

Programa de Habilitación de Suelo para Viviendas de Interés Público

Programa de Habilitación de Suelo para Viviendas de Interés Público

I. Contexto

En Chile, una proporción significativa del suelo clasificado como urbano o de extensión urbana carece de las condiciones materiales y operativas necesarias para ser efectivamente urbanizado. Si bien estos terrenos pueden contar con factibilidad sanitaria aprobada en términos normativos, muchas veces se encuentran fuera del área operacional de la empresa sanitaria, lo que implica la ausencia efectiva de redes de agua potable y alcantarillado instaladas, dificultando así su desarrollo inmediato.

El esquema de concesión monopólica en Chile otorga a cada empresa sanitaria un Territorio Operacional (TO), dentro del cual tienen el derecho exclusivo y la obligación de prestar servicios, pero fuera de este territorio no existe ninguna exigencia legal de cobertura. La ampliación del Territorio Operacional de una empresa sanitaria está regulada por un procedimiento formal ante la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), el cual requiere que la concesionaria presente una solicitud que acredite la viabilidad técnica, económica y legal de la expansión. Sin embargo, este proceso es de iniciativa exclusiva de la empresa y no puede ser impuesto por la autoridad, lo que genera un cuello de botella en áreas que, pese a encontrarse dentro del límite urbano y contar con factibilidad sanitaria teórica, no presentan condiciones de rentabilidad inmediata o implican altos costos de inversión en infraestructura, quedando fuera del alcance operativo real del servicio sanitario.

Aunque los instrumentos de planificación territorial, como los Planes Reguladores Comunes (PRC), permiten el desarrollo habitacional, esto no obliga automáticamente a las empresas sanitarias a expandir su red. Esta falta de integración entre la política urbana y la planificación sanitaria crea un desfase estructural que ralentiza la ejecución de proyectos de vivienda, encarece la urbanización por la necesidad de obras previas y fomenta la informalidad o la subutilización del suelo. Además, el modelo tarifario y de planificación de las sanitarias no prioriza suelos con baja densidad o destinados a vivienda social, dejando fuera de sus planes de desarrollo quinquenal las obras necesarias para habilitar estos terrenos, a menos que se activen mecanismos especiales como los Aportes Reembolsables. Sin embargo, este instrumento requiere que el urbanizador cuente con capacidad técnica, jurídica y financiera para invertir y adelantar recursos, algo que no siempre es factible en municipios con baja capacidad operativa o proyectos de viviendas de interés público.

Actualmente, no existe un instrumento legal ni operativo que obligue a coordinar a los actores clave en la habilitación de suelo urbano, lo que provoca desalineación en la inversión en urbanización, falta de involucramiento de las sanitarias en proyectos estratégicos y ausencia de priorización del suelo con alto impacto social. La combinación de estos factores restringe la disponibilidad real de suelo urbanizado, aumenta los costos y plazos para proyectos de vivienda social, fomenta la segregación urbana y dificulta el cumplimiento de metas habitacionales públicas.

Si bien el Informe de Coberturas Sanitarias 2023 de la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS) señala que más del 96% de la población cuenta con acceso a agua potable y alcantarillado, esta cifra sólo considera a quienes viven dentro de las áreas de concesión sanitaria. Sin embargo, al observar la cobertura en términos de superficie urbana, el escenario es muy distinto, ciudades como Talca (70% sin cobertura), Iquique (52%) y Concepción (49%) presentan graves deficiencias en la superficie cubierta por estos servicios básicos.

El crecimiento urbano descoordinado ha dejado miles de viviendas sin acceso efectivo a servicios básicos. Aunque no es la causa directa, esta falta de coordinación ha contribuido a la falta de acceso de agua potable y al tratamiento de aguas servidas en los campamentos, que quintuplicaron su número entre 2010 y 2023, albergando hoy a más de 120 mil familias que no logran acceder a una solución habitacional formal.

La falta de planificación integrada entre el Gobierno regional, Ministerio de Obras públicas, Ministerio de Vivienda, municipios y empresas sanitarias mantiene inutilizadas más de 6,000 hectáreas urbanas en la RM. La crisis hídrica empeora la situación, especialmente en regiones del norte y centro del país.

Esta situación genera graves problemas de salud pública, limita el desarrollo de viviendas sociales y profundiza la desigualdad urbana. Se requieren urgentes mecanismos de coordinación territorial y financiamiento para cerrar estas brechas.

II. Propuesta

Ante este escenario, Déficit Cero propone desarrollar un Programa de Gestión Integrada de Factibilidad Anticipada (PGIFA). Esta propuesta busca acelerar la habilitación de suelo urbano sin cobertura sanitaria para proyectos de vivienda de interés público, mediante la coordinación interinstitucional y el uso de herramientas legales ya existentes. La Ley N° 21.450 mandata expresamente la coordinación entre SERVIU y las empresas sanitarias para planificar en conjunto y anticipar soluciones en la gestión de inversiones de infraestructura. En esta línea, el PGIFA se plantea como un mecanismo para resolver uno de los principales cuellos de botella del déficit habitacional: la imposibilidad de ejecutar proyectos en terrenos urbanos regulados que

carecen de redes efectivas de agua potable y alcantarillado, por estar fuera del área operacional o de los planes de expansión de las concesionarias.

El programa se apoya en instrumentos actualmente vigentes, como los Aportes Reembolsables regulados por la SISS, la Glosa 07 del presupuesto MINVU para financiar urbanización básica, y los convenios de colaboración entre servicios públicos y sanitarias, entre otros. Esta propuesta se puede complementar con mayores instrumentos en la ley 21.450 y proponer una gobernanza eficaz de carácter local o regional, idealmente liderada por el Gobierno Regional o una entidad central con capacidad de articulación territorial, que permita planificar y gestionar de forma estratégica las inversiones necesarias para ampliar la cobertura sanitaria y habilitar suelo apto para vivienda bien localizada.

1. Componentes clave de la propuesta

a) **Identificación de polígonos prioritarios:** Se seleccionan terrenos clasificados como urbanos o de extensión urbana que actualmente no cuentan con cobertura sanitaria efectiva, pero que presentan alto potencial para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés público. La priorización considera:

- La cercanía a redes existentes o en expansión,
- El impacto cuantitativo en la reducción del déficit habitacional,
- La viabilidad técnica de conexión a mediano plazo,
- Y la pertinencia territorial, entendida como su inserción en zonas con infraestructura, servicios y conectividad adecuados.

Este levantamiento debe realizarse en colaboración con los Gobiernos Regionales, municipios, SERVIU y las propias empresas sanitarias, utilizando sistemas de información geoespacial y datos de catastro habitacional.

b) **Diseño de soluciones técnicas:** En coordinación con las empresas sanitarias concesionarias, se elaboran anteproyectos simplificados para las obras mínimas requeridas de extensión de redes de agua potable y alcantarillado. Estas soluciones se diseñan considerando su viabilidad técnica y económica, y deben estar en condiciones de ser financiadas parcialmente mediante mecanismos existentes como los Aportes Reembolsables (según el procedimiento establecido por la SISS) o complementadas con recursos de urbanización del MINVU (Glosa 07).

Este diseño técnico debe estar orientado por criterios de eficiencia, escalabilidad y modularidad para permitir fases de ejecución flexibles según la demanda y presupuesto.

- c) Mesa de seguimiento tripartita: GORE, SERVIU, SISS y sanitarias agilizan validaciones, integran áreas prioritarias en planes quinquenales y monitorean avances.
- d) Gestión por cartera: Se agrupan múltiples proyectos para reducir costos unitarios y optimizar la expansión de redes.

Con todo, el objetivo de esta propuesta es permitir proyectos de vivienda social en terrenos urbanos que hoy no tienen agua ni alcantarillado, usando herramientas existentes sin necesidad de nuevas leyes o recursos.

III. Implementación

La implementación del Programa de Gestión Integrada de Factibilidad Anticipada (PGIFA) se estructura en cinco fases secuenciales diseñadas para superar los principales obstáculos que hoy impiden el uso de suelos urbanos para vivienda social. Este modelo de ejecución prioriza la coordinación interinstitucional, el uso eficiente de herramientas existentes y la obtención de resultados concretos en plazos reducidos.

1. Fase 1: Diagnóstico Territorial Acelerado

El proceso comienza con un levantamiento técnico que identifica polígonos urbanos estratégicos sin cobertura sanitaria, priorizando aquellos con proyectos habitacionales en trámite o terrenos públicos disponibles. En esta etapa clave, se seleccionan entre 3 a 5 zonas por región basándose en criterios como cercanía a redes existentes y potencial de impacto social.

2. Fase 2: Ingeniería de soluciones eficientes

Con los terrenos priorizados, equipos técnicos desarrollan diseños básicos de extensión de redes en coordinación directa con las empresas sanitarias. Estos anteproyectos se someten a un proceso de validación exprés que aprovecha los mecanismos normativos existentes, permitiendo su aprobación en plazos significativamente menores a los habituales.

3. Fase 3: Movilización rápida de recursos

La implementación utiliza el financiamiento disponible a través de la Glosa 07 del MINVU y otros instrumentos presupuestarios existentes. Los convenios de reembolso progresivo permiten iniciar las obras con inversión pública inicial que se recupera mediante las conexiones futuras, sin afectar la sostenibilidad fiscal.

4. Fase 4: Ejecución de Obras con monitoreo permanente

Las empresas sanitarias ejecutan las obras con plazos acotados, mientras equipos técnicos del SERVIU y la SISS realizan supervisiones periódicas. Esta fase incorpora entregas parciales que permiten habilitar sectores específicos para el inicio paralelo de proyectos habitacionales.

5. Fase 5: Evaluación Continua y Mejora

Un sistema de monitoreo permanente mide indicadores clave como superficie habilitada, viviendas en construcción y porcentaje de reembolso alcanzado. Estos datos permiten ajustar el programa y escalar las soluciones a nuevos territorios.

Síntesis de la propuesta:

El Programa de Habilitación de Suelo para Viviendas de Interés Público de Déficit Cero propone la creación del Programa de Gestión Integrada de Factibilidad Anticipada (PGIFA), una estrategia que busca acelerar la habilitación de suelo urbano sin cobertura sanitaria destinado a viviendas de interés público. La iniciativa intenta resolver uno de los principales cuellos de botella del déficit habitacional en Chile: la existencia de terrenos urbanos regulados que no pueden ser urbanizados por falta de redes efectivas de agua y alcantarillado. Usando herramientas legales ya vigentes —como los Aportes Reembolsables, la Glosa 07 del MINVU y convenios con empresas sanitarias— el programa articula la acción de actores clave como gobiernos regionales, SERVIU, municipios y concesionarias, permitiendo planificar y ejecutar obras sanitarias mínimas en terrenos priorizados por su impacto social y viabilidad técnica. A través de una gobernanza local o regional, PGIFA contempla fases claras de diagnóstico, diseño técnico, financiamiento, ejecución y monitoreo, con el objetivo de transformar suelo inutilizado en suelo habilitado para proyectos de vivienda social sin requerir nuevas leyes ni grandes recursos adicionales.

Anexo Glosario

1. **DS 19:** Programa de integración social y territorial, es un subsidio que promueve la convivencia entre distintos niveles socioeconómicos en proyectos habitacionales bien localizados.
2. **Fondo Nacional de Desarrollo Regional:** programa de financiamiento público que permite al Gobierno Central invertir en proyectos de desarrollo regional.
3. **Ley 21.450:** Ley sobre la integración social en la planificación urbana, gestión de suelo y plan de emergencia habitacional, la que tiene por objetivo promover la construcción de viviendas de interés público e impulsar la integración social.
4. **Planes Urbanos Habitacionales / Ciudades Justas.** Son una línea de acción del Ministerio de Vivienda y Urbanismo que busca la planificación integrada de ciudad en suelo público, que promueve la integración social, incorporando y resguardando suelo

para equipamientos, espacios públicos y la sostenibilidad de las intervenciones para entregar una mejor calidad de vida a las familias.

5. **Planes Maestro de Integración:** Es una línea de acción, liderada por el Gobierno Regional respectivo y teniendo al Ministerio de Vivienda y Urbanismo como secretaría técnica, buscando los mismos objetivos y resguardando suelo tanto público como privado para viviendas de interés público, equipamientos, espacios públicos y la sostenibilidad de las intervenciones.
6. **Zonas de Interés Público.** Unidad territorial de focalización, planificación y gestión de inversiones públicas desde una visión integral, estratégica y de escala intermedia entre el barrio y la ciudad.