cumplir dicho objetivo, varios Ministerios y Departamentos gubernamentales, propietarios de diferentes terrenos, se comprometieron a entregar parte de estos, contribuyendo una cantidad equivalente de terreno para viviendas. Para ello, existen iniciativas propias para optimizar las tareas y lugares de trabajo, con el fin de liberar espacios que puedan ser destinados

a viviendas u otras funciones; el Plan de Gestión de Activos de cada Departamento deberá estar publicado para consulta de todos. (Ministry of Housing, 2020)

Dichos terrenos deben ser aptos para la construcción de viviendas, lo que debe quedar asegurado a través de que, ya cuente con un contrato o acuerdo para la construcción de viviendas nuevas, o que exista algún documento o permiso que avale que ese terreno será destinado a ese efecto. Para ello, debe realizarse una planificación en el traspaso de los terrenos que cada Departamento ha comprometido y se revisará el cumplimiento de acuerdo a lo programado. Las viviendas que cada Departamento construya en beneficio del personal que trabaja bajo sus funciones también es contabilizado en las metas de gestión, ya que estas viviendas liberan a su vez otras que pueden suplir las necesidades pendientes.

Los Departamentos podrán vender directamente o traspasar los terrenos a Home England. En caso de venta, los terrenos más grandes pueden ser subdivididos en porciones más pequeñas, con el fin de captar el interés de constructoras de menor tamaño.

7.5 Homes England

Los terrenos son transferidos a Homes England (CROWN, 2022), un organismo público autónomo, apoyado por el Departamento de Nivelación, Viviendas y Comunidades; quienes se relacionan con las organizaciones y empresas que están interesados en desarrollar la construcción de viviendas: Viviendas para arriendo social, viviendas para venta o arriendo a precio de mercado; así también, son

responsables de mejorar las viviendas sociales, reacondicionar las viviendas abandonadas para su posterior uso.

Los terrenos, con posterioridad, pueden ser traspasados por: Venta directa, con dominio absoluto, arriendos a plazos superiores a 99 años y otros tipos de transferencias, tanto al sector privado, como a organizaciones de vivienda.

Dentro de la figura de Arrendamiento (Leasehold), se puede traspasar la propiedad de la tierra a un tercero, traspasar la propiedad construida o devolver el contrato de arrendamiento cuando resten menos de 50 años, con el fin de realizar una reurbanización.

La Oficina de Tasación Oficial de Renta (Valuation Office Agency Rent Officers) están encargados de realizar la tasación y determinar el valor de arriendo justo para las viviendas del sector privado en arriendo regulado. Estas cuentan con un subsidio que es calculado en función de la cantidad habitaciones, el área donde se ubica y la cantidad de personas en el hogar; dicho subsidio es tramitado y pagado por la autoridad local. La Ley de Reforma de Arrendamientos del año 2022 introduce modificaciones para que los nuevos arrendamientos residenciales sean sin costo.

8 EL SUELO PARA VIVIENDA SOCIAL EN CHILE

Cómo ya se ha mencionado, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo es el ente estatal a cargo de la planificación y ejecución de programas y proyectos que permitan disminuir el déficit habitacional y otras obras que permitan mejorar la calidad de vida de las personas:

“El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) tiene como misión desarrollar ciudades más humanas, equitativas, seguras y cohesionadas, poniendo en el centro a las personas y una mejor calidad de vida, a través de políticas que garanticen el acceso a la vivienda digna y barrios mejor equipados. Asimismo, revitalizar los tejidos sociales mediante la recuperación y construcción de espacios públicos, para que cumplan su sentido más profundo: ser lugares de encuentro y diálogo para sus habitantes.” (Gobierno de Chile, 2022)

Para ello, los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU), que son dependientes del MINVU, en cada Región cumplen con ejecutar los planes y programas derivados de la política habitacional desarrollada por el MINVU; así también interactúa con otros Ministerios de Gobierno (Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Bienes Nacionales), así como con los Gobiernos Regionales y Municipios.

La ejecución de viviendas sociales es una parte de los programas de vivienda del MINVU y cada Programa de Vivienda es promulgado mediante Decreto Supremo, los cuales detallan entre otros aspectos: las características de las viviendas y su construcción, así como los requisitos que deben cumplir las familias que sean beneficiadas.

8.1 Normativa vigente.

8.1.1 Constitución

Al revisar la Constitución chilena (Biblioteca del Congreso Nacional, 2005), en su Artículo 1° menciona: “El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.”; lo cual no es explícitamente un derecho a la vivienda, pero el Estado se compromete a la realización espiritual y material de las personas, lo que podría considerarse para una interpretación ambigua.

Así también en el Artículo 23° se indica la “libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes”, y a continuación el Artículo 24° se menciona el derecho a la propiedad y la atribución del Estado para expropiar en determinados casos, de acuerdo con la ley, mediante el pago indemnizatorio.

8.1.2 Propuesta nueva Constitución

En el Artículo N°51 del texto final que preparó la Convención Constitucional y que será el documento que el 4 de septiembre de 2022 a través de un Plebiscito se presenta para consultar su aprobación, se detalla: “Toda persona tiene el derecho a una vivienda digna y adecuada...”, así también, en el punto 5 del mismo artículo se menciona que el Estado deberá garantizar la disponibilidad de terrenos donde proveer estas viviendas, para lo cual podrá adquirir terrenos de privados y, además, contar

con mecanismos que impidan la especulación tanto en viviendas y terrenos.
(Convención Constitucional, 2022)

8.1.3 Pacto Internacional De Derechos Económicos, Sociales Y Culturales

Adicionalmente, el país ha firmado diferentes Convenciones y Tratados, los cuales no pueden considerarse parte de la Constitución, ni por sobre ella; pero están al mismo nivel de rango que las Leyes y su vigencia no depende de la mantención o reemplazo de la Constitución.

Entre estos se encuentra el Pacto Internacional De Derechos Económicos, Sociales Y Culturales, adoptado por la ONU en 1966 y ratificado por Chile en 1989; en su artículo N°11 se declara: los Estados Parte reconocen el Derecho para que las personas tengan un nivel de vida adecuado, incluyendo en ello el acceso a una vivienda adecuada.

8.1.4 Normas Relacionadas al Plan Regulador

En temas relacionados que inciden directamente con el uso y valor de los terrenos, se encuentra la Ley N°21.074 del año 2018, Sobre el Fortalecimiento de la Regionalización del País. Dicha Ley introduce modificaciones a la Ley N°19.715 del año 2005, sobre Gobierno y Administración Regional; entre estas modificaciones se mencionan que los Gobiernos Regionales deben elaborar y aprobar un plan de ordenamiento territorial, definir las condiciones para la localización de infraestructuras y actividades productivas, así como de los residuos; junto con ello, se incluye aprobar los planes reguladores: metropolitanos, intercomunales, comunales, entre otros.

De manera complementaria, el Decreto Supremo N°62 del año 2019, especifica las competencias que a la fecha eran de competencia del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y que se traspasan a los Gobiernos Regionales. Se especifica aspectos en la Ley 21.074, del traspaso de funciones relacionados con los planes reguladores.

Según el DFL N°458, Ley General de Urbanismo y Construcciones, define los Planes Reguladores como: “Un instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento”. La importancia del Plan Regulador es que estos definen el uso del suelo, delimitan zonas, densificaciones y futuras expansiones urbanas, entre otros aspectos. De acuerdo con ello, es posible la planificación y construcción de viviendas, pues al determinar un cambio de uso de suelo, este puede pasar a ser habitacional, o al cambiar la densidad es posible la construcción de condominios en altura; por otro lado, las zonas rurales y que limitan con el área urbana podrían pasar a considerarse suelo urbano, lo que genera, además de la factibilidad para la construcción, la posibilidad que privados compren y retengan dichos terrenos esperando que el cambio de uso genere un aumento de su precio y ganen la diferencia producida al comprar un terreno rural y vender tiempo después el mismo como terreno urbano.

8.1.5 Ley General De Urbanismo y Construcciones

Adicionalmente a las regulaciones referentes a los Planos Reguladores, de condiciones de Urbanización y Construcción, entre otros temas, indica:

- Artículo 65, un aumento de 30% en el coeficiente de constructibilidad producto de la fusión de 2 o más terrenos.
- Capítulo V, Artículo 65 y otros, referentes a la subdivisión, loteo y urbanización de suelos.
- Capítulo VI, de Renovación Urbana; mediante el cual las Municipalidades pueden fijar Zonas de Remodelación, el que permite congelar la situación que existe y la renovación de las edificaciones existentes.
- Zonas de construcción obligatoria para desarrollar los sitios eriazos y construcciones declaradas inhabitables, las que en caso de no realizarse serán objeto de un impuesto adicional progresivo.
- Saneamiento de poblaciones, para lo cual los Municipios podrán adquirir terrenos con fondos propios, para la construcción de viviendas e infraestructura sanitaria.

8.1.6 Decreto Ley 2186

Promulgado en 1978, aprueba la Ley Organica De Procedimiento De Expropiaciones, mediante la cual determina los actos preparatorios para la expropiación de un bien raíz, la determinación del valor que debe provisionarse para el pago de indemnización, el pago y las reclamaciones a los que tiene derecho la parte afectada, entre otros.

8.2 Instrumentos para adquisición de suelos.

Para la construcción de estas viviendas, el MINVU tiene instrumentos mediante los cuales puede adquirir o delegar la adquisición de los suelos o terrenos donde se edificará:

- Subtítulo 29: Según la clasificación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, este subtítulo está destinado a la Adquisición de Activos no Financieros. Esto permite la compra de Terrenos imputados a este subtítulo presupuestario, los que pasarán a ser Patrimonio del SERVIU que realizó la adquisición. Después podrá realizar una licitación para que una empresa externa realice la construcción de viviendas, las que una vez terminadas, se realizará el traspaso del título de propiedad del terreno en beneficio de las viviendas ahí construidas.
- Subtítulo 33: En este clasificador presupuestario, se registran todas las Transferencias de Capital. Con cargo a este subtítulo, se realiza el pago de los subsidios otorgados por el MINVU y que son ejecutados por empresas que se adjudican estos trabajos. La Ley de Presupuestos del Sector Público, en las Glosas 11 y 12 correspondientes al Presupuesto del Ministerio, se les agrega un detalle explicativo, el cual permite utilizar parte del presupuesto de dicho subtítulo en la compra de terrenos para la construcción de vivienda. La construcción y traspaso de los terrenos operan de forma similar a los adquiridos vía Subtítulo 29.
- Programa de Integración Social y Territorial: Estos proyectos están regulados por el Decreto Supremo N°19 del año 2016, el cual es una oferta programática del

MINVU, donde las familias beneficiadas adquieren una vivienda construida en terrenos que pueden ser privados o municipales principalmente; pero con la condición que dentro del proyecto de construcción exista un porcentaje no menor del 25% de viviendas sociales, destinadas a familias calificadas como vulnerables. El propósito de este programa es evitar la segregación de familias vulnerables. De esta manera, de forma indirecta, el MINVU genera un incentivo para que terceros adquieran terrenos donde privados construirán viviendas sociales; el proyecto debe ser revisado, calificado y aprobado por SERVIU para que puedan optar a vender las viviendas ahí construidas utilizando subsidios otorgados a distintas familias.

- Banco de Suelos: Desarrollado durante el año 2020, es una herramienta del Ministerio de Vivienda y Urbanismo para planificar y adquirir terrenos para la construcción de viviendas. El Banco de Suelos, adicionalmente a la compra de terrenos por los SERVIU, permite el traspaso de terrenos aptos para vivienda que sean de propiedad de otros entes estatales (Ministerios, Servicios Públicos, Fuerzas Armadas, etc.), para que sean entregados de forma gratuita al MINVU, de manera que puedan desarrollarse y construirse proyectos de vivienda.

9 Análisis de los resultados y comparación

9.1 Constitución

De los 3 países del estudio, el Derecho a la Vivienda está incorporado únicamente en la Constitución en los Países Bajos, la cual menciona el mandato para velar la

cantidad suficiente de viviendas. Tanto la Carta Magna del Reino Unido, como el Constitución vigente chilena, no hacen mención a algún derecho referente a viviendas para los ciudadanos. En la propuesta Constitucional chilena si se incluye “el derecho a una vivienda digna y adecuada”.

9.2 Expropiación

La expropiación de terrenos, independiente del fin que el Estado le destine, está regulado en:

- Países Bajos, la Constitución menciona que esta puede realizarse por motivos de interés general y debe garantizarse su pago; así también, queda regulada mediante la Ley de expropiación (Ontheiginsswet), abarcando el pago no solo a los propietarios, al incluir a otros (como arrendatarios), quienes pueden verse perjudicados por la expropiación.
- Reino Unido, dentro del conjunto de leyes que puede considerarse conforman la Constitución, en la Ley de Reforma Constitucional se refiere a la adquisición de tierras para el servicio público. Adicionalmente, en la Ley de Planificación urbana y rural, se precisa la adquisición de terrenos, los cuales deberá pagar en compensación.
- Chile, menciona que el Estado tiene la atribución para expropiar en determinados casos, mediante pago indemnizatorio. En el caso de las expropiaciones que realiza el Ministerio de Vivienda, las propiedades deben ser valuadas por peritos externos, los cuales estiman su valor de mercado; si el propietario se considera

perjudicado con dicha valoración, puede solicitar ante el Tribunal una revisión, quien ante los antecedentes fallará el valor a pagar.

9.3 Planes reguladores o de desarrollo

En lo referente a la planificación del territorio y como este instrumento influye en la construcción de viviendas y por ende, en la demanda por terrenos:

- Países Bajos a través del Ministerio de Infraestructura y Gestión del Agua cuenta con funciones para desarrollar un plan de zonificación, el cual le permite determinar el tipo de construcciones que se realizarán, habitantes máximos por edificación, entre otras atribuciones. Adicionalmente, mediante la Ley de Ordenación del Territorio, se establece la elaboración de Planes, que son elaborados en conjunto con otros Ministerios, los cuales tienen una duración de 10 años.
- Reino Unido a través de la Ley de Planificación y Compra Obligatoria establece la elaboración de Planes de Desarrollo, mediante el cual establece las políticas de uso de la tierra y que son desarrollados a nivel local. Se realizan planes estructurales y locales, los cuales permiten identificar las áreas adecuadas donde desarrollar viviendas, comercio minorista o industrias, lo que servirá para la entrega de permisos de construcción.
- Chile, a través de los Planes Reguladores se establecen normas y condiciones para el desarrollo territorial, atribución traspasada a los Municipios. Mediante estos es posible determinar los límites urbanos, la densificación y el tipo de uso del suelo.

9.4 Construcción de viviendas sociales

- En Países Bajos el Estado puede adquirir o expropiar un terreno, pero no realiza la construcción de viviendas sociales. Para municipios u otras organizaciones pueden adquirir los terrenos a precios subvencionados, con el compromiso de ofrecer las viviendas construidas para arrendarlas a precios que no excedan el fijado por ley.
- Reino Unido, los terrenos adquiridos por el Estado o liberado por algún Ministerio, son traspasados a Homes England; quien es el encargado de relacionarse con empresas y organizaciones interesadas en construcción de viviendas y donde se definirá si el proyecto estará destinado a arriendo social, venta de las viviendas o arriendo a precio de mercado.
- En el caso de Chile, los terrenos para construcción de viviendas sociales pueden ser adquiridos por el MINVU o por una empresa constructora; los que son subdivididos y traspasados a la propiedad que es entregada a la familia beneficiaria. Recién en los últimos años se han realizado algunas experiencias de construcción de viviendas sociales para arriendo.

10 Conclusiones

El propósito del estudio no es destacar las similitudes o coincidencias encontradas al revisar la Legislación de los países del estudio; el objetivo son las Políticas que

Chile no aplica y que pueden convertirse en una oportunidad para adaptarlas e introducirlas. Las diferencias y oportunidades que se pueden destacar son:

- Tanto en Países Bajos, como en Reino Unido, la existencia y promoción que organizaciones interesadas en la construcción y administración de viviendas sociales en arriendo. En la actualidad la única experiencia chilena de arriendos regulados que se encuentra terminada y entregada a 38 familias se encuentra en la comuna de Recoleta; este proyecto fue construido bajo la regulación del D.S. N°49 del MINVU, el cual tuvo un costo de \$1.200 millones, de los cuales un 85% fueron aportados por SERVIU y el 15% restante lo aportó la municipalidad de Recoleta; la administración del complejo y la asignación de las familias beneficiadas corresponde a la misma Municipalidad de Recoleta. (Municipalidad de Recoleta, 2022)

En tal sentido, en julio de 2022, mediante la Resolución Exenta N°855, el Ministerio de Vivienda llama por primera vez a la postulación para la construcción, rehabilitación o compra de viviendas destinados para arriendo. Los SERVIU Regionales, las Municipalidades e Instituciones sin fines de lucro pueden postular proyectos que tienen un financiamiento tope de 1.030 U.F. por vivienda, para su construcción y habilitación.

Mientras en los países del estudio, este es el método mediante el cual se resuelve el problema de viviendas sociales, en Chile la solución hasta la fecha se ha desarrollado para entregar la casa en propiedad a las familias beneficiadas.

La propuesta de resolver el problema de vivienda a través del arriendo permitiría que el retorno económico esperado del terreno pudiera estimarse a largo plazo en el flujo del inversionista, de esta manera el impacto en el costo del terreno no se traspasaría completamente, como es el caso de la entrega de la vivienda en propiedad.

Por otro lado, la masificación de arriendos a precios regulados podría permitir que se produzca un efecto límite a los precios de arriendos de otras viviendas en el mismo sector.

- En Países Bajos la Ley de Vivienda permite la flexibilidad de realizar censos de vivienda, acotados a algunas áreas; esto permite una toma de decisiones más ágil y focalizada.

Nuestro país realiza los Censos nacionales cada 10 años, adicionalmente se realiza la encuesta CASEN (Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional), la cual se realiza cada 2 o 3 años y su propósito es obtener información que permita conocer la situación de los hogares y la población en ambitos relacionados con salud, educación, vivienda, entre otros; con el fin de estimar y poder tomar decisiones relacionadas con las políticas y programas públicos.

Las Municipalidades, en cooperación con SERVIU podrían desarrollar censos o encuestas similares, lo que permitiría conocer los cambios que experimenta la ciudad, así como preguntar las prioridades de la comunidad en relación al desarrollo de proyectos urbanos.

- En caso de realizar proyectos que perjudiquen a los vecinos o hagan disminuir el valor de sus inmuebles, estos pueden reclamar una indemnización; que no tiene que ver con algún pago por expropiación.

De acuerdo con la ley, en Chile el Estado al realizar una expropiación debe pagar una indemnización, la cual puede involucrar una parte o el total de una propiedad; sin embargo, no está considerado el perjuicio o la externalidad negativa que puede generar a la comunidad vecina donde se realicen los trabajos.

En algunos casos, trabajos para la construcción de una avenida o de la extensión del metro, por nombrar algún ejemplo, tiene como consecuencia perjuicios para que empresas puedan realizar su actividad económica con normalidad, generando disminuciones o pérdidas en relación con la situación sin la construcción en proceso.

Dicha externalidad negativa podría estimarse y ser parte de los costos de evaluación del proyecto, que puedan ser indemnizados, para que la comunidad no se vea afectada producto de la ejecución de alguna obra.

- En el caso de Reino Unido, se menciona que los proyectos de construcción no solo son evaluados en relación a los impactos directos que genere, los que puede reducir mediante obras de mitigación. También se evalúa el impacto en otros servicios de forma indirecta, como salud y educación, por lo que también debe compensar dichos impactos.

Tal como se menciona, una mayor cantidad de viviendas tiene como consecuencia un aumento en la demanda por escuelas, centros de salud, servicios como

Bomberos, entre varios otros. Los planos reguladores de las distintas municipalidades pueden considerar el lugar futuro donde dichos servicios estén emplazados, pero su construcción y el financiamiento de ello recae exclusivamente en la Municipalidad.

Puesto que la demanda por servicios no sería necesaria sin la construcción de nuevas viviendas, el costo de construcción de los servicios podría ser, en parte, prorrateado en las nuevas viviendas construidas, e incluido en el precio de la vivienda, las cuales serán directamente beneficiadas por dichos servicios.

- La construcción y meta de viviendas, en el Reino Unido, no es solo una labor exclusiva del Ministerio correspondiente a vivienda; otros Ministerios o Servicios Públicos pueden aportar a la meta de reducción del déficit de vivienda, con programas destinados a sus propios funcionarios. En tal sentido se observa que existe un mayor relación de trabajos y coordinación entre los Ministerios.

En Chile, las metas de vivienda son estimadas por el Ministerio de Vivienda y miden las viviendas construidas dentro de la oferta de programas que este genera.

Se podría mejorar la medición incluyendo las viviendas que las constructoras privadas construyen y ofertan, así como incluir a otros Ministerios u Organismos estatales para fomentar la construcción de viviendas a sus funcionarios; a modo de ejemplo, el Ejército construye viviendas para su personal, la cuantificación de esas viviendas contribuye a disminuir el déficit que MINVU ha estimado.

- En Reino Unido todavía se mantiene el Arriendo o Leashold de los terrenos, lo que permite construir sobre este por plazos superiores a 99 años renovables. Esto

permite que interesados en construcción de viviendas puedan realizarlo con una menor inversión, abriendo esta alternativa a más empresas y organizaciones.

El terreno es, como se ha mencionado, uno de los mayores costos que se tiene en la construcción de viviendas; dentro del monto del subsidio pagado por el MINVU, este también debe alcanzar para cubrir el valor del terreno, por lo que en muchos casos se opta por terrenos baratos, alejados y sin servicios.

Si el valor del terreno o parte de este pudiera considerarse como un costo complementario a lo que cubre el subsidio, permitiendo de esta manera adquirir terrenos mejor ubicados, serían proyectos que no estarían totalmente cubiertos por el monto del subsidio, por lo que la diferencia en el costo de los terrenos podría presentarse como un nuevo Programa habitacional, en el cual los beneficiarios estén de acuerdo en financiar la diferencia, la cual se pagaría como un préstamo de largo plazo.

En conclusión, al revisar parte de la Legislación de esta muestra de países, es posible destacar algunas diferencias que no se realizan en nuestra legislación y que pudieran estudiarse a través de algún piloto o de adaptarse e incluirse en la Ley.

Los países en estudio no están ajenos a problemas por la escasez de viviendas, generadas por factores como escasez de terrenos, viviendas para arriendo turístico, aumento de precio de viviendas (arriendo o venta).

Sin embargo, es a través de revisar otras experiencias, como de pensar y experimentar soluciones diferentes a las prácticas habituales, es como podrá nuestro país solucionar el déficit actual y futuro de viviendas.

11 Bibliografía

- Maslow, A. (1943). *Teoría de la Motivación Humana*.
- Rawls, J. (1971). *Teoría de la Justicia*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Urquijo, M. (2014). *La Teoría de las Capacidades en Amartya Sen*.
- Wilkinson, R. (2009). *Desigualdad: Un análisis de la (in)felicidad colectiva*.
- OCDE. (2022). *OECD Mejores Políticas para una vida mejor*. Obtenido de OECD Estadísticas:
<https://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/pib-espanol.htm>
- Parlamento del Reino Unido. (2021). *Biblioteca del Congreso Nacional del Chile*. Obtenido de Comparador de Constituciones:
<https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/comparadordeconstituciones/constitucion/gbr>
- Stiglitz, J. (2014). *El precio de la desigualdad*. Debolsillo.
- Urbanismo, M. d. (2022). *Observatorio Urbano*. Obtenido de
<https://www.observatoriourbano.cl/estadisticas-habitacionales/>
- Montes, C. (12 de mayo de 2021). La política de vivienda social en crisis. *El Mostrador*.
- Ministry of Housing, C. &. (February de 2020). *PROGRAMME, PUBLIC LAND FOR HOUSING 2015-2020*. London: OCL. Obtenido de <http://www.gov.uk/mhclg>
- Wettenbank. (2022). *Wet ruimtelijke ordening*. Obtenido de Overheid.nl:
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0020449/2021-07-01>
- Wettenbank. (2022). *Onteigeningswet*. Obtenido de Overheid.nl:
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0001842/2021-07-01/>
- Bajos, R. d. (2021). *BCN*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional:
<https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/comparadordeconstituciones/constitucion/nld>
- legislation.gov.uk. (2021). *BCN*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional:
<https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/comparadordeconstituciones/constitucion/gbr>
- National Archives. (1990). *Town and Country Planning Act 1990*. Obtenido de legislation.gov.uk:
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/8/contents>
- National Archives. (2004). *Planning and Compulsory Purchase Act 2004*. Obtenido de Legislation.gov.uk: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/5/contents>
- CROWN. (2022). *GOV.UK*. Obtenido de Homes England:
<https://www.gov.uk/government/organisations/homes-england>

Convención Constitucional. (2022). *chileconvencion*. Obtenido de Convención Constitucional:
<https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/07/Texto-Definitivo-CPR-2022-Tapas.pdf>

Biblioteca del Congreso Nacional. (17 de Septiembre de 2005). *Constitución Política de la República de Chile*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional:
<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>

PROGRAMAS, L. V., & Hidalgo Dattwyler, R. (1 de Agosto de 1999). *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Obtenido de
<http://www.ub.edu/geocrit/sn-45-1.htm>

Gobierno de Chile. (2022). *Gob.cl*. Obtenido de <https://www.gob.cl/ministerios/ministerio-de-vivienda-y-urbanismo/>

Municipalidad de Recoleta. (2022). *Innova Recoleta*. Obtenido de <https://innovarecoleta.cl/que-hacemos/>