



invi
INSTITUTO DE LA VIVIENDA



MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD Y EL ESTÁNDAR DEL DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE LA VIVIENDA SOCIAL

Documento de carácter preliminar
preparado por el **Instituto de la Vivienda**
Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Universidad de Chile

Stgo. 22 Mayo 2006



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO
INSTITUTO DE LA VIVIENDA

MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD Y ESTÁNDAR DEL DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE LA VIVIENDA SOCIAL.

Rubén P. Sepúlveda Ocampo¹
Director
Instituto de la Vivienda
Universidad de Chile
22 mayo 2006

En respuesta a la invitación que hiciera la Ministra de Vivienda y Urbanismo, señora Patricia Poblete, para aportar con ideas a la Mesa sobre Mejoramiento de la Calidad y Estándar del diseño y construcción de la vivienda social, el Instituto de la Vivienda ha preparado el Documento siguiente para contribuir al debate y a la propuesta definitiva que deberá emanar de esta Mesa próximamente.

Como Instituto de la Vivienda desde su fundación ha orientado su quehacer a *“Contribuir a mejorar la calidad de vida a través del desarrollo sustentable del hábitat en el ámbito residencial urbano y rural de manera que permita erradicar progresivamente la pobreza promoviendo la construcción de una sociedad más equitativa, sustentada en el principio de justicia social”*.

El INVI es una unidad académica que cumple funciones de docencia, investigación y extensión con orientación temática de su quehacer en áreas afines del conocimiento, desde un enfoque interdisciplinario, en concordancia con lo dispuesto en la normativa universitaria vigente.

Las propuestas de este documento tienen un carácter preliminar y surgen de la extensa experiencia institucional en investigaciones, asesorías al propio Ministerio de Vivienda y Urbanismo, entidades públicas y privadas, municipios, ONGs y a los propios habitantes organizados.

CONSIDERACIONES GENERALES

A diferencia de otros países, la política habitacional chilena en sus aspectos sustantivos ha tenido una continuidad, que la define como una **Política de Estado**, en la cual se ha avanzado desde el inicio del proceso de transición democrática, en la consolidación de una política habitacional que ha tenido importantes logros cuantitativos y son valiosos los esfuerzos para mejorar la calidad y los estándares constructivos y físico espaciales realizados en este último tiempo, pero a pesar de dichos esfuerzos, **las viviendas sociales presentan problemas que trascienden los meramente constructivos**, ya que ha generado significativos impactos sociales (por ejemplo, el incremento de acciones de violencia urbana, que ha llevado a las familias a generar enrejamientos de viviendas, pasajes, construcción de barreras y cerramientos de áreas comunes en zonas de departamentos, etc., en que la comunidad se empieza a atomizar progresivamente constituyendo enclaves territoriales desvinculados unos con otros, aportando con eficacia a la segregación de la ciudad) y urbanos (por ejemplo, el fuerte crecimiento en extensión, producto de los programas que han concentrado en forma homogénea población en situación de pobreza, donde el valor del suelo es de menor precio, sumados a la creciente dificultad de acceso a una oferta de suelo urbanizable a un

¹ Este documento es producto de la discusión colectiva y los aportes de los académicos INVI: Rubén Sepúlveda O., Ricardo Tapia Z., Carlos Lange, Orlando Sepúlveda, Claudio Navarrete, Mario Torres, Alejandro Toro y Lilita Martínez.



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO
INSTITUTO DE LA VIVIENDA

costo accesible para programas orientados a los más pobres, que presenten una localización satisfactoria sustentable) y a la desigualdad en el acceso a los servicios y equipamientos urbanos, manifestado en las diferencias de calidad y cantidad de los servicios y equipamientos urbanos existentes en las diversas zonas de la ciudad (grandes áreas de vivienda social aisladas y carentes de ellos). Todos estos aspectos inciden fuertemente en la calidad de vida de los habitantes, como lo indica claramente Rodríguez A., Sugranyes A., 2004: *"Para los usuarios, la percepción de los problemas pasa por una convivencia dura en condiciones de hacinamiento dentro de las viviendas y de muy alta densidad en los conjuntos; por viviendas que no se adaptan a sus necesidades y a sus recursos; por entornos de los cuales no hay posibilidades de apropiarse y construir identidad; por servicios de mala calidad, especialmente en lo que respecta a educación y salud; por situaciones de violencia y tráfico de drogas; y por una sensación de estigmatización y abandono"* (Rodríguez A., Sugranyes A., 2004 : 2).

En ese sentido, se estima que el **debate debe estar centrado en la calidad de las viviendas sociales y en la definición de estándares, más allá del componente constructivo, entendiendo que una política habitacional será exitosa en la medida que genere la construcción de un hábitat residencial, con sus dimensiones socioculturales, territoriales y económico política.** No se logra niveles de satisfacción residencial, si simultáneamente no se generan instrumentos que potencien la constitución de redes sociales sólidas entre sus habitantes o se efectúan por parte del Estado, las correcciones necesarias para superar las imperfecciones del mercado (por ejemplo, es necesario legislar respecto al suelo urbano, ya que el mayor valor de los lotes, incide fuertemente en el costo de la solución, reduciendo la oferta de calidad, ya que ésta se transforma en una variable de ajuste).

ALGUNAS CONSIDERACIONES CONCEPTUALES

Una primera precisión de tipo conceptual, es comprender que **la vivienda es más que un mero objeto físico, sino es un componente sustancial de lo que denominamos hábitat residencial** que en su dimensión territorial, obliga considerar no sólo la unidad de vivienda y lote, sino también, el entorno inmediato, el conjunto habitacional y como éste facilita la generación de barrios, su localización y como construye tejido de ciudad. En el ámbito socio-cultural, implica determinar cuales son los factores que potencian la constitución de redes sociales e identidades y en el ámbito político-económico, como se resuelve la relación oferta-demanda, con lógicas normalmente contrapuestas, entre las necesidades habitacionales que son dinámicas y una oferta bastante estática, que supone una necesidad constituida por sujetos homogéneos, pasivos, unidimensionales, que son simples ahorrantes, receptores de un subsidio y/o pagadores de créditos.

Una política habitacional producto de la acción de un Estado, que preserva el bien común de todos los componentes de la sociedad –en especial, aquellos en situación de pobreza- no debe olvidar que **la vivienda constituye un valor de uso complejo**, que es parte de una configuración conformada por los bienes y servicios que posibilitan habitar la ciudad, en un marco de integración económica, social y política. Sin duda que ello puede tener múltiples formas y manifestaciones, donde se observan gradientes de acceso al mercado urbano, con diferentes bienes y servicios y con variadas calidades de los mismos.



Desde la perspectiva anterior, es básico considerar que viviendas mínimas, como las entregadas por ejemplo, por el Fondo Solidario Concursable, deben incluir iniciativas y medidas que tiendan a su transformación y mejoramiento, teniendo en cuenta que existen factores tanto facilitadores como inhibidores que pueden estar sujetos a control.

Una segunda precisión conceptual, implica entender que una **mejor calidad de vida depende de la posibilidad de satisfacer plenamente las necesidades humanas**. Sin embargo, lo que puede ser bueno para unos, puede no serlo para otros, ya que satisfacer ciertas necesidades puede significar mejorar dicha calidad para algunos, en perjuicio de otros. Además, la calidad de vida puede ser a costa de la calidad ambiental, englobándose dentro de este concepto todo aquello que pertenece al mundo que nos rodea y sirve de soporte a la vida. Es por ello necesario, que la sociedad defina cual es el mínimo en una determinada coyuntura y lo transforme en estándares, por eso estimamos que es una excelente oportunidad la que ofrece la actual Ministra de Vivienda y Urbanismo al convocar esta mesa de trabajo.

Una política habitacional considerada como exitosa requiere aportar al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, entendiendo por **calidad** *"la propiedad o conjunto de propiedades inherentes a una cosa, que permite apreciarla como igual, mejor o peor que las restantes de su especie"* (RAE, 2003). Es decir, la calidad se puede entender en su doble acepción *"a) como el conjunto de las propiedades inherentes a una cosa, o sea como cualidad, circunstancias y caracteres de ella, y b) como el resultado del acto de apreciación y valoración de dichos atributos. Esta apreciación puede ser una aprehensión directa y relacionada por intuición mediante un juicio de valor, o en forma indirecta y comparativa a través de un proceso deductivo y racional"* (Haramoto E., 1998).

Por ello, se estima que una política habitacional debe lograr una adecuada **satisfacción residencial** por parte de los habitantes, entendida ésta como *"una evaluación subjetiva que un sujeto realiza respecto a la adecuación entre sus expectativas, sus posibilidades y un objeto o situación. En el caso de la satisfacción residencial, esta adecuación se referirá a tres dimensiones relevantes en el habitar: vivienda, barrio y comunidad"* (MINVU, 2000).

La **satisfacción residencial es una de las dimensiones de la calidad residencial**, siendo esta última de carácter más amplia por incluir tanto sus dimensiones objetivas como su dimensión subjetiva desde la perspectiva de los residentes y de otros actores especialistas en el tema. En este sentido, la satisfacción residencial incluye antes que nada la dimensión subjetiva desde la perspectiva del habitante, considerando que su juicio puede estar contaminado por experiencias anteriores y situaciones contingentes que pueden variar cotidianamente.

Una tercera precisión conceptual, se refiere a los **estándares** que debe alcanzar una vivienda, entendido como el tipo o modelo a seguir y aplicar, o en otras palabras, el patrón o nivel a alcanzar y que pueden ser medidos en alto grado, sin mediar una apreciación de carácter valórico. Estas



exigencias a alcanzar, deberán precisarse según las condiciones que existan en una determinada coyuntura de país.

La acción concertada de los diversos sectores involucrados (tanto públicos como privados) en la construcción del hábitat, debe ser la base del diseño de políticas habitacionales que apunten al mejoramiento de la calidad de vida, a través de definir un conjunto de estándares físicos, socio-culturales y políticos económicos y de diseñar los instrumentos de regulación adecuados, que permitan generar las condiciones de acceso a los bienes y servicios del hábitat de forma mucho más equitativa e integradora.

PROPUESTAS DE ACCIÓN GLOBALES DE LA POLÍTICA HABITACIONAL

En la actualidad cuando existe un relativo consenso entre los actores involucrados en el proceso habitacional, respecto a que la ciudadanía demanda políticas públicas que *"aseguren el acceso a viviendas en zonas urbanas de calidad y eviten la segregación"*², especialmente, las más de 260 mil familias sin hogar en situación de pobreza, es necesario profundizar dos ejes básicos: el primero, la necesaria **articulación con el resto de las políticas sociales** en el caso de las acciones orientadas a la población en situación de vulnerabilidad social y el segundo, la **adecuada concertación de una política urbanística**, que considere como eje básico el diseño de acciones de ordenamiento territorial y del suelo, de manera de que efectivamente se contribuya a romper la tendencia de segregación socio espacial actual, creando barrios plurisociales articulados y fortaleciendo adecuadamente las ciudades. Es decir, la política habitacional debería ser considerada parte indisoluble de una política socio-urbana.

Lo anterior implica que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, debe efectivamente adecuar su institucionalidad a una realidad dominada por el mercado y **avanzar en procesos de reestructuración organizacional**, que le permita cumplir eficientemente con el rol que le exige la realidad actual.

Suelo y Política Habitacional

El tema del suelo es un elemento crucial en la incidencia de los costos de las viviendas sociales y ha faltado la voluntad política de abordarlo, pese a que hay herramientas que facilitarían por ejemplo, la **creación de un banco de terrenos**, cuya transferencia de parte de ellos a los privados, permitiría manejar ese componente prácticamente con costo cero. (Por ejemplo, acciones consorciadas entre Estado y Privados con el objeto de repartir plusvalías).

En el estado de consolidación de las políticas habitacionales y urbanas es necesario **abrir un amplio debate**, tratando de responder interrogantes tales como ¿cuándo estamos frente al suelo urbano, nos encontramos frente a un producto más en el mercado o no? **Como INVI estimamos que el suelo urbano no es un producto más en el mercado**, porque el suelo urbano no es producible, un aumento en la demanda no producirá más suelo urbano. Algunos, los defensores de las leyes de mercado aplicadas a la ciudad, entienden que se produce suelo urbano, cuando un

² Programa de Gobierno Michelle Bachelet.



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO
INSTITUTO DE LA VIVIENDA

terreno agrícola adquiere –por diversas razones (especulación, planificación, cercanía a centros urbanos, moda, etc.)– valor urbano. El suelo urbano siempre es finito, aunque se nos pretenda hacer creer su sobreabundancia.

El suelo urbano es finito, porque para que exista, es preciso cumplir con una serie de requisitos: vialidad; infraestructura sanitaria (agua potable, alcantarillado aguas lluvias y aguas servidas, plantas de tratamiento); infraestructura energética y de telecomunicaciones; equipamiento de educación, salud, seguridad, culto, áreas verdes y recreativas; comercio y servicios; transporte público; entre otros. Un terreno, por el solo hecho de ser incorporado en un instrumento de planificación urbana, no puede ser calificado de urbano. Por lo anterior, aunque el instrumento anexe zonas agrícolas a la ciudad, estas nuevas zonas mantienen el valor del suelo agrícola, sólo podrán adquirir el valor de suelo urbano, una vez que sus promotores hayan incorporado los requisitos antes indicados.

Si, el **suelo agrícola por el hecho de ser incorporado en un instrumento de planificación urbana, adquiere valor de suelo urbano**, entonces se valida que tal incorporación ha generado una plusvalía sobre ese suelo. Plusvalía que no ha sido producida por el propietario del suelo, a diferencia si el propietario ha cumplido con los requisitos establecidos para clasificar el terreno como urbano; por tanto, tal plusvalía debe ser capturada por el Estado, a través de los municipios o ministerios relacionados con el acontecimiento urbano. No es lícito que la plusvalía vaya al propietario de la tierra.

Consideramos que debe existir una definición como la expresada anteriormente, en caso contrario éste **seguirá siendo fruto de la especulación inmobiliaria y será muy difícil integrar una política de suelo y una habitacional.**

En el contexto anterior, toda política de suelo debe considerar la forma de **recuperación de plusvalías y de pago de minusvalías**. Las plusvalías que debe recuperar el Estado, posibilitan la creación de bancos de suelo, para las políticas habitacionales. El ejemplo colombiano en este aspecto es notable; en Bogotá se comparten las plusvalías al 50% entre el propietario de la tierra y el municipio, posibilitando al Municipio contar con un banco de suelo urbano para la localización de viviendas de interés social.

Adicionalmente a las plusvalías y minusvalías -resuelta la pregunta de fondo sobre el suelo urbano- es necesario incorporar mecanismos diferenciales a la renta por suelo. Uno de los mecanismos que contribuiría a la generación de bancos de suelo urbano es, la aplicación de **impuesto a la renta por la compraventa de la tierra**, actividad que hoy está exenta. Otro aspecto a incorporar es, la **opción preferente de compra** del Municipio o del Ministerio en las zonas deterioradas y consolidadas de las ciudades, que se encuentran a merced de la especulación; se hace necesario ser riguroso en la aplicación de los plazos máximos para construir por el propietario del suelo.

También, debiera considerarse en el impuesto territorial, adicionalmente a la valuación de las propiedades, **el costo para el asentamiento urbano de trasladar residuos sólidos a diferentes zonas del territorio**. Este costo no está relacionado con el valor del retiro de los residuos en sí mismo, sino con las minusvalías que generan, a modo de ejemplo, la basura de Vitacura debe pasar por un conjunto de comunas hasta llegar al vertedero; es decir, por qué la comuna de Vitacura no



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO
INSTITUTO DE LA VIVIENDA

tiene su propio vertedero, la respuesta estaría por el valor del suelo, por tanto, existe un diferencial de renta que los habitantes de esa comuna debieran estar dispuestos a pagar por no tener vertedero en su territorio. Los valores deben estar en función de las distancias y de los costos del suelo en las comunas de origen, no pueden ser similares para todos. Podría denominarse **tasa de preferencia o costo de oportunidad**.

Además, para una adecuada relación entre política de suelo y habitacional, es necesario volver a establecer **las superficies mínimas por habitante para los proyectos habitacionales**,

El costo del suelo para los emprendimientos sociales debería establecerse en su **valor residual**.

Ante la magnitud del desafío planteado, se estima que el Estado debe **potenciar su función reguladora** en el contexto de una economía de mercado, de manera de corregir, compensar o atenuar las disfunciones que se presenten, garantizando que las soluciones habitacionales se constituyan en una respuesta integral a las carencias del habitar, independiente de su valor de mercado.

En dicho marco, se ha avanzado -a nuestro juicio- en la definición de estándares, exigencias de desempeño o normas de carácter constructivo, arquitectónico y urbano, que pueden obviamente mejorarse –sin que necesariamente signifique un incremento de los costos, si se mejora la eficiencia de los procedimientos- pero es necesario determinar cierto nivel de exigencias en la dimensión territorial (por ejemplo, formas de configuración urbano arquitectónica del entorno y conjunto organizacional), en la dimensión sociocultural, formas de potenciamiento del tejido social e inserción en el contexto (por ejemplo, fortalecimiento de acciones para construir identidades), en la dimensión político-económica, definición de instrumentos que garanticen los procesos de desarrollo de dicho conjunto (por ejemplo, mecanismos que faciliten la inserción laboral de los habitantes).

PROPUESTAS DE INSTRUMENTOS PROGRAMÁTICOS, SUSCEPTIBLES DE MEJORAR.

Para efectivamente alcanzar las metas definidas por el actual gobierno en materias de mejorar la calidad y los estándares de las viviendas construidas con participación de fondos públicos, se requiere en materia de desarrollo inmobiliario, racionalizar y fomentar la iniciativa privada en función de objetivos de participación ciudadana, sustentabilidad, internalización de impactos, racionalización de los recursos, equidad y mejoramiento de la calidad de la ciudad. Para ello es imprescindible generar mecanismos que incorporen al sector privado al financiamiento y provisión de bienes públicos mediante mecanismos transparentes de compensación, mitigación y recuperación de plusvalía para obras de mejoramiento urbano e integración de usos y viviendas.

Es necesario insistir en **generar los consensos de los diversos actores involucrados**, para modificar un conjunto de normativas vigentes, tales como la **Ley General de Urbanismo y Construcciones**, por ejemplo, se debiera promulgar a la brevedad un nuevo instrumento que permita aplicar las nuevas políticas en materia de planificación urbana y edificación. Al respecto, procedería revisar en el nuevo texto en estudio, entre otros, el tema de las zonas de desarrollo



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO
INSTITUTO DE LA VIVIENDA

urbano condicionado; incorporar acciones de gestión del suelo con participación directa del Estado; revisar atribuciones y funciones de las Direcciones de Obras, otorgándoles una participación más comprometida con el tema urbanístico e incorporando procedimientos de participación ciudadana).

Con relación a la **Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones**, se deberían revisar por ejemplo, las exigencias de adosamiento y aplicación de rasantes, considerando las exiguas dimensiones de los terrenos en que se emplazan las viviendas acogidas a la propiedad individual. Ello, evitaría la promulgación de leyes del "mono" destinadas a formalizar las acciones informales en que incurrir las familias para ampliar sus viviendas. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 6.1.9 de la citada Ordenanza.

Con respecto al **DFL 2, de 1959**, se debiera reducir la superficie máxima de las viviendas de 140 m² a 80 m², con el objeto de evitar exenciones de impuesto a viviendas que no reúnen las características de económicas y que normalmente se amplían más allá de la superficie límite. Asimismo, las regulaciones de espacios comunes en edificios acogidos a esta norma se debieran reestudiar con el objeto de aplicar impuesto territorial a aquellas instalaciones que no se ajustan al alcance de económicas: piscinas, saunas, canchas de tenis, etc. Los diferenciales del impuesto aplicado podrían reinvertirse en suelo urbano para la realización de programas de vivienda social. Asimismo, se debiera perfeccionar la ley con el objeto de permitir la ejecución de viviendas económicas en lotes en que ya exista una edificación no sujeta a las prescripciones del Plan Habitacional.

En el Reglamento respectivo, se debe revisar la exigencia referida a **plantas de tratamiento y disposición final de las aguas servidas**. La práctica demuestra que el sistema en aquellos casos que se requiere la ejecución de dichas plantas no funciona adecuadamente.

Otras normas que es necesario revisar y adecuar a la situación actual de la política de vivienda, es la **Ley de Bases de Medio Ambiente y su Reglamento**. En general los conjuntos de vivienda social quedan eximidos de ciertas exigencias por la alta cantidad de viviendas que consulta la norma para que el Titular del proyecto entre al sistema.

Referente al proceso de ejecución de las obras el SERVIU debería revisar el **Manual de Inspección Técnica**, de modo de facilitar su aplicación en base a la evaluación que han hecho sus propios inspectores.

Con el objeto de facilitar el manejo de las normas por parte de los actores que intervienen en el proceso urbano-habitacional éstas se debieran compilar y concordar. Se propone la **formulación de un Código Urbano Habitacional**.

Las normas en general no promueven el concepto de identidad ni tampoco los aspectos inherentes a mejorar la vida en comunidad. Ello se evidencia notoriamente al observar -entre otros- proyectos resueltos en base al concepto de copropiedad en que el manejo de las áreas comunes destinadas por ejemplo, al esparcimiento de jóvenes y niños y el estado de las sedes comunitarias, que al poco tiempo de entregar los conjuntos a las familias, están totalmente deterioradas.



Consideraciones de carácter urbanístico.

El cuarto objetivo de la Política de Vivienda Social, expuesto por la División Técnica (DITEC) del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU), está relacionado con la calidad y los estándares urbanísticos de los conjuntos habitacionales. El objetivo indica: *«Mejorar la calidad de vida en las ciudades, aumentando la oferta de espacios públicos integrales y poniendo en valor las áreas patrimoniales.»* Del texto se desprende que el objetivo es sólo mejorar la calidad de vida urbana, por medio de dos estrategias; la primera, asociada al aumento de los espacios públicos integrales; y la segunda, a la puesta en valor del patrimonio.

Es posible añadir que **no se encuentra definido qué se entenderá por espacios públicos integrales y cómo se ha de entender la relación entre vivienda social y valoración de áreas patrimoniales**, con excepción de los programas vinculados a: adquisición y rehabilitación de viviendas en cités y, adquisición, rehabilitación y subdivisión de edificios antiguos, para convertirlos en viviendas. Nada hay sobre estándares, con excepción a los requisitos mínimos establecidos en las normas legales vigentes.

Por lo anterior, parece necesario definir previamente qué se ha de entender por mejoramiento de la calidad de vida en las ciudades. Para ello, es adecuado recurrir al Estudio: *«Estado de las Ciudades Chilenas – Sistema de Seguimiento a la Gestión del Desarrollo Urbano en las Ciudades del País»*, contratado por el MINVU a la Universidad de Chile y que fuera desarrollado por la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas y la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, en cuyo equipo participaron académicos del Instituto de la Vivienda (INVI). En el Estudio referido, se propone medir la calidad de vida en las ciudades de Chile por medio de cuatro indicadores: Competitividad, Equidad, Habitabilidad y Gobernanza. Los cuatro indicadores posibilitarían la construcción de un Índice de Sustentabilidad Urbana (ISU).

Como punto de partida, **para el mejoramiento de la calidad y la creación de estándares urbanos en los conjuntos habitacionales de viviendas sociales, estaría la necesaria concordancia con los cuatro grupos de indicadores y su potencial contribución al ISU**. Lo anterior implica considerar el concepto de «construcción de lugar» al momento del diseño de la política habitacional y, posteriormente, en el diseño mismo de las propias acciones o proyectos; el concepto señalado refiere a tres aspectos esenciales en la calidad de vida urbana y se encuentra íntimamente ligado al diseño urbano, estos son: actividades, forma e imagen.

El mejoramiento de la calidad de vida en las ciudades y, en especial, en los conjuntos de vivienda social, implica dejar la homogeneidad y dar paso a la heterogeneidad, social, física y funcional. De este modo, los estándares referidos a las actividades deben procurar: diversidad de usos; vitalidad de los mismos; calles que se usan; personas que miran y circulan; espacio para la cultura y la recreación; diversificación económica; atracciones. La forma tiene que estar en relación con la escala del conjunto; buscar la permeabilidad e integración de zonas con el resto de la ciudad y entre sus habitantes; dotar al espacio de las señales y signos que posibiliten su comprensión y orientación; mayor proporción de espacio libre que construido; posibilitar la creación de un sistema



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO
INSTITUTO DE LA VIVIENDA

de espacios públicos. La imagen deberá proporcionar el adecuado simbolismo y memoria; el desarrollo de la imaginabilidad y legibilidad del espacio; posibilitar experiencias sensoriales y de asociatividad adecuadas a los patrones culturales y sociales; comunicabilidad; satisfacción; y, eliminación del miedo o temor en el uso del espacio público.

Se propone **modificar los estándares mínimos para los conjuntos de vivienda social en función de los conceptos señalados precedentemente** y ellos deberían considerar el sistema de espacios de uso y dominio público (espacios libres tales como: áreas de juego de niños y de permanencia, jardines, plazas y parques; vialidad y los usos de la calle); sistema de equipamientos (bienestar social: centros de tercera edad, centros de servicios sociales; centros culturales, entre otros); sistema de servicios básicos; sistema de dotaciones complementarias y de variedad urbana (comercio, centros comerciales, teatro, cine y salas de audiovisuales, talleres artesanales y microempresas).

Al revisar el menú de programas públicos actuales (Salud, Educación, SUBDERE, FOSIS, etc.) que tienen incidencia en la construcción del hábitat residencial, es factible observar que existen recursos públicos para cumplir con tales exigencias, pero ello implica la **voluntad política de descentralizar y coordinar las inversiones**.

A continuación se presentan algunos programas, que reorientando sus objetivos específicos y utilizándose en forma asociada, permitirían construir espacios urbanos integrales, facilitarían la construcción de lugar, especialmente, en las zonas urbanas más vulnerables. Se describen algunos de los instrumentos y programas existentes en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y en el Ministerio de Planificación Nacional.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo: *«En materia de Desarrollo Urbano, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo tiene entre sus objetivos generar las políticas, proponer las leyes y normas, diseñar y aplicar los programas de inversión y materializar los proyectos y obras urbanas que fomenten el desarrollo equilibrado de las ciudades y sus barrios. Conjuga así los intereses particulares con los intereses comunes, aumentando los niveles de acceso a los servicios básicos, disminuyendo los déficit en infraestructura urbana, rescatando y valorando elementos naturales y espacios públicos. Da prioridad a la utilización de recursos públicos en los sectores más carentes y, al mismo tiempo, coordina inversiones de recursos provenientes de distintas fuentes, para lograr complementación espacial y temporal e, incluso, activar otras inversiones.»*
<http://www.minvu.cl/default2.asp?cuerpo=476>.

- **Vialidad Urbana:** *«Son obras que responden a los planes de infraestructura del gobierno con cobertura nacional y esta destinado a habilitar y mejorar la Vialidad Urbana de las principales ciudades del País, satisfaciendo las necesidades de infraestructura de transporte.»*
«Se obtiene: Un mejoramiento integral de los espacios públicos destinados a albergar los diferentes elementos que los componen y especialmente de los dispositivos viales. Respecto de este último se logran: Ensanches de vías, Homogeneización de ejes, rediseño de intersecciones, conexiones y apertura de vías, Pasos a desnivel. Todas estas obras incluyen generalmente: expropiaciones, reposición de los servicios, pavimentación de calzadas y aceras. Señalización, demarcación, semaforización, obras de arte, paisajismo y áreas verdes,



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO
INSTITUTO DE LA VIVIENDA

iluminación y obras aguas lluvias.» (<http://www.minvu.cl/default2.asp?cuerpo=476>). Se financia con fondos sectoriales.

- **Pavimentación:** Dirigido a *«Pobladores que han sido beneficiados con el Programa Chile Barrio del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.»* Y se obtiene: *«Pavimentación de calzadas de sectores habitacionales densamente poblados del Programa Chile Barrio.»* (<http://www.minvu.cl/default2.asp?cuerpo=476>). Se financia con fondos sectoriales (Chile Barrio).
- **Agua Potable y Alcantarillado:** Programa que está dirigido a todos los habitantes de los centros urbanos del país y se encuentra normado en la Ley N° 19.525 de 1997, referida al programa concursable de espacios públicos en sectores patrimoniales. Con este programa se pueden construir las obras de infraestructura de agua potable y alcantarillado de aguas servidas, para factibilizar terrenos destinados a loteos de viviendas sociales. (<http://www.minvu.cl/default2.asp?cuerpo=476>).
- **Espacios Públicos:** Programa *«dirigido a la rehabilitación o recuperación de barrios de carácter patrimonial, ubicados en sectores urbanos consolidados que sea necesario revitalizar por encontrarse en evidente estado de deterioro o abandono, a través del mejoramiento del espacio público. Esto es, aquellos espacios destinados al uso público, que cuenten con proyectos integrales que pueden estar compuesto por varias obras tales como: plazoletas, pasajes peatonales, áreas de juego y recreación para jóvenes como pistas de skate, muros para graffitis, áreas verdes en bandejones centrales, espacios urbanos para uso alternativo de encuentro e instalación de ferias libres, mobiliario urbano, tratamiento de pavimentos, iluminación y otros.»* (<http://www.minvu.cl/default2.asp?cuerpo=476>).
Los sectores de la ciudad en los cuales puede aplicarse este programa deben establecerse por el municipio correspondiente y los montos de financiamiento máximos para cada etapa anual equivalen a UF 15.400.-, con un máximo de dos etapas.
El financiamiento, adicionalmente al sectorial y municipal, puede complementarse con fondos de terceros, sean estos públicos o privados.
- **Parques Urbanos:** Programa que se destina a población de bajos recursos, para la construcción de espacios públicos destinados a la recreación y el esparcimiento, donde predomine la masa vegetal o arbórea. Los proyectos deben enmarcarse en una superficie entre las 2 y las 14 hectáreas, cuyo costo por hectárea no puede superar los 70 millones de pesos y se financia con recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (<http://www.minvu.cl/default2.asp?cuerpo=476>).
- **Pavimentos Participativos:** Programa que se dirige a personas organizadas en Comité de Pavimentación de zonas carentes de pavimentos, cuyo objeto sea pavimentar calles o pasajes de escala vecinal. Se financia con recursos sectoriales, municipales y de los propios comités (<http://www.minvu.cl/default2.asp?cuerpo=476>). Son fondos concursables.
- **Condominios Sociales:** Programa concursable y participativo destinado al mejoramiento de las condiciones de vida en los condominios sociales. El financiamiento es sectorial, municipal y de los interesados. Se obtiene: *«La ejecución de obras de mejoramiento en los Condominios, tales como cierros exteriores, reparación de fallas estructurales, pintura de fachadas, iluminación de espacios comunes, áreas verdes con juegos infantiles, pavimentos interiores, reparación de redes de agua, gas, luz, etc.; y, Asistencia técnica para la elaboración y formalización del Reglamento de Copropiedad del Condominio, documento*



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO
INSTITUTO DE LA VIVIENDA

indispensable para postular a obras de mejoramiento.»
(<http://www.minvu.cl/default2.asp?cuerpo=476>).

Ministerio de Planificación Nacional: Es posible utilizar instrumentos y financiamiento de las instituciones relacionadas a este ministerio, entre ellas: *Conadi; Fonadis; Fosis; Injuv; y, Sectra.* La mayoría de los instrumentos y financiamientos están asociados al mejoramiento del capital humano, por lo tanto, es posible canalizar este tipo de acciones ha aspectos vinculados con la identidad y la imagen de los asentamientos urbanos. Sin embargo, también existen programas destinados al mejoramiento del medio ambiente físico de las ciudades y barrios.

- Un Barrio para mi Familia: Es un programa destinado a consolidar los nuevos barrios y comunidades habitacionales que se forman a partir de la obtención de una vivienda social, en sectores urbanos y rurales; que se desarrolla en conjunto con el MINVU y con el Programa Chile Barrio.

El objetivo de UBPF es *«contribuir al proceso de fortalecimiento de la vida en comunidad de las familias beneficiarias de una vivienda social, apoyando su inserción en el nuevo barrio y su vinculación a la red social de bienes y servicios». Para ello se realizan acciones de apoyo a: la instalación de las familias en sus nuevas viviendas y barrio; su vinculación a la red socio-asistencial (pública y privada) existente; el fortalecimiento de las organizaciones sociales. Se otorga asesoría y capacitación para el mejoramiento, uso y mantención de las viviendas y de los espacios comunes y se promueve el desarrollo de normas mínimas de convivencia comunitaria.»* (http://www.fosis.cl/opensite_199.asp#20051003120712).

Consideraciones de Gestión de Programas Habitacionales

Cuando la Ministra de Vivienda y Urbanismo plantea que *“...construiremos 260 mil viviendas sin deuda, para el 20% más pobre de la población en los próximos cuatro años... con estándares de calidad más exigentes, de más metros cuadrados, insertas en barrios equipados con servicios de educación, salud, transporte y espacios públicos”*³ es necesario considerar que el Programa Habitacional que actualmente se orienta a ese segmento de la población, es el Fondo Solidario Concursable,

Para mejorar la gestión del Fondo Solidario Concursable y por ende, lograr mejores resultados que permitan cumplir con estándares de calidad en las tres dimensiones del Habitat Residencial, estimamos que debe resolverse los aspectos siguientes:

Si bien el modelo desarrollado para el FSV aparece como un paso interesante hacia el mejoramiento en la gestión de los proyectos, el hecho de que el MINVU se retire de la acción habitacional, asumiendo solamente un rol de asignador de recursos y constituyéndose en una incipiente contraparte de la acción del sector privado, puede ser germen de mas de un problema. Por de pronto, el FSV ha sido diseñado **considerando como eje de gestión la acción de las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS)** y estableciendo como objetivo central deseado, que los municipios asuman un rol central como EGIS. Esta situación que puede ser factible en las comunas

³ www.minvu.cl/shnoti.asp.noticia2914



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO
INSTITUTO DE LA VIVIENDA

con más recursos, definitivamente no considera la realidad de la mayoría de las comunas menores y rurales del país, en las cuales la capacidad de gestión de proyectos es muy escasa y en algunos casos nulos.

Estimamos que las EGIS no han sido un aporte significativo en la mejora de las soluciones entregadas, básicamente porque en el caso de muchos municipios, sin capacidad técnica instalada, deben generar los proyectos con los pocos recursos que poseen y por tanto, se mueven en el mínimo de las soluciones, o cuando sus asesores no poseen la experiencia necesaria generan proyectos de difícil concreción. Por ello es necesario **revisar el alcance de las EGIS y su relación con la estructura administrativa real de las instituciones** que intervienen en el proceso de gestión y materialización de los fondos concursables (por ejemplo, se produce una situación de que un Municipio puede ser juez y parte del proceso).

En otras oportunidades, los municipios deben aceptar la solución planteada por las empresas constructoras o inmobiliarias que les ofrecen la asesoría, mediante la aplicación de sus proyectos, los cuales habitualmente son los que la empresa ya tiene estudiados y solamente se adecuan al nuevo terreno, disminuyendo la posibilidad de creatividad en el diseño residencial.

El hecho que la EGIS no pueda financiar sus gastos operacionales a costo de los proyectos presentados es un desincentivo a la participación, especialmente en el caso de los municipios menores y rurales y las EGIS pequeñas. En el caso de los **municipios como EGIS, consideramos que debiera establecerse un fondo de estímulo a la gestión y calidad de los proyectos**, el cual fuera destinado a permitirles financiar la generación de nuevos proyectos e invertir en diseño y mejoramiento de las soluciones.

La situación generada a partir de la modificación del FSV en la cual se entrega el control del proceso habitacional completo a la EGIS, desde la organización de la demanda, la compra de terrenos, el diseño de los proyectos, la definición de la asistencia técnica, la contratación de la empresa constructora, la definición de la inspección técnica y la implementación del plan de habilitación social, nos parece que genera **un espacio muy grande para que la necesaria transparencia y participación de los distintos agentes se vea dañada**.

La experiencia en la aplicación del **Programa de Asistencia Técnica**, ha demostrado que el control de entidades independientes ha permitido, salvo excepciones menores, bajar la ocurrencia de situaciones que se lamentaron en el pasado, tales como estafas a Comités, problemas graves en la calidad constructiva, deficientes estándares de diseño, etc.

Estimamos que el **manejo total en manos de entidades con fines de lucro, podría derivar en un manejo de especulación** en relación al costo del suelo, a establecer cruces de relaciones y dineros entre inmobiliarios, constructoras, asistencias técnicas, generar costos mayores para las personas para poder postular y financiar la compra del terreno, el desarrollo de los proyectos, etc., debido a que este segmento del mercado, es esencialmente imperfecto.



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO
INSTITUTO DE LA VIVIENDA

En el caso de las **EGIS-municipios**, al existir las posibilidades de financiamiento de sus gastos operacionales, se transforma en un incentivo claro a la mejora en la gestión y calidad de los proyectos y fuente de financiamiento para la elaboración de los distintos proyectos necesarios para habilitar un grupo a participar el FSV y en esa circunstancia, **los riesgos respecto a relaciones cruzadas bajan, pero se activan otras componentes de orden político (clientelismo), que igualmente llevan a la creación de redes de cruce de poder que van en contra de la transparencia y participación igualitaria de todos los agentes del proceso habitacional.**

En el caso de las **EGIS- privadas**, se presenta una situación compleja cuando el promotor debe entregar el terreno a dicha EGIS, lo que significa que dicha empresa no puede hacer uso de ese capital para avalar créditos. Creemos que esta situación debiera revisarse.

Es prioritario **considerar medidas que apoyen y estimulen la incorporación de los municipios menores y/o rurales a la gestión de los proyectos habitacionales** (por ejemplo, definir dentro del presupuesto ministerial un porcentaje destinado al financiamiento de la asistencia técnica, similar a la que se denominaba "acciones concurrentes" dentro del Programa de Mejoramiento de Barrios).

Para mejorar la gestión de este Programa Habitacional, se sugiere revisar los siguientes aspectos.

- Generar **asistencia técnica pre subsidio para apoyar a los municipios y/o comités en la evaluación técnica y jurídica de terrenos** para postulación a FSV y otros programas.
- Es necesario fortalecer e incentivar el **asociativismo municipal** promoviendo en forma adicional, la **creación de redes de apoyo entre los municipios, las Consultoras de Asistencia Técnica y los SERVIU**, para efectos de viabilizar los proyectos que se presentan a los concursos del FSV. Los municipios tienen la mejor mirada respecto a las características y localización de la demanda por vivienda en sus localidades, los PSAT tienen la experiencia concreta del desarrollo y gestión de proyectos habitacionales construidos y construibles, los SERVIU tienen el manejo de los recursos y la obligación de una rigurosa fiscalización durante todo el proceso.
- Apoyar a los municipios para la realización de **catastros de terrenos pre evaluados**, integrados a la planificación territorial comunal, destinados a la función habitacional.
- Generar **fondos de apoyo a los municipios y/o EGIS menores** para asumir los costos que significa la habilitación de un proyecto habitacional para los FSV, de modo de romper la situación actual, que se da en los municipios de menos recursos, en la cual las empresas constructoras con capacidad económica lideran las definiciones de los proyectos de los FSV, al ser estas las que aportan el financiamiento de los proyectos de urbanización.
- Establecer un **fondo de estímulo a la eficiencia y calidad en la presentación y gestión de los proyectos presentados al FSV**, dirigido a apoyar y estimular a las EGIS, particularmente a los municipios.
- Destinar recursos a los municipios para desarrollar un **plan permanente de difusión de las características de los programas habitacionales**, particularmente importante en municipios menores y zonas rurales.
- Generar **cursos de capacitación en diseño y gestión habitacional**, dirigido a los profesionales de las EGIS y PSAT que intervienen en la creación de proyectos a presentar a



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO
INSTITUTO DE LA VIVIENDA

los distintos programas habitacionales, involucrando temas como: Normativa habitacional, Diseño habitacional escala conjunto, definición redes y conectividad, Seguridad residencial y diseño habitacional, Diseño habitacional escala entorno y unidad habitacional, Habitabilidad residencial, Urbanización de conjuntos habitacionales criterios de diseño y normativa, Financiamiento habitacional, acceso a fondos complementarios, Metodologías de Habilitación social para conjuntos habitacionales, Metodología de asistencia técnica aplicada a programas habitacionales, Gestión organizacional para Entidades de Desarrollo Local.

- Estudiar los **montos de los subsidios, en función de los estándares de calidad y superficie deseados, estableciendo las diferenciaciones regionales y locales necesarias** para lograr cumplir con estos. Probablemente diferenciar el subsidio para la urbanización y para la vivienda.
- Fortalecer las **unidades de apoyo interno en los SERVIU**, que sirvan de contraparte efectiva para el acompañamiento de los proyectos en sus distintas instancias: administrativa, jurídica, técnica, social, financiera, etc.
- Capacitar a las **empresas constructoras mediante seminarios locales y/o regionales en la implementación de los nuevos programas habitacionales y en la aplicación del Manual de Inspección Técnica de Obras (MITO)** como instrumento de control de la calidad, esto es particularmente necesario en regiones, en comunas menores donde los contratistas son micro empresas con bajo nivel de formación.
- Establecer **concursos de ideas orientados a financiar proyectos innovadores para el FSV**, destinados a los profesionales jóvenes y/o EGIS menores que no tienen los recursos para sustentar los costos de habilitación que requiere un proyecto para participar del FSV
- Estudiar las **relaciones existentes entre las empresas sanitarias y eléctricas y la creación de conjuntos habitacionales sociales**, a efectos de crear una normativa que regule los costos involucrados y elimine los subsidios que se generan por parte del Estado a estas empresas, en desmedro de las soluciones habitacionales (artículo 52 bis, extensiones de redes a cargo de los subsidios sin reembolsos, sobre exigencia de obras de urbanización en función de la planificación futura de la empresa, etc..)
- Establecer **mecanismos de post venta que hagan efectiva las garantías de buen funcionamiento de las obras**, generando una condición de respaldo a los habitantes.
- Asignar los **recursos adecuados a las exigencias de calidad que se plantean a las asistencias técnicas y para la implementación de los planes de habilitación social**, particularmente, en los casos de participación de los municipios en estos programas.
- Diseñar un **programa habitacional que de cuenta del mejoramiento habitacional integral de los distintos conjuntos habitacionales**, enfatizando el actuar en las distintas escalas espaciales (vivienda, entorno, conjunto), haciéndose cargo del mejoramiento de estándares deseados, definiendo la habitabilidad no solamente en sus componentes físicas sino también en las relaciones espaciales y humanas. Interrelacionando la acción técnica con la implementación de programas de reparación social.
- En lo referente a FSC relativo a la **adquisición y rehabilitación de viviendas en cités y en adquisición, rehabilitación y subdivisión de edificios antiguos para convertirlos en viviendas**, es necesario que los subsidios contemplados permitan el estudio de las condiciones de propiedad, la diversidad de situaciones socio-económicas y los instrumentos



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO
INSTITUTO DE LA VIVIENDA

de evaluación social que se aplican para determinar los eventuales beneficiarios, que en la actualidad en el caso de las áreas centrales, no cubren los valores reales.

VIVIENDA SOCIAL EN ÁREAS CENTRALES

Para incentivar la localización de viviendas sociales en las zonas centrales y pericentrales de las ciudades, será necesario **integrar los diversos programas y subsidios existentes en la actualidad**. Si se analiza en detalle los programas descritos anteriormente y se agregan aspectos de política establecidos en la valoración del suelo urbano, sería completamente factible construir viviendas sociales en pleno centro de la ciudad.

Estimamos que **no se trata de buscar incentivos para la construcción de viviendas sociales en las zonas centrales, sino de regular las ganancias inmobiliarias por los emprendimientos en las zonas centrales**. Se trata más de una voluntad política para acercar a los población en situación de pobreza al centro.

¿Cuál es la densidad de los proyectos inmobiliarios en las zonas centrales? Mucho de los proyectos alcanzan densidades brutas superiores a los 600 hab./ha y no tienen obligación de destinar un porcentaje de soluciones habitacionales para vivienda social. Sin embargo, en las Zonas de Desarrollo Urbano Condicionado o en los Proyectos de Desarrollo Urbano Condicionado, que tienen densidades máximas posibles de 100 hab./há, se exige un porcentaje mínimo de soluciones para viviendas sociales. ¿Por qué?

Es necesario buscar mecanismos para desincentivar lo que se está haciendo actualmente en los centros urbanos. Se debe desincentivar la homogeneidad social de los proyectos, la homogeneidad de usos y la homogeneidad espacial y formal de los mismos. El desincentivo va por el lado de los tributos y los derechos municipales diferenciales según tipo de proyecto.

DEFINICIÓN DE ESTÁNDARES PARA EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD RESIDENCIAL

Para la definición de los diversos estándares, entendidos como el patrón o nivel a alcanzar factible de medir en alto grado, sin mediar una apreciación de carácter valórico, es necesario que las consideraciones expuestas en los puntos anteriores de este documento preliminar sean cumplidas.

A continuación esbozaremos algunas ideas fuerzas para el desarrollo de los estándares orientados a mejorar en las tres dimensiones del hábitat residencial producido por acciones habitacionales de carácter social. En fases posteriores se podrán construir en un formato de patrón o estándar.



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO
INSTITUTO DE LA VIVIENDA
Estándares sicosociales

Para el fortalecimiento de las redes sociales de la población postulante a programas habitacionales de carácter social, estimamos que se deben definir ciertos criterios básicos, tales como:

Como manejar la difusión de los postulantes.

De acuerdo a su origen y lugar de habitación en la vivienda anterior (allegado en zonas centrales, allegados dispersos, allegados o habitantes de campamentos en centros poblados de tamaño menor, etc.). Es necesario mejorar el nivel y calidad de la información entregada a los postulantes, ampliando la mirada a su papel de ciudadano con derechos y deberes.

Criterios de postulación y selección de postulantes para conformar los grupos de habitantes (especialmente en el FSC).

Distinguir en los postulantes, su origen y en función de éste, hacer las selecciones. Específicamente distinguir entre postulantes allegados habitando en zonas centrales, pericentrales, periféricas que posibiliten un nivel de heterogeneidad social en los conjuntos habitacionales.

Distinguir entre postulantes de acuerdo a tipo de soluciones habitacionales a las cuales potencialmente puede postular (vivienda en nuevos terrenos, adquisición y mejoramiento de viviendas usadas, etc.)

Elementos necesarios para mejorar el proceso de Habilitación Social.

Aplicar el proceso de habilitación según tipo de solución habitacional al cual postulan los grupos, puesto que cada tipo tiene diferentes implicaciones socio-habitacionales y de otro carácter.

Conciliar expectativas con oferta. Tomando en cuenta los recursos disponibles, acercar expectativas de los habitantes con oferta de modo que aquellos se apropien de las alternativas factibles de alcanzar con los recursos disponibles.

Algunas expectativas a detectar, a modo de ejemplo:

1. Expectativas urbanas.
Ubicación, emplazamiento, accesibilidad, equipamiento mínimo.
2. Expectativas de vivienda.
Estándares mínimos de:
Arquitectura: Espacialidad, número de recintos. Vivienda definitiva o evolutiva.
Construcción: Sistemas constructivos, materialidad (tipos y calidad).
3. Expectativas Sociales.
Mecanismos de accesibilidad. Formas de postulación. Tipos de apoyos organizacionales requeridos.



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO
INSTITUTO DE LA VIVIENDA

Acciones y/o instrumentos para monitorear y evaluar las distintas fases de concreción de un programa como el FSC.

Evaluaciones de proceso, monitoreo a las distintas fases y etapas del FSC junto con evaluaciones de satisfacción residencial.

Detectar si los fundamentos de la asistencia técnica de apoyo a las familias se están cumpliendo y logrando los objetivos esperados.

Junto al monitoreo sugerido, hacer la evaluación con los habitantes, sujetos de los programas de asistencia técnica para detectar el grado de satisfacción de este servicio, aciertos y debilidades.

Contar con indicadores de satisfacción residencial, logro y deficiencias, para mejorar el diseño del programa Fondo Solidario Concursable y su gestión.

Criterios para darle sostenibilidad al mejoramiento de la unidad de vivienda, conjunto y barrio.

Incorporar en los programas existentes y nuevos el componente del mejoramiento y mantención de la vivienda conjunto y barrio como una más, que se activa en determinadas etapas de la gestión programática.

Diseñar e iniciar un programa de ampliación de la superficie de viviendas sociales, construidas bajo la modalidad de copropiedad. (corto plazo).

Desarrollar experiencias demostrativas, con grupos seleccionados y en función de indicadores de selección que podrían ser parte de un programa nuevo orientado con este objetivo.

Programas actualmente existentes que se pueden utilizar para lograr esa sostenibilidad.

El propio FSC, (alternativa de adquisición y mejoramiento de viviendas usadas) el Programa de mejoramiento de la vivienda y entorno (D.S N° 84) con las adecuaciones pertinentes.

Otros programas vigentes del MINVU y la SUBDERE que apuntan al mejoramiento de espacios y equipamiento comunitario, accesos, obras complementarias, de seguridad ciudadana, etc.

Recomendación de tipo general.

-Preparación y capacitación de dirigentes vecinales (mediano y largo plazo).

-Fomentar la preparación y capacitación de nuevos dirigentes vecinales que conozcan sus derechos (Ley de Juntas de Vecinos, del consumidor, etc.) y programas sociales vigentes relacionados con el mejoramiento y la calidad y estándar de la vivienda y los conjuntos habitacionales. Incorporar la



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO
INSTITUTO DE LA VIVIENDA

perspectiva de género en la capacitación puesto que las necesidades de mejoramiento son diferenciadas, según grupos.

Estándares físico-espaciales

En este aspecto se ha avanzado de manera significativa en establecer estándares sobre los requerimientos físico-espaciales y constructivos que deben cumplir las viviendas sociales, pero es necesario precisar y revisar en profundidad los resultados de su aplicación. Una primera pregunta que es pertinente responder, es si son los adecuados ¿se ha alcanzado el nivel de calidad esperado? Si ello, no ha ocurrido ¿es un problema de una sobre exigencia, un problema de gestión o una débil fiscalización?

En las últimas décadas, el diseño se ha visto constreñido por la rigidez de las exigencias legales y los presupuestos limitados, ante lo cual ha perdido la capacidad de aportar innovaciones de mejoramiento a la vivienda social. Como ejemplo, en el caso de las unidades de vivienda, se puede mencionar que la medición de los niveles de rendimiento del diseño se practican sobre la base de la superficie o mts² por cama; resultando un contrasentido el que la arquitectura se restrinja a manejar la espacialidad con referencia sólo a la superficie de piso, en cambio, la industria del mueble, sin restricciones, inunda el mercado con productos que aprovechan la tercera dimensión, especialmente en los diseños de camas y clóset. **Cambiar el sistema de medición bidimensional traducible sólo en superficie, a un enfoque tridimensional, traducible a cubo espacial, permitiría abrir nuevas posibilidades al diseño**, renovando los criterios y principios de abordar la búsqueda de soluciones.

Si bien es cierto se ha avanzado en el reconocimiento de la gran diversidad geográfica y climática, que presenta nuestro país, que plantea una demanda habitacional muy diversa por razones culturales y de localidad, es necesario **potenciar el desarrollo de tipologías habitacionales diversas**, que debe manifestarse con programas arquitectónicos, morfologías arquitectónicas, materialidad, organización espacial, identidad, etc. también muy diversas y cada una, adecuada al lugar y al habitante, donde en esto, no se puede olvidar los estándares específicos y presupuestos diferenciados.

La responsabilidad del Diseño es garantizar la calidad espacial del hábitat y la de la construcción, es garantizar la calidad física del hábitat. Exigen especialidades diferentes y con procedimientos no simultáneos, sino secuenciales necesariamente. Cada una debe conocer los paradigmas del otro, pero asumen responsabilidades distintas. Es por ello, que el **costo de una solución habitacional no debe constituirse en el único parámetro que defina el diseño habitacional**.

A lo anterior se agrega que los procedimientos vigentes de contratación de obras, entregan a un solo actor que se haga cargo de responder por los dos rubros; y como la construcción moviliza mayores recursos que el diseño, el segundo queda subordinando a los intereses del primero; y ambos subordinados a los precios de la competencia. Entonces, el resultado es que las calidades espaciales y físicas de la obra quedan sumergidas por la competencia del mercado; y quien paga los costos de esta inconsecuencia es el habitante. Es por ello que es necesario potenciar los



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO
INSTITUTO DE LA VIVIENDA

requerimientos de diseño habitacional, que no necesariamente significa un incremento de costos, sino una mayor eficiencia en todo el proceso.

Con respecto al **Fondo Solidario Concursable** en la modificación reciente de su reglamento se establecen criterios de diseño a nivel de los conjuntos y entornos, que privilegian aspectos tales como la seguridad, la identidad, la escala del conjunto, la definición de límites claros, etc.

A nivel de la vivienda se incorporan criterios de evaluación que consideran la factibilidad de las ampliaciones, la estructura funcional de la vivienda y sus circulaciones interiores, las relaciones entre recintos, los aspectos físico ambientales de la vivienda, el manejo de la iluminación, la ventilación, el control térmico, etc.

En ese sentido mediante el análisis de la aplicación del itemizado que se está trabajando en la presentación de los proyectos del FSV, se podría establecer **estructuras de costos asociados a las distintas partidas que forman parte de las propuestas tecnológicas y de diseño de los proyectos presentados**, de este modo, será posible evaluar los costos de estas mejoras en el diseño y la construcción y establecer donde están los límites en el mejoramiento de estos estándares.

Uno de los temas que incide fuertemente en el producto final que se puede lograr son **los ítem relativos al costo del terreno que es inversamente proporcional a los costos de las obras de urbanización**. La lógica es que los terrenos más baratos tienen una serie de externalidades negativas asociadas: lejanía a las redes de servicios urbanos, complejidad en las factibilidades de servicios de agua potable, alcantarillado y electrificación, habitualmente problemas en términos de la calidad de los terrenos para efectos del diseño estructural, los proyectos de pavimentación y las posibilidades de infiltración de estos. En ese sentido, se reitera lo indicado en puntos anteriores.

Para asegurar la **calidad de este tipo de viviendas de carácter evolutivo, especialmente en el proceso posterior a la entrega, se debe garantizar una adecuada asistencia técnica para las ampliaciones y mejoramiento habitacional** y acceso a fuentes de financiamiento blando y programas complementarios, que permitieran la consolidación de las viviendas y los barrios

Estándares económicos políticos

Para esta dimensión económica-política del hábitat residencial, entendida como el conjunto de procesos sociales, políticos y económicos cuya interrelación influencia y condiciona la configuración del hábitat residencial en sus diversas escalas, se requiere de **fijar un conjunto de estándares que trascienden el sector vivienda**, pero que son responsabilidad del Estado garantizarlos en el marco de los derechos humanos de acceso a la vivienda y ciudad. Es necesario plantear las acciones que deben cumplir otros sectores del Estado, para provisionar por ejemplo, accesibilidad a fuentes laborales, disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras, uso y acceso a los bienes y servicios que ofrece la ciudad.



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO
INSTITUTO DE LA VIVIENDA

Frente al desafío planteado por la Ministra de Vivienda y Urbanismo, estimamos que con estas propuestas –que requieren un desarrollo posterior- efectivamente estaremos dando cabal cumplimiento a lo solicitado para el Mejoramiento de la calidad y el estándar del diseño y construcción de la vivienda social.

Por otra parte, como Instituto de la Vivienda, en su extensa experiencia en investigaciones y asesorías, se han sugerido varios estándares relativos al mejoramiento de la calidad de las viviendas sociales en publicaciones de dominio público, como los indicados en los libros: *Vivienda Social. Tipología de Desarrollo Progresivo; Progresividad Residencial. Un Estudio Socio Físico del Programa de Mejoramiento de Barrios; Seguridad Residencial y Comunidad; Manual de apoyo al Programa de Mejoramiento de Barrios; Diagnóstico Sistema de Medición de Satisfacción de Beneficiarios de Vivienda Básica, Mejoramiento del Parque Habitacional y Bienestar Habitacional: Guía para el Diseño para un Hábitat Residencial Sustentable.*



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO
INSTITUTO DE LA VIVIENDA

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- **HARAMOTO, E. 1998.** CONCEPTOS BÁSICOS SOBRE VIVIENDA Y CALIDAD: ¿QUÉ SIGNIFICA APRECIAR O VALORAR LA CALIDAD DE LA VIVIENDA? ¿QUÉ ASPECTOS DE LA VIVIENDA SE PUEDEN Y DEBEN MEDIR O VALORAR? Notas de reflexión. Universidad de Chile. Instituto de la Vivienda, Santiago. 12 h. Documento preparado para el Módulo de Diseño y Tecnología Habitacional del Curso de Postítulo en Vivienda Social.
- **JIRÓN, P. ET AL, 2004.** BIENESTAR HABITACIONAL: GUÍA PARA EL DISEÑO PARA UN HÁBITAT RESIDENCIAL SUSTENTABLE. Instituto de la Vivienda, FAU, Universidad de Chile, Santiago. 123 p.
- **MARTINEZ FRANCISCO ET AL, 2004:** ESTUDIO DE LAS CIUDADES CHILENAS. Encargo MINVU a Fac. Cs. Físicas y Matemáticas (LABTUS) y FAU (INVI). Universidad de Chile. Santiago, Chile. 2004
- **MAX NEEF, M. ET AL, 1986:** DESARROLLO A ESCALA HUMANA. UNA OPCIÓN PARA EL FUTURO. Ed. CEPAAUR, Fundación Dag Hammarskjöld. Development Dialogue, Motala, Sweden, 1986.
- **MINVU, 2000:** DIAGNÓSTICO SISTEMA DE MEDICIÓN DE SATISFACCIÓN DE BENEFICIARIOS DE VIVIENDA BÁSICA. En: www.minvu.cl
- **MINVU, 2006:** Ver www.minvu.cl
- **REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, 2003:** DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Vigésima Tercera Edición. [\[En línea\]: http://www.rae.es/](http://www.rae.es/) (consulta: marzo de 2005)
- **RODRIGUEZ A., SUGRANYES A., 2004:** APORTES PARA EL DEBATE. MEJORAMIENTO DEL STOCK DE VIVIENDA SOCIAL. Ponencia presentada en Seminario "Críticas y lecciones sobre los problemas urbanos y sociales de los "con techo": 25 años de política de vivienda social en Chile". Organizado por SUR CONSULTORES y Secretaría General de HIC. Santiago de Chile. Junio del 2004. 19 Pág.
- **RODRÍGUEZ A., SUGRANYES A (ED)., 2005:** LOS CON TECHOS. UN DESAFÍO PARA LA POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL. Ediciones SUR. ISBN N° 956-208-074-9. Santiago de Chile. 2005.
- **SEPULVEDA OCAMPO RUBEN, 2004:** INTEGRALIDAD E INTERSECTORIALIDAD, EJES CLAVES EN LA PRODUCCION DEL HABITAT. REFLEXIONES A PARTIR DE LA EXPERIENCIA CHILENA. En: Revista INVI N° 50 Ed. INVI. FAU U. de Chile. ISSN: 07-16 -5668. Santiago. 17 Pág.
- **SEPULVEDA OCAMPO RUBEN, 2005:** CALIDAD EN LA CONSTRUCCIÓN DE LAS VIVIENDAS SOCIALES EN CHILE. ALGUNAS CONSIDERACIONES. En: Anuario de Chile 2005-2006. Ed. Universidad de Chile. Santiago, Chile. Santiago, Chile. Diciembre 2005. Pág. 80-84
- **SEPÚLVEDA R. ET AL, 2005:** MEJORAMIENTO DEL PARQUE HABITACIONAL. Ed. INVI FAU U de Chile. ISBN N° 956-19-0425-X. Santiago de Chile. Mayo del 2005