

ALLEGADOS

Una olla a presión social en la ciudad

Propuesta de regeneración urbano-social
para el 90% del déficit habitacional

Publicación N°8

Fundación Vivienda
Octubre, 2019





¿Quiénes somos?

Desde nuestros inicios buscamos entregar una solución habitacional sostenible a quienes viven en situación de urgencia y vulnerabilidad en Chile. Hace más de 50 años que nuestro compromiso radica en las familias más vulnerables del país, quienes por condiciones económicas o de otra índole no pueden adquirir una vivienda que resguarde su dignidad y valores.

En la actualidad, **existimos para promover la construcción de ciudades sostenibles, inclusivas y humanas, a través del acceso digno a la vivienda.** Porque habitar en dignidad no significa únicamente contar con una vivienda, sino que también requiere de un lugar en la ciudad.

Hoy en día muchas familias deciden vivir en situación de allegamiento para no alejarse de los lugares donde han sembrado sus raíces. Cuando una persona o una familia requiere una vivienda, no pide solamente cuatro paredes con un buen estándar, sino que está exigiendo su lugar en la ciudad, tener acceso a un espacio propio.

Creemos firmemente que nuestro trabajo solo será posible en la medida en que otros actores de la sociedad, ya sean privados o públicos, se sumen a nuestra misión. La construcción de una mejor sociedad es tarea de todas y todos.

Déficit habitacional, desigualdad territorial y la necesidad de una nueva política urbano habitacional

Estamos viviendo un momento histórico. En Chile, cerca del 90% de la población vive en ciudades, mientras a nivel mundial es el 51%. Los temas relacionados con movilidad, integración social, infraestructura pública, medio ambiente, entre otros, se han tomado la discusión pública con una sociedad cada vez más empoderada e informada que exige una mejor calidad de vida. Además, hemos visto cómo el país se ha convertido en uno de los principales destinos elegidos por familias extranjeras que deciden -o se ven forzadas a- dejar su lugar de origen en pos de un mejor vivir. Esto enriquece culturalmente nuestro país y agrega un mayor desafío a las políticas públicas y la convivencia.

Hacia atrás podemos constatar significativos avances en términos de reducción de la pobreza, alta cobertura de servicios básicos urbanos y de transporte público, fuerte expansión y dotación de grandes infraestructuras urbanas, mayor planificación y mejores estándares urbanos.

En la actualidad, 1.528.284 de personas, equivalentes al 8,6% de la población, vive bajo la línea de la pobreza medida por ingresos y un 20,7% se encuentra en situación de pobreza multidimensional (Encuesta CASEN 2017). Uno de cada 5 chilenos no cuenta con las condiciones mínimas para desarrollarse, algo que, en un país con tantos avances, debe preocuparnos y ocuparnos. Respecto al ámbito de la vivienda, la Fundación estimó que el déficit habitacional cuantitativo según CASEN 2017 abarca un total de 497.560 viviendas, de las cuales un 91.4% corresponde al fenómeno del allegamiento y hacinamiento. Estas cifras son preocupantes: es un alza de un 27.1% respecto a la medición anterior que cuestiona la efectividad del mercado inmobiliario –en cuanto a la provisión de vivienda para sectores emergentes y medios– y los programas públicos de vivienda actuales, cuyo propósito

también debiese ser resolver la segregación y precariedad en la que se encuentra un gran porcentaje de los barrios donde viven familias vulnerables a nivel nacional.

Nuestras ciudades requieren con urgencia una política que considere un plan a largo plazo, construido con acuerdos transversales que involucren al Estado, sociedad civil, comunidades, academia y las empresas, que den continuidad a lo avanzado en distintas administraciones y prioridad para las comunidades y personas excluidas y postergadas. Se requiere visión de líderes generosos y valientes para crear una institucionalidad capaz de dar continuidad a las materias urbanas con instrumentos que trasciendan a los gobiernos de turno. Solo así, podremos ver cumplido el objetivo de construir ciudades inclusivas, sostenibles y humanas; ciudades justas, con miras al año 2030, alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible impulsados por las Naciones Unidas, y ser un país desarrollado.

Felipe Arteaga Elbo
Director ejecutivo
Fundación Vivienda



Contexto

Los nuevos e históricos desafíos
de nuestras ciudades



El acceso a una vivienda digna

Uno de los mayores desafíos que ha enfrentado nuestra sociedad, en materia de políticas públicas urbanas y habitacionales, ha sido la reducción del déficit habitacional, particularmente el cuantitativo, que contempla el total de viviendas necesarias por construir para resolver la carencia de las familias que se encuentran en situación de allegamiento, hacinamiento o que habitan en viviendas consideradas como irrecuperables (Ministerio de Desarrollo Social, 2017).

Las últimas décadas se han caracterizado por la gran producción de nuevos stock de viviendas, tanto de origen

público como privado, logrando que entre 2009 y 2018 se aprobase e iniciase la construcción de 1.315.099 viviendas en el país (MINVU, 2019). Al analizar la data histórica de la Encuesta CASEN, solo se registra una reducción del 30.6% de dicho déficit entre los años 1996 y 2015, retrocediendo desde 563.988 unidades deficitarias a 391.546. Sin embargo, la última Encuesta CASEN dio cuenta de un fuerte retroceso en esta materia, alcanzando un déficit de 497.560 viviendas, lo cual se puede considerar como un regreso a las cifras de la década del 90' (Fundación Vivienda, 2018).

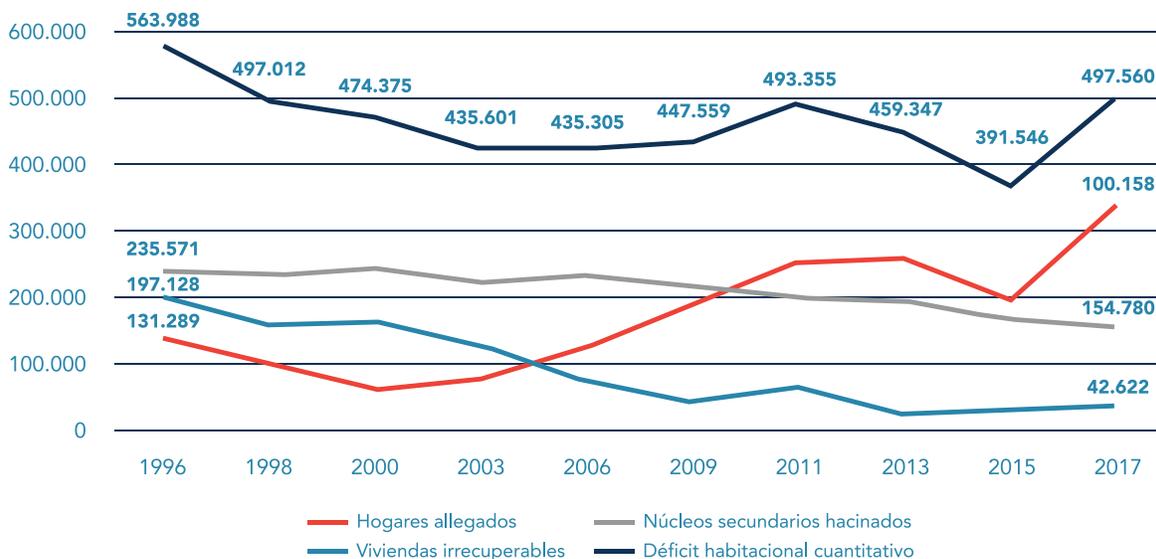


Figura 1: Composición del déficit habitacional cuantitativo según tipo de requerimiento (1996 - 2017)

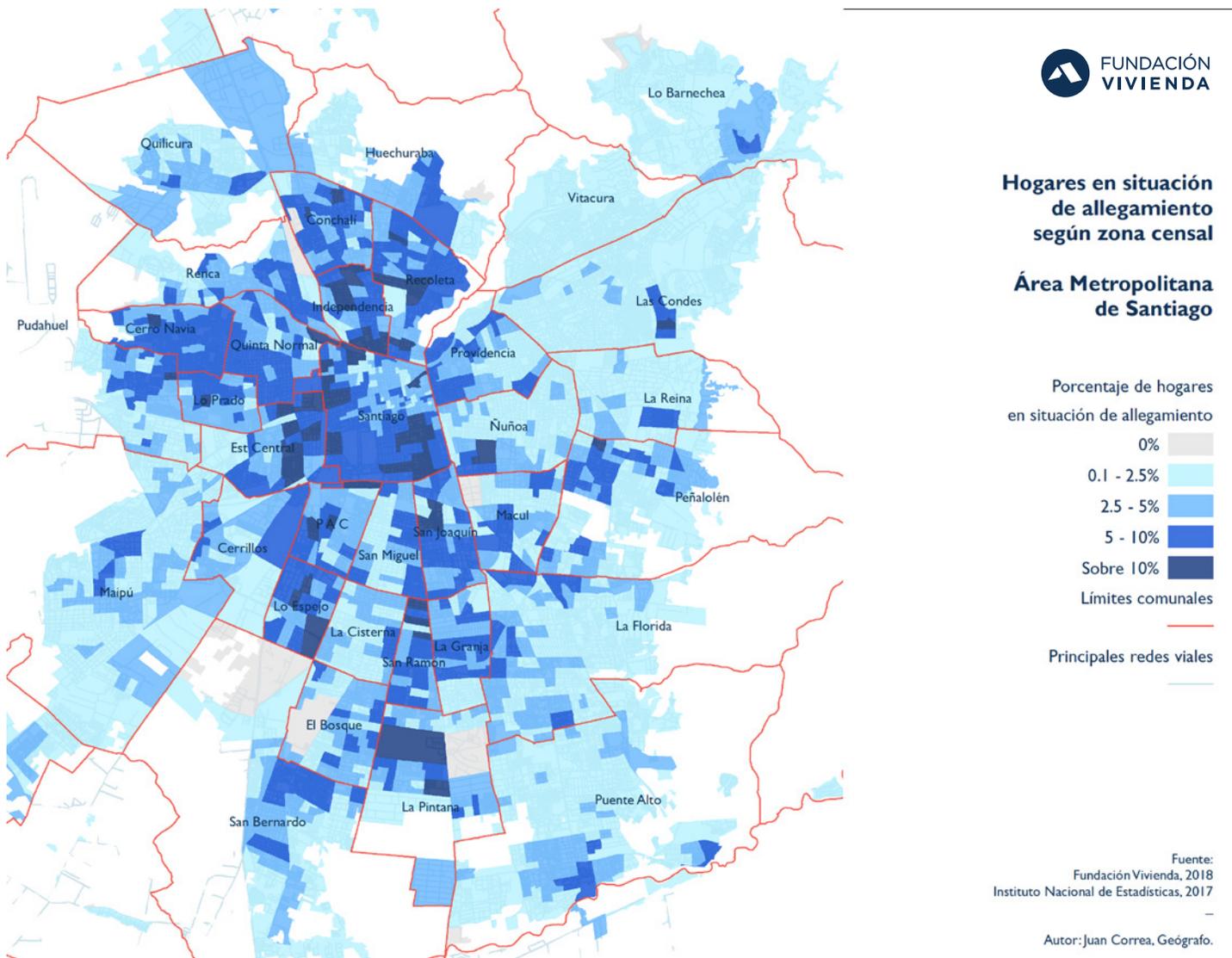


Figura 2: Mapa 1. Hogares en situación de allegamiento según zona censal

Este fuerte incremento del déficit habitacional registrado en los últimos años, según estimaciones de Fundación Vivienda, se debe principalmente al importante aumento de las familias en situación de allegamiento, las cuales en comparación con los resultados de la Encuesta CASEN 2015, representan un aumento de 116.625 familias, representando más del 90% de la variación entre ambas mediciones.

Actualmente, de las 300.158 familias que viven en situación de allegamiento, más de un 65% pertenece a los 3 primeros quintiles de ingreso (lo que podríamos considerar como estratos bajos y medios), y se localizan en prácticamente todas las ciudades de Chile, con una mayor concentración en las cabeceras del país, como es el caso de Santiago, donde según estimaciones nuestras (con apoyo de datos del Censo 2017 y CASEN 2017) viven cerca de 105.628 familias en situación de allegamiento (Figura 2).

Precisamente, las familias en situación de allegamiento son, en nuestra consideración, el mejor ejemplo que evidencia el incremento de las barreras de acceso a la vivienda formal, pues contrario a lo que se piensa, este fenómeno forma parte de los hogares de diversos ingresos, encontrando hogares allegados en todos los quintiles (MIDESO, 2017) desde los hogares de menores ingresos hasta aquellos de mayores ingresos.

De las 105.628 familias en situación de allegamiento de nuestra ciudad, un 51.7% (63.455 hogares) vive en las comunas del sector “pericentral” de Santiago, las cuales despliegan diferentes estrategias de cooperación, co-residencia

y sobrevivencia (Urrutia, Jirón y Lagos, 2016; Araos, 2008) para poder mantener sus redes familiares y de apoyo, su localización privilegiada (en comparación con la vivienda social en sectores de la periferia) y de una forma u otra poder garantizar el acceso a una vivienda, activo social que se ve puesto en jaque ante los crecientes precios de arriendo, y los elevados valores y barreras de acceso financiero para una vivienda propia.

Habitar en dignidad

En conjunto con el déficit, otro de los desafíos en materia de política urbana y habitacional son los efectos en las ciudades de la política habitacional desarrollada en las décadas de los 80 y 90; política con un enfoque subsidiario y enraizada en el modelo neoliberal (Ducci, 1997; Rivera, 2012). Esta política significó la construcción de más de 212.000 departamentos en villas de blocks, entre los años 1974 y 2000 (MINVU, 2013), reduciendo notoriamente el déficit habitacional, pero arrastrando una serie de problemas, como la escasa superficie de las soluciones habitacionales, localización de los conjuntos en sectores periféricos de la ciudad, sin equipamiento urbano, en suelo de mala calidad, próximos a zonas poco atractivas de la ciudad (Ducci, 2000) y la consolidación de los patrones de segregación residencial provocados en dictadura (Di Girolamo, 2014).

Precisamente este proceso de desarrollo urbano y social, nos lleva a enfrentar uno de los principales problemas de nuestras ciudades, relativo a los fuertes procesos de segre-

gación social, producidos por la distribución y acumulación de la población más vulnerable en determinados sectores de la ciudad, provocando una notoria reducción de las posibilidades de integración social en el territorio, fracturando el tejido social, y generando estigmatización e inseguridad en estos barrios (Ducci, 1997; Hidalgo, 2007; Rivera, 2012).

En los últimos años, el trabajo de diferentes actores como el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU), Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), organizaciones de la sociedad civil y de la academia se ha enfocado en reconocer y cuestionarse los efectos y medidas a tomar para enfrentar este flagelo social y espacial, dando cuenta de las diversas aristas de este fenómeno:

1. La segregación social urbana y sus efectos en la exclusión social, violencia y estigmatización de los sectores más vulnerados de la sociedad.
2. La desigualdad en la calidad de vida urbana dentro de las ciudades (a diferentes escalas, sean barriales o comunales), especialmente en el acceso y calidad de los Bienes Urbanos Públicos (BPU) los cuales son fundamentales como motor de acceso a nuevos servicios, activos y oportunidades.
3. El rol del mercado de suelo en los procesos de segregación, mediante la especulación de los precios de suelo o la segregación de las viviendas a través de las capacidades de pagos de los demandantes.

4. Debilitamiento de la cohesión social y fragmentación del tejido social, generando mayores procesos de exclusión social, pérdida de confianza y menores tasas de participación civil en diferentes instancias democráticas.

Precisamente, el año 2018 se presentó el nuevo proyecto de Ley de Integración Social y Urbana, el cual busca “aumentar la construcción de viviendas sociales en proyectos de integración social y densificar equilibradamente ejes estructurales en las ciudades, facilitando el acceso de las familias a zonas mejor ubicadas y con más servicios”, iniciativa del Ejecutivo no exenta de discusión desde diversos actores de la academia, sociedad civil y mercado.

Desde nuestra perspectiva, uno de los cuestionamientos principales es la falta de una definición precisa respecto a qué se comprende por “integración social”, lo que genera poca claridad en los mecanismos bajo los cuales se espera conseguirla dentro de nuestras ciudades; y también una mayor profundidad o perspectivas de las diferentes dimensiones de la integración social en miras de la cohesión y la regeneración; tal como se plantea en la investigación de Javier Ruiz-Tagle (2013) sobre los enfoques y aproximaciones de este concepto para las políticas públicas (Figura 3).

Por otra parte, como Fundación creemos que esta propuesta, enfocada en la generación de nuevo stock de viviendas en zonas bien ubicadas y con más servicios, solo se hace cargo de una parte del problema, relegando a un plano secundario aquellos sectores del pericentro y periferia de la ciudad, donde el problema no es solo la provisión de vivienda, sino también la falta de oferta y calidad de los Bienes Públicos Urbanos en los territorios. De esta manera se puede

alcanzar una verdadera sostenibilidad de dichos barrios en materia de acceso a la ciudad y la vivienda, y que también sea capaz de regenerar el tejido social de dichos barrios, a través de mayores instancias de participación ciudadana donde se puedan recoger las necesidades, aspiraciones y demandas de las familias que día a día ven crecer las barreras de acceso a una vivienda digna y a un hábitat sostenible.

Dimensiones	Caracterización
Física	Proximidad física entre grupos sociales diferentes
Funcional	Acceso efectivo a oportunidades y servicios
Relacional	Interacciones no-jerárquicas entre grupos sociales diferentes
Simbólica	Identificación con un territorio común

Figura 3: Tabla 1. Dimensiones de la integración socioespacial. Fuente: Ruiz-Tagle, 2013

¿Qué proponemos?

Nuestra convicción es que para hacer frente a los problemas de acceso a la vivienda y a la ciudad que aún persisten en nuestro país, se deben desarrollar nuevas políticas públicas con un enfoque multidimensional, que sean capaces de abordar el problema con una perspectiva que supere la mera provisión de la vivienda, sino que también sean capaces de abordar la perspectiva urbana y social a través de la planificación integral y la participación social.

A partir de ello, creemos necesario el desarrollo una nueva política urbano-social de regeneración urbana en sectores consolidados de la ciudad, especialmente en el anillo pericentral de Santiago y las zonas centrales y pericentrales de otras ciudades de Chile a través de la densificación a micro, pequeña y mediana escala, pues precisamente en estas zonas se concentra una importante parte del déficit habitacional, sumado a una mediana consolidación del tejido urbano, a partir de la existencia de determinados Bienes Públicos Urbanos.

Dicha regeneración debe ser impulsada a partir del desarrollo de proyectos de densificación urbana, generando desde proyectos en fondo de sitio, densificaciones prediales, pequeños condominios familiares hasta proyectos de mayor tamaño, siempre respetando la escala local, escuchando y diseñando con las comunidades a través de la participación vinculante, y transparentando todos los efectos positivos (y posibles externalidades) de estos planes de desarrollo. Estos proyectos, además, deberán fomentar la reactivación económica, una mayor mixtura de los usos de suelos, mayores oportunidades y servicios en los barrios a partir del mejoramiento de los entornos urbanos, sumando a la generación de nuevo stock de viviendas, la consiguiente reducción del déficit habitacional y finalmente, la regeneración del tejido social de los territorios, impulsando una mayor cohesión social.

Nuestro primer abordaje a esta propuesta de política pública se basa en nuestra propia experiencia trabajando junto a la comunidad de la Población Primero de Mayo de Renca en la formulación de un plan maestro de regeneración y densificación urbana en un barrio del pericentro de la ciudad.



Propuesta

Regeneración urbano-social para el
90% del déficit habitacional

Nuestra perspectiva del territorio

Es menester rescatar la importancia del espacio (y del territorio) como un elemento central en las políticas públicas bajo la perspectiva de este como el escenario de la acción humana y también como parte fundamental de la interacción social (Sepúlveda et al, 1992), pues ahí es donde se encuentran las personas y se desarrollan las relaciones humanas, las cuales van formando y fortaleciendo el tejido social. Sin embargo, tampoco hay que perder de foco la relevancia de las personas, de las familias, que son los principales actores sobre el espacio, el territorio, la vivienda, el barrio y la ciudad; pues ellos son quienes construyen lugares, los cuales se entienden como los espacios a los que se les atribuyen significados, sentimientos y memorias, logrando expresar realidades físicas y humanas.

Edwin Haramoto, fundador del Instituto Nacional de la Vivienda (INVI), planteó hace más de 15 años un interesante enfoque teórico y metodológico en el que desarrolló el enfoque integral de la vivienda donde el habitante y el hábitat se encuentran sobre el espacio a través de los diferentes niveles de sistemas o escalas, correspondientes al nivel micro (familia), meso (los vecinos) y macro (el barrio).

Esta perspectiva nos permite de entender de manera mucho más integral la complejidad de las relaciones territoriales de las familias, la vivienda y el barrio, a lo cual nosotros sumamos una suerte de nuevo nivel, o una profundización en el nivel macro, correspondiente a la escala de ciudad. Tampoco debemos olvidar la importancia de la integración

de la vivienda a la ciudad, la cual representa toda la estructura de oportunidades (Katzman, 1999), pues precisamente la localización de la vivienda y su relación con dicha estructura puede significar un mayor o menor acceso de las familias a las diferentes oportunidades, activos, capitales, bienes y servicios que ofrecen las ciudades.

Precisamente, nuestra propuesta toma la reflexión teórica del profesor Haramoto y desarrolla una propuesta metodológica de análisis desde estos 3 niveles o escalas de comprensión de los habitantes y el hábitat, desarrollando una propuesta de abordaje y trabajo desde la escala de macro sistema (la ciudad y el barrio), meso sistema (el entorno inmediato del vecindario) y de micro sistema (representado por las familias y sus viviendas).

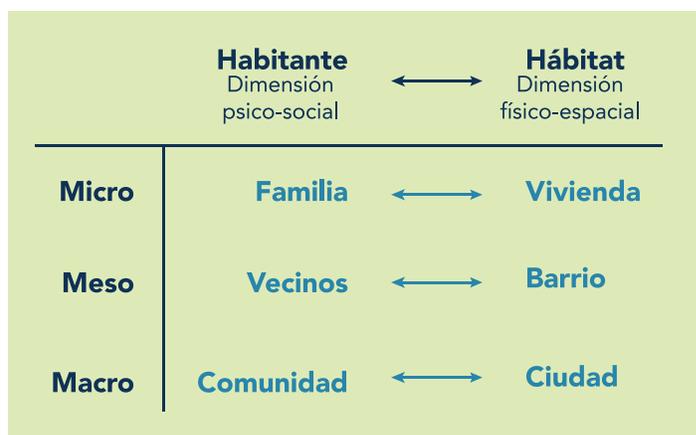


Figura 4: Diagrama elaborado en base a Haramoto, 2002.

Propuesta a macro escala: Un lugar en la ciudad, ¿dónde debemos y podemos regenerar la ciudad?

Hoy en día, en la generación de políticas públicas no basta con preguntarse para quién estamos dirigiendo las acciones, ni tampoco cómo lo haremos, sino también es vital rescatar la importancia de dónde lo haremos: es fundamental localizar los sectores de mayores necesidades o aquellos donde la política tendrá mejores efectos e incrementos de los beneficios hacia la población.

También es deber del Estado efectuar una correcta planificación de las políticas urbanas y territoriales, para no volver a cometer los mismos errores (por acción y omisión) de las políticas habitacionales en los 80' y 90'. Por esto, nuestra primera propuesta parte desde la importancia de identificar y localizar aquellos sectores que poseen un mayor potencial de impacto frente a políticas de regeneración urbano-social, a partir de la caracterización socio-territorial y el Acceso a Oportunidades Urbanas, como una medida para identificar aquellos barrios de la ciudad que poseen un alto déficit habitacional cuantitativo y elevados niveles de vulnerabilidad social, sumado a la identificación de los niveles de acceso a oportunidades urbanas (equipamiento y servicios públicos) con tal de realizar todo un programa de intervención e inversión pública.

Índice de déficit habitacional

El primer elemento de análisis territorial corresponde a la identificación de los sectores de la ciudad que concentran

la demanda por nuevas unidades habitacionales. Para esto, se utilizará la espacialización de la estimación del déficit habitacional cuantitativo (Fundación Vivienda, 2018; Instituto Nacional de Estadísticas, 2017; MIDESO, 2017) lo que nos permite determinar a escala de zona censal la cantidad y concentración de viviendas necesarias por construir para dar solución a aquellas familias que requieren de una vivienda nueva.

De esta manera se pueden identificar aquellos barrios de la ciudad que concentran una importante cantidad de familias en situación de allegamiento, hacinamiento o cuyas viviendas se encuentren en una condición que las vuelve irreuperables.

Índice	Caracterización
Déficit habitacional	Hogares allegados
	Núcleos hacinados
	Hogares en viviendas irreuperables

Figura 5: Tabla 2. Índice déficit habitacional.

Índice de vulnerabilidad socio-educacional

El segundo elemento de análisis territorial corresponde a la caracterización socio-educacional de las familias que viven en la ciudad, particularmente de aquellas que forman parte

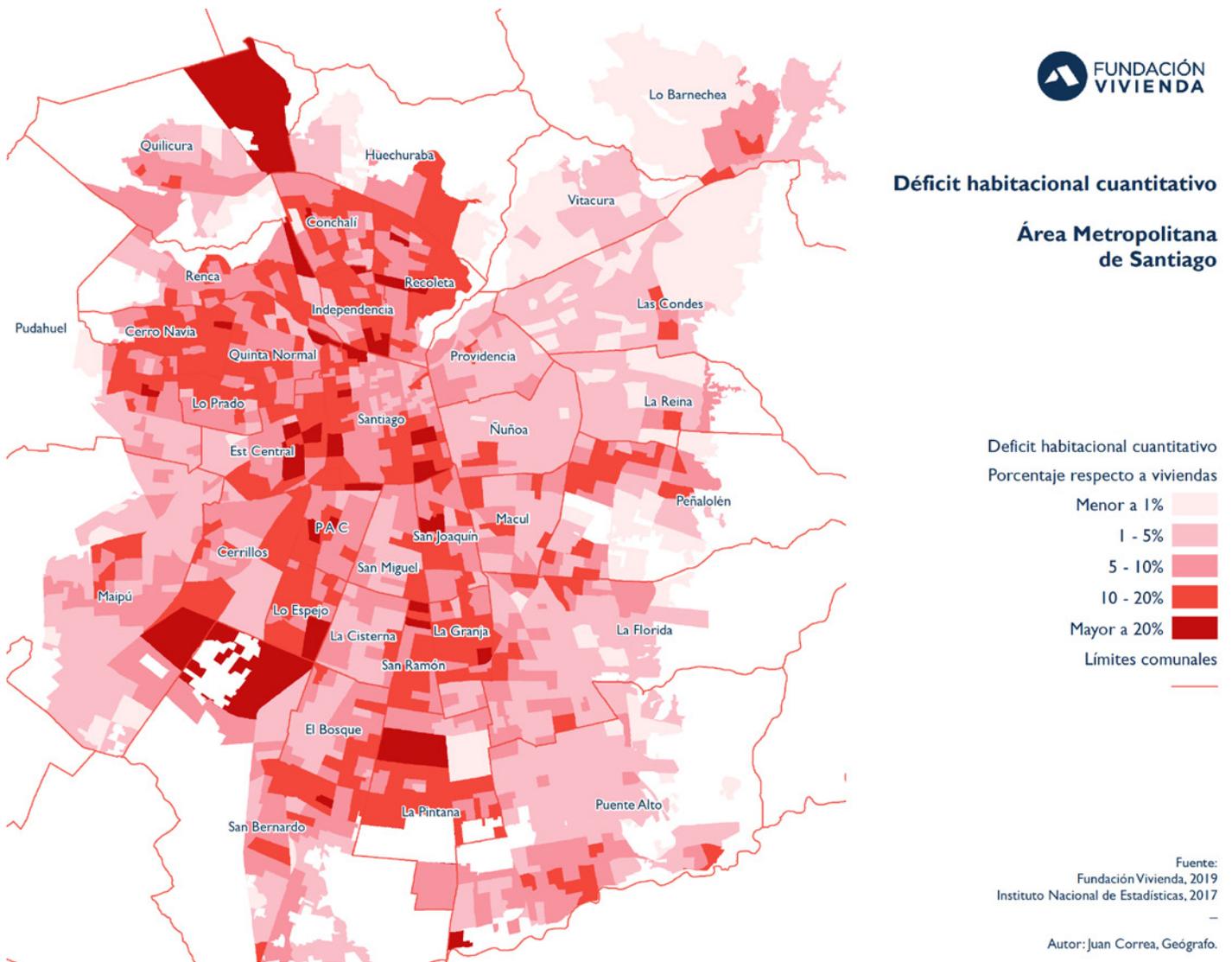


Figura 6: Mapa 2. Déficit habitacional cuantitativo según zona censal.

del déficit habitacional o que viven en barrios que concentren carencias habitacionales o urbanísticas.

Para determinar dicho nivel de vulnerabilidad socio-educacional, basándonos en la experiencia del índice socio-material territorial del Observatorio de Ciudades UC (OCUC, 2019) y de la propuesta de estratificación social de Graffar Méndez, desde Fundación Vivienda proponemos utilizar la información disponible en el Censo 2017 para construir un índice de vulnerabilidad a partir de información relativa a la edad, género, nivel educacional, miembros del hogar y condiciones materiales de la vivienda de cada uno de los hogares censados, y del diseño de una regresión que asocie dichas variables como una posible estimación del ingreso económico de los hogares.

Índice	Dimensión	Componentes
Índice de vulnerabilidad socio-educacional	Jefe de hogar	Nivel educacional
		Sexo
		Edad
	Vivienda	Materialidad en techo
		Materialidad en muro
		Materialidad en piso
		Nivel de hacinamiento
	Familia	Personas dependientes por hogar

Figura 7: Tabla 3. Índice de vulnerabilidad socio-educacional

El motivo detrás de esta metodología es la posibilidad de poder cruzar dicha estimación con las condiciones habitacionales del hogar (por ejemplo, si es un hogar allegado) además de facilitar la estimación de la población según quintiles (o percentiles) de vulnerabilidad, lo cual facilitaría una estimación tanto del nivel vulnerabilidad de un determinado barrio como también de la composición de dicho territorio (por ejemplo, la “mixtura” social de este); y con esto una mejor caracterización de la demanda habitacional en el territorio, como es el caso de las familias pertenecientes al 40% más vulnerable (que optan a una vivienda 100% subsidiada) y de las familias de grupos medios o emergentes, que acceden a la vivienda mediante subsidio y crédito hipotecario.

Índice de oportunidades urbanas

El tercer elemento de análisis territorial busca graficar de la mejor manera posible las condiciones de acceso y capacidad de carga de los diferentes Bienes Públicos Urbanos existentes en la ciudad, como un reflejo de la estructura de oportunidades (Kaztman, 1999) a la cual acceden diariamente los ciudadanos como una forma de poder diversificar y ampliar sus bienes, activos, oportunidades y servicios varios.

Nuestra propuesta considera un importante porcentaje del trabajo desarrollado por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) a partir del Sistema de Indicadores y estándares del Desarrollo Urbano (SIEDU), sumando los esfuerzos propios de Fundación Vivienda de avanzar en las estimaciones de las capacidades de carga (relaciones de oferta y demanda), metodología ya desarrollada en diversas

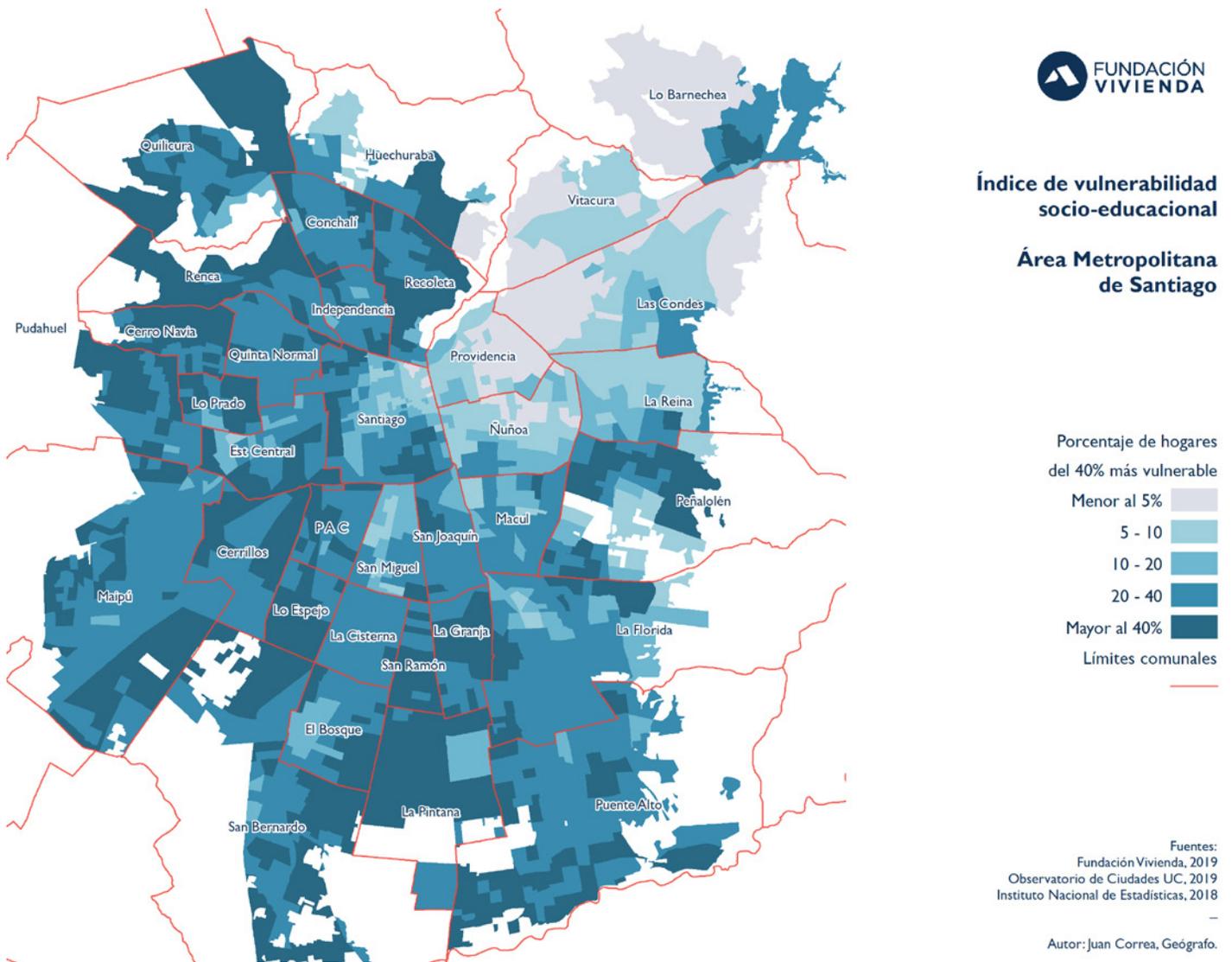


Figura 8: Mapa 3. Índice de vulnerabilidad socio-educacional.

ocasiones por el Observatorio de Ciudades UC (OCUC) y el Centro de Inteligencia Territorial UAI (CIT-UAI).

A partir de lo anterior, nuestra propuesta de indicadores de acceso a oportunidades urbanas busca estimar los niveles de accesibilidad a diversos equipamientos públicos, considerando la localización de estos, sus capacidades de carga (como número de matrículas, superficie de áreas verdes, dotación de camas hospitalarias, entre otros), la probabilidad de acceso según disposición a movilizarse hacia dichos equipamientos, sumado a las estimaciones de las distancias y/o tiempos esperados y deseables de realizar por la población beneficiaria; es decir, cuánto realmente esperamos que las personas viajen (ya sea caminando o en transporte público) hacia un determinado equipamiento.

La propuesta sustenta sus bases en las metodologías de tipo "Two Step Floating Catchment Area" (2SFCA) desarrolladas inicialmente por Oh y Jeong (2007) y Luo y Qi (2009), quienes definen un modelo de dos pasos, donde en primer lugar se determina el total de equipamientos disponibles en razón de un umbral de tiempo o distancia y la población existente en dicho umbral, para posteriormente estimar y sumar todas las razones oferta-demanda calculadas en el primer paso; contemplando además ajustes en dichas relaciones de tiempo o distancia, asumiendo que la población más próxima a un determinado equipamiento posee mayor disposición a desplazarse a dicho equipamiento. Esto último se sustenta en la experiencia del Centro de Investigación Avanzado en Educación (CIAE), en conjunto con el CIT-UAI, sobre la geografía de las oportunidades educativas (Rodríguez et al. 2016)

Un primer abordaje considera 6 diferentes dimensiones del espacio público, correspondientes a diferentes servicios y equipamientos de origen público, donde la población puede acceder a diversos activos, bienes y oportunidades con los cuales pueden modificar sus niveles de vulnerabilidad y desarrollar mayores niveles de bienestar social. Nuestra propuesta metodológica considera 6 dimensiones, las cuales engloban 19 diferentes subdimensiones:

Índice	Dimensión	Componentes
Índice oportunidades urbanas	Educación	Educación inicial
		Educación Básica
		Educación Media
	Servicios de salud	Hospitales
		Servicios de urgencia
		Salud primaria
		Salud mental
	Seguridad pública	Carabineros
		Bomberos
	Transporte público	Transantiago
		Metro y metrotren
	Áreas verdes	Plazas
		Parques
		Parques interurbanos
	Cultura	Teatro
		Museos
		Bibliotecas
		Centros culturales
		Patrimonios

Figura 9: Tabla 4. Índice de oportunidades urbanas.

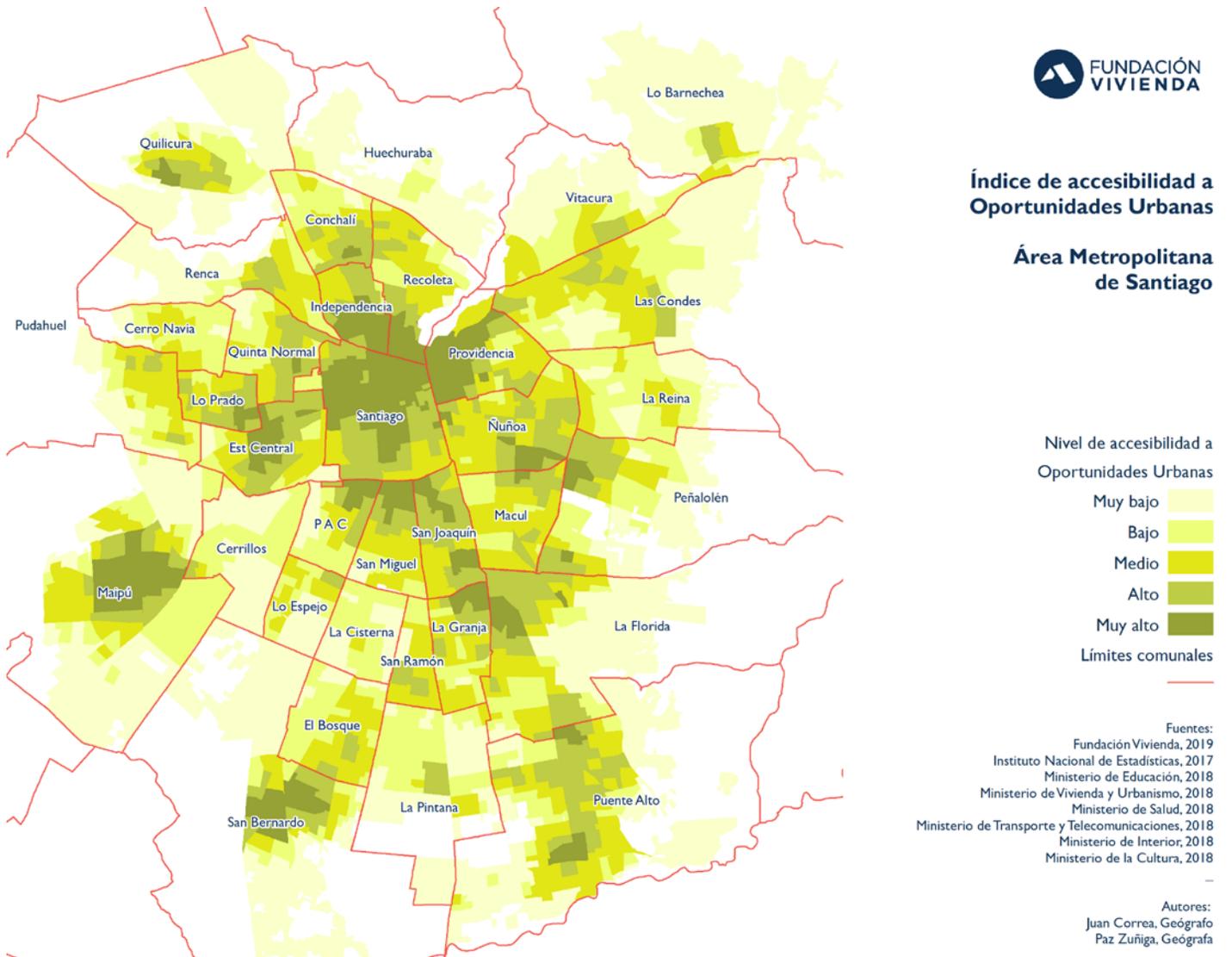


Figura 10: Mapa 4. Índice de oportunidades urbanas.

A partir de los indicadores territoriales que miden el nivel de acceso de las comunidades a estas 6 dimensiones de oportunidades urbanas, podemos construir nuestro Índice de Oportunidades Urbanas, el cual grafica el nivel de accesibilidad a los diferentes equipamientos públicos urbanos disponibles en la ciudad, a través de un análisis que incorpora tanto la oferta existente, la relación oferta-demanda, tiempos de viajes y variables que condicionen la probabilidad de movilizarse o acceder a dicho equipamiento.

Índice de priorización territorial para la regeneración urbano-social

Finalmente, al lograr caracterizar tanto la demanda habitacional como la vulnerabilidad socio-educacional y las oportunidades urbanas de cada barrio, es posible desarrollar un mejor diagnóstico del territorio urbano a fin de identificar las zonas de mayor potencial para la regeneración urbana a través de la densificación a micro, pequeña y mediana escala.

Para lograr dicho objetivo, tomamos el caso del Área Metropolitana de Santiago (AMS) sobre el cual se estimaron los tres índices de diagnóstico, los cuales fueron reclasificados en 5 estratos desde Muy alto a Muy bajo, para graficar de manera sintética tanto las oportunidades (desde una mirada de la disponibilidad de equipamientos) como de las necesidades de las comunidades (tanto de déficit habitacional como de nueva infraestructura).

Al sumar estos tres indicadores podemos determinar el nivel de priorización de cada barrio de la ciudad, según la

combinatoria de su déficit habitacional, vulnerabilidad socio-educacional de la población y oportunidades urbanas existentes. A partir de ello también se puede determinar con mayor detalle el plan de intervención a realizar en dicho barrio, con tal de co-diseñar y ejecutar la solución más integral posible para las familias, considerando tanto sus necesidades como expectativas.

El ejercicio anterior se grafica en la siguiente cartografía que muestra los principales sectores de la ciudad con potencial de regeneración urbana, debido a sus elevados niveles de concentración de familias en déficit habitacional, sumado a un importante componente de vulnerabilidad socio-educacional y a un determinado nivel de consolidación de los equipamientos y servicios urbanos. En este último caso, se consideran tanto aquellos barrios que poseen un alto nivel de accesibilidad a oportunidades urbanas, como aquellos que poseen niveles medios; pues sobre estos últimos nuestra propuesta considera tanto el desarrollo de un plan de regeneración del stock de viviendas como un plan maestro de inversión y mejoramiento de los equipamientos públicos.

De los 1.643 barrios del Área Metropolitana de Santiago (correspondientes a las zonas censales del Censo 2017), un 46.8% posee un índice de potencial de regeneración muy alto o alto, ya que en estos barrios se combinan elevados niveles de déficit habitacional (más de un 7.5% de los hogares de dichos barrios son familias deficitarias), junto a importantes niveles de vulnerabilidad social (más de un 30% de los hogares pertenecen al 40% más vulnerable), pero también son sectores con un nivel de consolidación alto o medio en

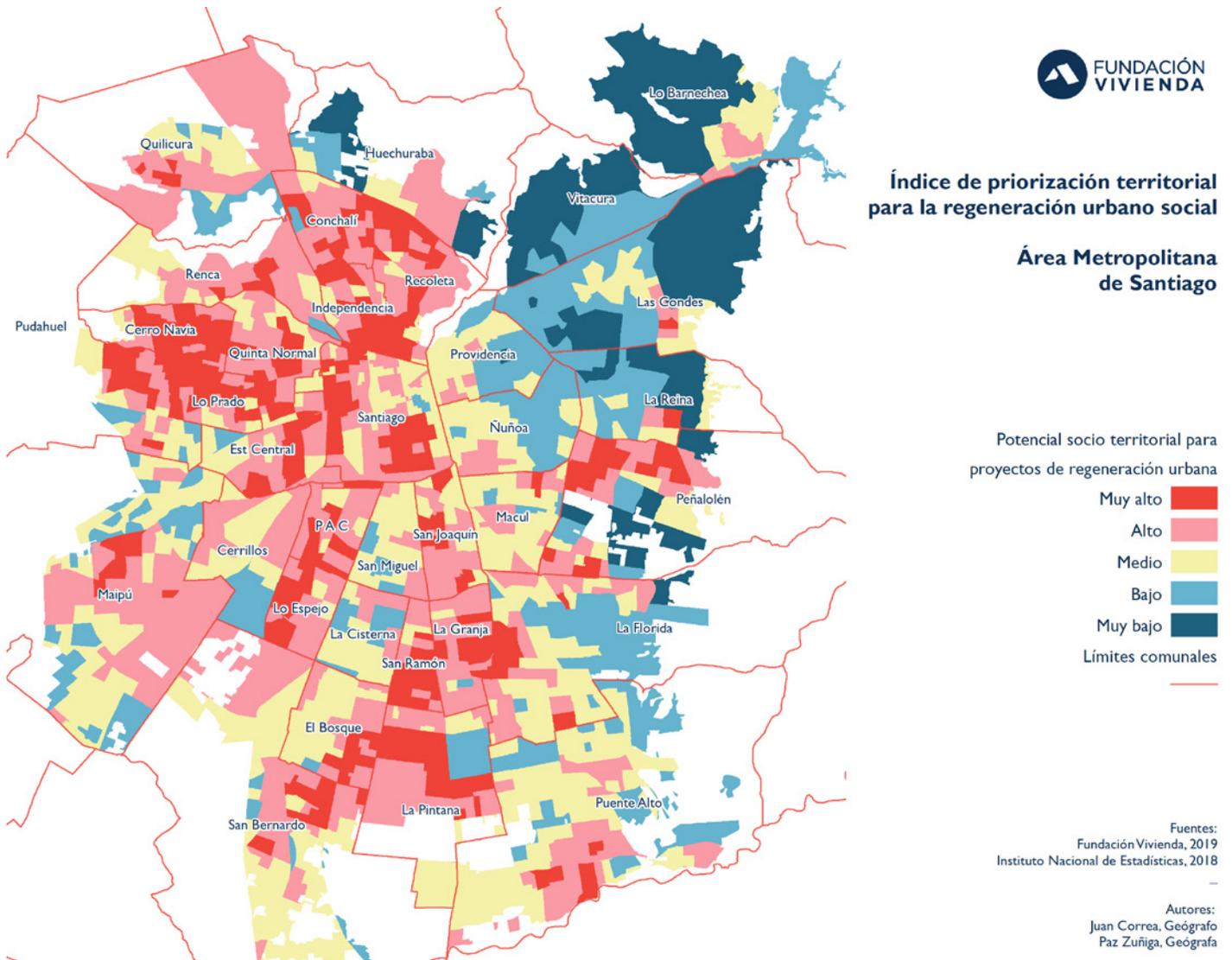


Figura 11: Mapa 5. Índice de priorización territorial para la regeneración urbana.

lo que respecta a las oportunidades públicas.

Esto se debe interpretar como la oportunidad de desarrollar un mejor aterrizaje sobre los territorios con una política de inversiones mucho más flexible, donde no prime una sola tipología de intervención y solución, sino que esta se adecúe al contexto de los barrios, focalizando la inversión no solo en la generación de nuevo stock habitacional, sino que también sea capaz de potenciar las oportunidades urbanas existentes y construir las faltantes, fortaleciendo estos barrios para alcanzar una mayor sustentabilidad, desde una perspectiva de sus habitantes y su estructura de oportunidades.

Este tipo de herramienta nos facilitaría, de manera transparente y multidimensional, la selección de los barrios de intervención mediante políticas de regeneración urbana, como es el caso del trabajo de Fundación Vivienda. A partir de estos resultados identificamos una gran oportunidad en la comuna de Renca, perteneciente al pericentro de la ciudad y donde el 72.7% de sus barrios posee un potencial alto o muy alto de regeneración urbana (a partir de nuestro índice), sumado a una importante tasa de familias en situación de déficit habitacional que alcanza las 3.356 unidades deficitarias, de las cuales el 78.1% (2.624 unidades) corresponden a familias en situación de allegamiento y 732 a familias cuyas viviendas se consideran irrecuperables.

Dentro de la comuna de Renca, la población Primero de Mayo, que fue construida durante las décadas del 60' y 70' como parte de las operaciones sitio, es uno de los sectores

que posee el mayor índice de potencial de regeneración urbana. Hoy forma parte del centro de la comuna, por lo cual posee una consolidación media de equipamientos públicos tales como transporte, educación, seguridad y salud, aunque se evidencia una carencia en lo que respecta en el acceso a cultura y espacios públicos. También se contrapone una notoria vulnerabilidad de sus habitantes, pues de los 1.215 hogares que viven en esta población (INE, 2017), un 48.6% de estos pertenecen al 40% de menores recursos (Fundación Vivienda, 2019) y 555 familias son parte del déficit habitacional, de las cuales 399 (32.8% del total de hogares) corresponden a familias en situación de allegamiento y/o hacinamiento, sumado a otras 156 familias cuyas viviendas se consideran irrecuperables y deben ser reemplazadas.

Índice de potencial de regeneración	Barrios		Hogares	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Muy alto	276	16.80%	295257	15.80%
Alto	528	32.10%	580801	31.00%
Medio	516	31.40%	601625	32.10%
Bajo	255	15.50%	309181	16.50%
Muy bajo	68	4.10%	85439	4.60%
Total	1643		1872303	

Figura 12: Tabla 5. Índice de potencial de regeneración

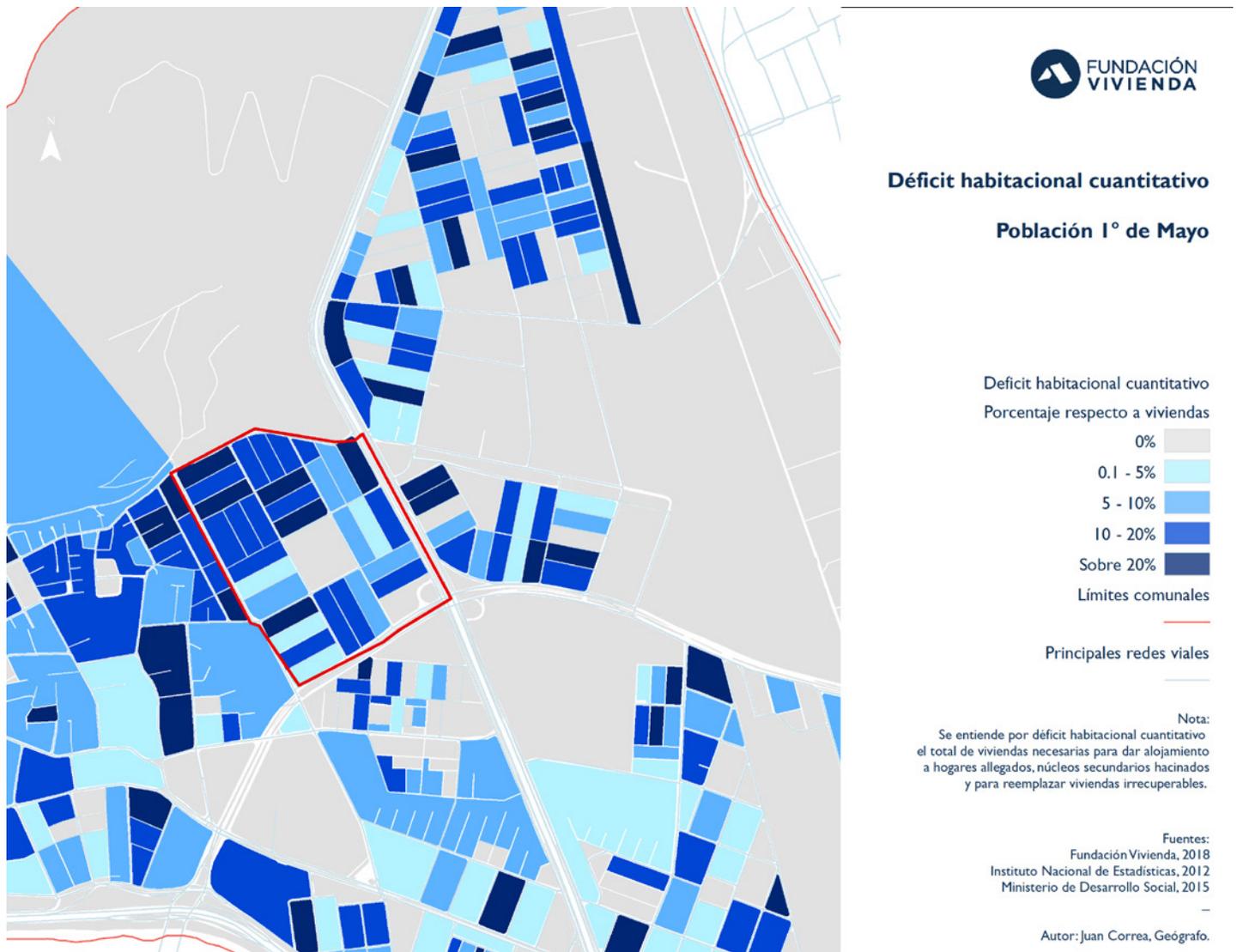


Figura 13: Déficit habitacional cuantitativo - Población Primero de Mayo



Figura 14: Plano población Primero de Mayo - Ocupación de suelo en primer piso

Propuesta a meso escala: Intervenciones barriales e integrales como un mecanismo de regenerar y reconstruir el tejido urbano y social

Trabajar e intervenir a escala meso permite dar herramientas para la cohesión comunitaria y que ésta se convierta en un actor central en la toma de decisiones, tanto en el diseño como en la planificación del territorio. En este sentido, la participación comunitaria debe tener un papel central en la manera en cómo debemos pensar las ciudades porque son precisamente las personas quienes las habitan y, en virtud de esto, el trabajo a escala barrial es imprescindible como herramienta para el fortalecimiento del tejido urbano-social. Es fundamental tener una visión integral de todos los fenómenos urbanos y sociales que construyen el territorio y justamente esta es una idea central en la propuesta de Fundación Vivienda para la densificación equilibrada en la ciudad, la cual presentamos a continuación:

Propuesta de intervención a escala barrial

En el marco de la propuesta de Fundación Vivienda denominada “Regeneración urbano social en el pericentro”, se planteó como primer territorio de intervención la Población Primero de Mayo (o Huamachuco I) ubicada en el sector nororiental de la comuna de Renca.

A. Principales lineamientos de la propuesta

- **Participación comunitaria**

Dentro de los lineamientos propuestos para el Plan Maes-

tro del proyecto, se consideró la participación comunitaria como un aspecto fundamental, tomando en cuenta lo primordial que es incluir la percepción y las experiencias de las personas en la construcción del barrio y su planificación. Esta debe ser un proceso que fomente la cohesión social para el desarrollo de proyectos, no solamente realizar consultas ciudadanas, ni acceso a la información, con consultas de implementación o aprobación, sino más bien se refiere a una participación simétrica de levantamiento de información, cartografías, taller de diseño, entre otros.

- **Entidad articuladora**

El segundo lineamiento propuesto es definir el rol de la Fundación como entidad articuladora que se encargue de la gestión urbana y de la asociación entre los actores (ONG, municipalidades, ministerios, entidades públicas y privadas, comunidad). El objetivo de esta entidad es cohesionar el diálogo entre los actores y entregar apoyo técnico-social a las familias en los barrios. Para esto, se propone la conformación de mesas de trabajo (comunitaria, articuladora y de planificación) y que la entidad articuladora tome el rol de coordinación entre estas.

- **Planificación integrada a largo plazo**

El tercer lineamiento es la planificación integrada entre lo urbano y lo social. Su objetivo es ser una herramienta articu-

ladora y mediadora a largo plazo del sistema de relaciones e intereses que influyen en el desarrollo de la ciudad, para lo cual es fundamental comprender el territorio y su multiplicidad de fenómenos. Es necesario que la planificación sea un instrumento interpelador de la normativa actual y que la desafíe a avanzar hacia los cambios necesarios para el desarrollo sostenible e integral de la ciudad, y las necesidades particulares de las comunidades a escala local.

B. Resultados esperados a partir de lineamientos definidos

• Participación comunitaria

- Fortalecimiento del tejido social
- Diagnóstico del hábitat residencial
- Co-diseño a escala local
- Empoderamiento de las comunidades

• Entidad articuladora

- Vínculo de colaboración entre la comunidad y la planificación integrada
- Política pública de intervención a escala local

• Planificación integrada

- Desarrollo de propuestas habitacionales a micro, pequeña y mediana escala
- Realizar modificaciones de la normativa para permitir la densificación de vivienda de interés público de hasta 5 pisos

a escala ciudad, que permita la densificación equilibrada

- Atraer e implementar en los barrios de intervención, la diversidad de programas habitacionales y de infraestructura que actualmente son trabajados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) a través del sistema de subsidios.



Figura 15: Diagrama de lineamientos de la propuesta

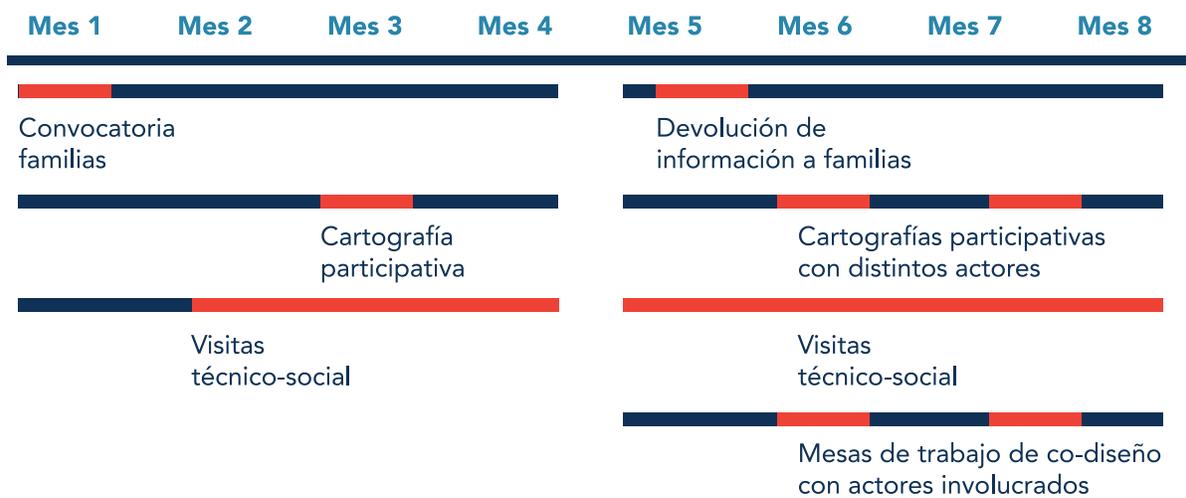


Figura 16, 17 y 18: Instancias de participación población Primero de Mayo de mayo y línea de tiempo de lo realizado hasta hoy

Instancias de participación comunitaria

Para el trabajo e intervención a escala meso, y a partir de la experiencia de Fundación Vivienda, se definieron 4 instancias de participación comunitaria claves para la elaboración del diagnóstico barrial y el diseño de insumos para el proceso de intervención, que creemos deben ser incluidos en la propuesta de regeneración urbano-social del barrio. A continuación, se presenta una caracterización de cada una, así como una línea de tiempo en la cual se muestran las etapas que estamos trabajando.

A. Convocatoria a familias

Esta instancia consiste en presentar la propuesta de densificación en pequeño condominio a la comunidad de los barrios o poblaciones, con el fin de que las familias obtengan información de los actuales programas habitacionales del MINVU y, a partir de esto, que puedan decidir su participación en la propuesta. Luego de esta convocatoria se deben realizar las visitas técnico-social correspondientes, con el objetivo de definir las necesidades y expectativas de cada familia, así como las posibilidades de intervención del terreno (en términos técnicos, sociales y legales). Los insumos obtenidos en esta instancia son una ficha de inscripción con datos personales y familiares e información técnica relativa a la vivienda.

B. Cartografías participativas

Esta instancia consiste en la realización de un taller de carto-

grafías participativas, con el fin de recoger información respecto a cómo la comunidad habita su población ("¿Cómo vivo mi barrio?") y cómo anhela la población a futuro ("¿Cómo me gustaría que fuera mi barrio?"). La relevancia de esta intervención es poder comprender las experiencias y percepciones de las personas que habitan la población y para esto la discusión debe orientarse en torno a sus recorridos cotidianos y al acceso a oportunidades urbanas tales como áreas verdes, seguridad, transporte, equipamientos, etc.

La participación de las familias y su empoderamiento en todo el proceso de búsqueda de un hábitat sustentable será un eje fundamental de la propuesta. Esto implica un trabajo social intensivo con las familias, tanto para la comprensión y reflexión sobre las dinámicas preexistentes, como para el establecimiento de nuevas lógicas de co-residencia. Por otro lado, la dimensión social de la intervención también deberá establecer una comprensión de otros aspectos relativos a la vulnerabilidad de las familias, trazando ciertos caminos para el apoyo en estas problemáticas.

Se propone desarrollar talleres de cartografía participativa con población específica, tales como niños/as y/o adultos mayores que habiten el barrio, los cuales estén enfocados en recoger información particular sobre su percepción de la vivienda y las condiciones del hábitat.

C. Visitas técnico-sociales

Luego de la convocatoria a las familias, se realiza una revisión de sus antecedentes en el sistema integrado de subsidios Rukan, desarrollado por el MINVU. A partir de esta revisión, se puede obtener información sobre la factibilidad de postulación de las familias a programas de subsidios habitacionales, la que debe ser corroborada a través de visitas técnico-sociales en las que se identifiquen ciertos aspectos del terreno tales como su condición actual, nivel de habitabilidad, número de viviendas, número de dormitorios, baños, cocinas, alturas de edificación y la posibilidad de intervención del terreno, la factibilidad legal y social de cada uno de los habitantes. En estas visitas técnico-sociales la Fundación Vivienda aplicará instrumentos estandarizados de elaboración propia.

D. Mesas de trabajo de co-diseño

Finalmente, se propone como instancia de participación comunitaria la realización de mesas de trabajo donde se involucre a la comunidad con otros actores relevantes (municipalidades, SERVIU, MINVU, especialistas técnicos, académicos, sociedad civil, entre otros) y que a partir de estas se generen insumos para el diseño del barrio y la vivienda. En definitiva, el objetivo las mesas de trabajo es ser espacios que permitan a las familias definir los aspectos que deben ser considerados en la toma de decisiones.



Figura 19: Conformación de mesas de trabajo



Figura 20: Plano población Primero de Mayo - Localización de familias visitadas a la fecha

Propuesta de Plan Maestro

El objetivo del Plan Maestro que se presenta a continuación consiste en el diseño de una propuesta urbano-social de densificación a través de una intervención territorial multiescalar, integrando y combinando diferentes inversiones habitacionales y de infraestructura pública.

La generación de focos para el desarrollo de esta propuesta, se propone a través de la reconfiguración del espacio local más un proceso habitacional de densificación, que busca impulsar los aspectos del espacio público, por medio de la revitalización, seguridad, comunidad y sostenibilidad y, junto con esto, potenciar su relación con el espacio particular de la unidad familiar.

A. Acceso a oportunidades públicas

Se propone potenciar el acceso a oportunidades urbanas a través del fortalecimiento e implementación de bienes de acceso público para el desarrollo de la vida comunitaria, según las necesidades que demanden los vecinos y de la reconfiguración de terrenos para nueva infraestructura. A partir de esto último, se destacan las siguientes oportunidades urbanas:

- **Áreas verdes**

A partir de la escasez y deterioro de áreas verdes identificado en el barrio, esta intervención apunta a la regeneración de áreas verdes y espacios públicos para fomentar el espar-

cimiento y/o circulación peatonal, en función de fortalecer su uso. Esta intervención debe responder a las relaciones existentes entre el contexto del barrio y cómo este se vincula con las infraestructuras, viviendas, los servicios y el entorno inmediato.

- **Espacio público**

En la misma línea de la regeneración de áreas verdes, se propone el diseño de nuevos espacios, a través de la reorganización del territorio existente, generando así conexiones a nivel local, entre la vivienda y el entorno inmediato, articulados como puntos de encuentro a nivel de barrio.

B. Reactivación barrial

Junto con lo anterior, se propone una reactivación de los flujos existentes en el barrio mediante el desarrollo de nuevos focos y conexiones que permitan la mixtura de uso de suelo. Para esto será necesario articular la planificación en distintas escalas y considerar los aspectos técnicos específicos de las viviendas (escala, alturas, entre otros).

- **Mixtura de uso de suelo**

A partir de la mixtura de usos (habitacional, comercial y equipamiento) es posible generar una activación de flujos enfocada en el uso del espacio común de primer piso de la edificación. Esto a beneficio de los fenómenos que se pueden desarrollar en estos espacios, siendo un mecanismo de control a nivel local desde sus habitantes, que fortalezca la positiva percepción, por ejemplo, en temas de seguridad.

• Aspectos técnicos y normativos del espacio

Para la reorganización y reconfiguración del territorio, se propone que los sitios intervenidos puedan destinar parte del terreno a la implementación de infraestructuras de espacio público, como áreas verdes y equipamiento local, con el fin de regenerar el tejido urbano potenciando los flujos existentes.

• Reactivación a través de equipamiento de uso recreativo y deportivo

Definición de puntos de encuentro comunitario dentro del barrio, que permitan una recuperación de los espacios de encuentro, fortaleciendo el tejido social a través de instancias de participación en talleres, cursos, encuentros, entre otros.

C. Unidad habitacional

Por último, se propone la transformación de la vivienda en relación a cómo las personas viven y cómo se relaciona la unidad familiar con el barrio, para lo cual serán considerados los requerimientos de las familias y su relación con el entorno inmediato.

• Propuestas de vivienda con distintas tipologías y escalas, en relación a la intervención barrial

El acceso a la vivienda adecuada y sostenible es aquella solución que por un lado reúne las características físicas de

una habitabilidad adecuada (diseño, estándar técnico y localización), y que por otro lado responde a las necesidades psicosociales de las familias (identidad, pertenencia, apego, seguridad, protección).

La sostenibilidad será entendida en su definición más básica: "Algo que puede mantenerse por sí mismo, gracias a que las condiciones económicas, sociales o ambientales lo permiten" (Real Academia Española).

En este contexto, un hábitat adecuado implica tener en consideración las diversas dimensiones de lo que significa habitar, donde el espacio es un resultado emergente a partir de las propias prácticas de las personas en sus vidas cotidianas. El habitar da cuenta de un proceso, nunca acabado, dinámico y, por tanto, definido por su transformación y cambio.



Figura 21: Propuesta de Plan Maestro



Figura 22: Propuesta de Plan Maestro



Regeneración a través de densificación

- Mediana escala 6 a 9 pisos
- Pequeña escala 3 a 5 pisos
- Micro escala 1 a 2 pisos
- Áreas verdes
- Equipamiento

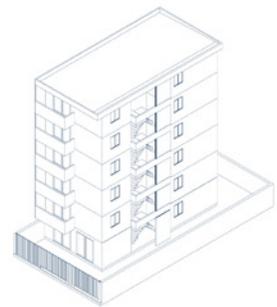


Figura 23: Propuesta de Plan Maestro

Propuesta a microescala: Propuesta habitacional de intervención multiescalar

A partir de las definiciones del presente documento, es que la visión de Fundación Vivienda apunta a responder al 90% del déficit habitacional con una solución efectiva a la problemática de allegamiento e integración social, a través de la regeneración urbano-social con énfasis en el desarrollo de propuestas técnicas que respondan a la necesidad familiar y de escala de barrio, según las características particulares que se encuentran en el territorio.

A. Tipos de proyectos existentes

A partir de la integración de los programas habitacionales y de infraestructura que trabaja actualmente el MINVU, es posible tener una amplia gama de posibilidades que respondan a la necesidad de cada unidad, donde la intervención debe ir en respuesta a la situación habitacional y social que se presente en cada caso.

Junto con esto, la información obtenida en el trabajo en terreno nos permite visibilizar con mayor precisión la factibilidad de las intervenciones a nivel de vivienda, desde un punto de vista integral de diálogo entre el barrio y la unidad habitacional. A partir de todo lo anterior, se espera tener una aproximación al tipo de proyecto que corresponde para dar solución a las problemáticas del lote y sus posibilidades en función de las características de la propiedad. Se visualizan principalmente 5 programas habitacionales actualmente en ejecución:

- **Densificación predial**

Solución habitacional que se desarrolla en predios con una o más viviendas existentes, en los cuales se construye 1 ó 2 soluciones habitacionales más la existente, que dependen de la disponibilidad de superficie en el terreno.

- **Pequeño Condominio**

Proyecto habitacional acogido al régimen de copropiedad inmobiliaria regulado por la Ley 19.537, que se desarrolla en un predio urbano, en el cual se construyen de 2 a 9 soluciones habitacionales y, opcionalmente, equipamiento.

- **Mixto**

Alternativa que combina algún programa habitacional existente con subsidio junto con aportes de terceros gestionados por Fundación Vivienda, mejorando así el estándar de proyecto actual.

- **Programa de Protección al Patrimonio Familiar**

Programa destinado a familias de sectores vulnerables y medios que son propietarias de una vivienda, y que requieren mejorarla, ampliarla, hacerla más eficiente energéticamente o mejorar su entorno. Permite financiar estas mejoras a las viviendas y mejorar la calidad de vida de sus residentes.

B. Desarrollo de propuestas de densificación a partir de Pequeño Condominio

A partir de la revisión de programas habitacionales a través del sistema de subsidios, y del cruce de información levantada en el territorio, se propone un modelo de intervención de densificación que permita la mixtura de soluciones habitacionales de mejoramiento y construcción, que dependerán finalmente del catastro a nivel de barrio que se realice.

• Diseño de tipologías

Dentro de la propuesta de Fundación Vivienda, se presentan distintas soluciones desarrolladas en el tiempo, con el objetivo de obtener una variedad de diseños arquitectónicos que apunten a diversificar la oferta de vivienda y su distribución dentro del terreno, en base a la variedad de necesidades existentes. Esto permitirá, al momento de trabajar, el diseño participativo con una mayor perspectiva al tipo de solución que puede ser entregada, a modo de trabajar distintas opciones que permitan realmente responder a la necesidad y anhelo de las familias que la habitarán.

Es importante rescatar que actualmente, tanto desde la academia (como por ejemplo Laboratorio UC 9x18 de la Facultad de Arquitectura de Universidad Católica o el Taller integrado de vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile y la Facultad de Arquitectura de la Universidad Católica) como de entidades públicas (algunos municipios como Renca, El Bosque y Peñalolén, MINVU) y privadas (Entidad Patrocinante y Constructora

Consolida, entre otras) están desarrollando propuestas de intervención y diseño arquitectónico para el desarrollo de la tipología de pequeño condominio.

C. Densificación equilibrada

La propuesta de intervención de la Fundación tiene su foco principalmente en la construcción de la ciudad a través de una regeneración urbano-social que potencie la densificación en el pericentro de manera equilibrada, en zonas consolidadas o que requieran una inversión menor, más que la implementación de proyectos habitacionales en la periferia o zonas no consolidadas.

Para esto es fundamental considerar aspectos claves que permitan su planificación a escala de barrio, con su posterior implementación y construcción, pensando en una intervención a nivel de ciudad:

- Garantizar a través de una norma metropolitana o establecida en la OGUC (art. 6.1.8), que la vivienda de interés público de hasta 5 pisos (vivienda social, económica, arriendo) sea siempre admitida en los Plan Reguladores Comunales (PRC) (resguardando las otras normas urbanísticas existentes y barrios patrimoniales).
- Trabajar la unidad de vivienda a nivel micro, pequeña y mediana escala, que responda a la factibilidad técnica y social de las familias que habitarán.

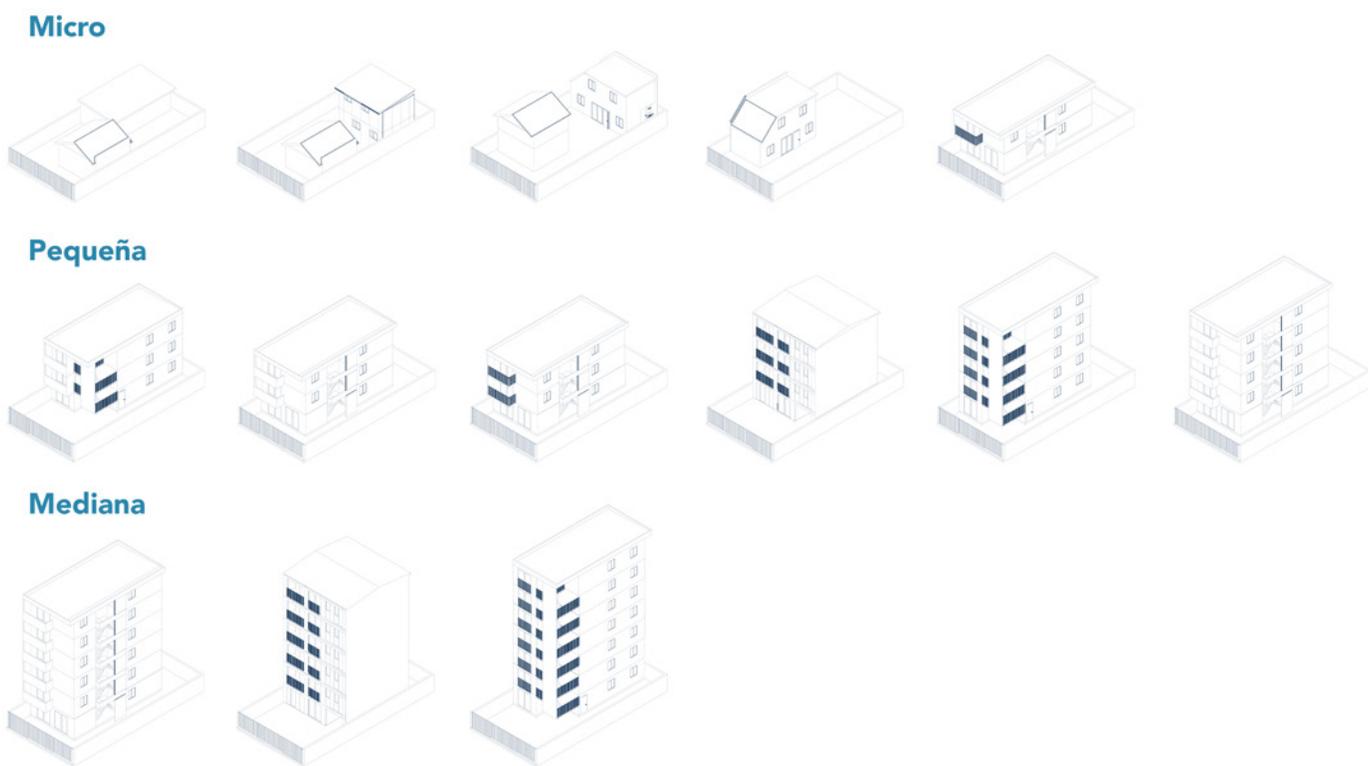


Figura 24: Consolidado de tipologías - Micro, pequeña y mediana escala



Resultados y propuestas



10 beneficios potenciales de esta propuesta

1. Regeneración barrial
2. Evita la expansión urbana sin planificación, mediante el reciclaje de terrenos, desincentivando la utilización de terrenos agrícolas para la construcción de conjuntos habitacionales
3. Nuevo stock de vivienda accesible y asequible
4. Viviendas sostenibles
5. Capitalización de atributos urbanos en servicios y localización
6. Se regenera y refuerza el tejido social, permitiendo a las familias permanecer en sus lugares de residencia o comuna de origen, manteniendo las redes de apoyo barrial
7. Mayor inversión pública y privada
8. Eficiencia en gasto público
9. Al incluir a las comunidades en la toma de decisiones respecto al territorio se asegura perdurabilidad y sostenibilidad de la planificación
10. Diseño de soluciones habitacionales adecuadas a las necesidades de los hogares (considerando ciclo de vida, estructura familiar y actividades económicas) que permitan la articulación de sistemas familiares complejos en co-residencia.





10 propuestas para una nueva política pública

1. Convocar a una mesa de actores para diseñar una nueva política de densificación
2. Determinar zonas de potencial densificación
3. Diseñar un nuevo marco normativo que favorezca la densificación a pequeña y mediana escala (de 1 a 5 pisos) como “siempre admitida”
4. Promover mixtura de usos de suelo en primeros pisos
5. Incluir concepto de “vivienda de interés público” en propiedad y arriendo (CNDU, 2015) y reemplazar los conceptos de “vivienda social y vivienda económica”
6. Nuevo rol de la sociedad civil en la construcción de la ciudad
7. Contar con un único instrumento de indicadores urbanos
8. Promover (con incentivos tributarios y normativos) nuevas tecnologías: madera prefabricada / modular
9. Promover el rol central de la participación vinculante y potenciar a las comunidades como actores activos y relevantes en la toma de decisiones sobre los territorios
10. Reforzar el capital humano del gobierno local como actor relevante.



FUNDACIÓN
VIVIENDA



fundacionvivienda.cl



Fundacion Vivienda



@f_vivienda