



Memoria Proyecto de Título

Vivienda pública colectiva

Arriendo como respuesta
habitacional integral



FACULTAD DE
ARQUITECTURA
Y URBANISMO
UNIVERSIDAD DE CHILE

Diego Herrera Villar
Prof. Guía: Margarita Troncoso

Indice

6

I. Prefacio

II. Descripción del problema

1. Déficit habitacional
 - 1.1 Allegamiento
2. Políticas públicas habitacionales
 - 2.2 El arriendo como política pública
 - 2.3 Vivienda pública
 - 2.4 Modelos de Gestión
3. Acceso a suelo urbano
 - 3.1 Sitios Eriazos
 - 3.1.1 Área Verde no consolidadas
4. Áreas verdes urbanas
5. Conclusiones

36

II. Localización

1. Criterios de elección
 - 1.1 Comuna
 - 1.2 Predio
2. Análisis urbano Estación Central
 - 2.1 Escala Urbana
 - 2.2 Escala Barrial

46

III. Propuesta Programática

1. El Proyecto: Vivienda pública en co-housing
2. Definición programática
 - 2.1 Análisis urbano. Programas (In) existentes
 - 2.2 Programas
3. Normativa

56

IV. Estrategias Projectuales

Bibliografía

Prefacio

Desde el punto de vista de las políticas habitacionales, Chile posee una larga historia. Desde la CORVI, y su perspectiva de la vivienda como un derecho; pasando por la dictadura militar y la producción masiva de vivienda, época de cuestionables resultados desarrollada desde una mirada simplista del déficit; y finalmente, la búsqueda de un cambio del paradigma de como se venían haciendo las políticas habitacionales, con la llegada de la “Nueva política habitacional” en el año 2006.

Desde el punto de vista del déficit habitacional cuantitativo, las distintas políticas habitacionales entre los años 2006 (implementación de la nueva política habitacional) y el 2015 lograron disminuir en más de 50.000 viviendas el déficit. Luego, en el año 2017 según datos de la CASEN (2017), este va al alza nuevamente desde los 391.546 a los 497.715, siendo los hogares allegados un total de 300.158 viviendas, lo que representa el 60% del déficit total.

En este escenario, el estudio y análisis del allegamiento y el accionar de las distintas política habitacionales en respuesta a este, deben contemplar en sus soluciones todas las dimensiones de la vivienda. Y las formas de responder integralmente a las distintas necesidades de la población más vulnerable en condición de allegamiento.

De esta manera, tomando en cuenta el contexto neoliberal en el que se desarrollan las políticas públicas en Chile, y la tendencia a la tenencia propia de la vivienda, encontramos en el arriendo -enmarcado dentro de las actuales políticas habitacionales- antecedentes que nos hablan del potencial de este modo de tenencia y su capacidad para responder a la complejidad de la vivienda desde la perspectiva de los hogares allegados.

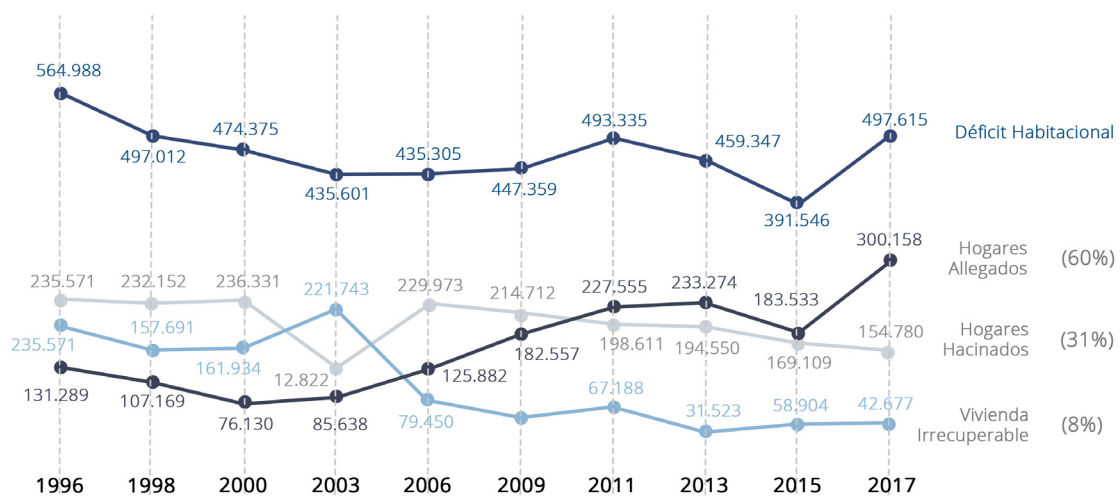
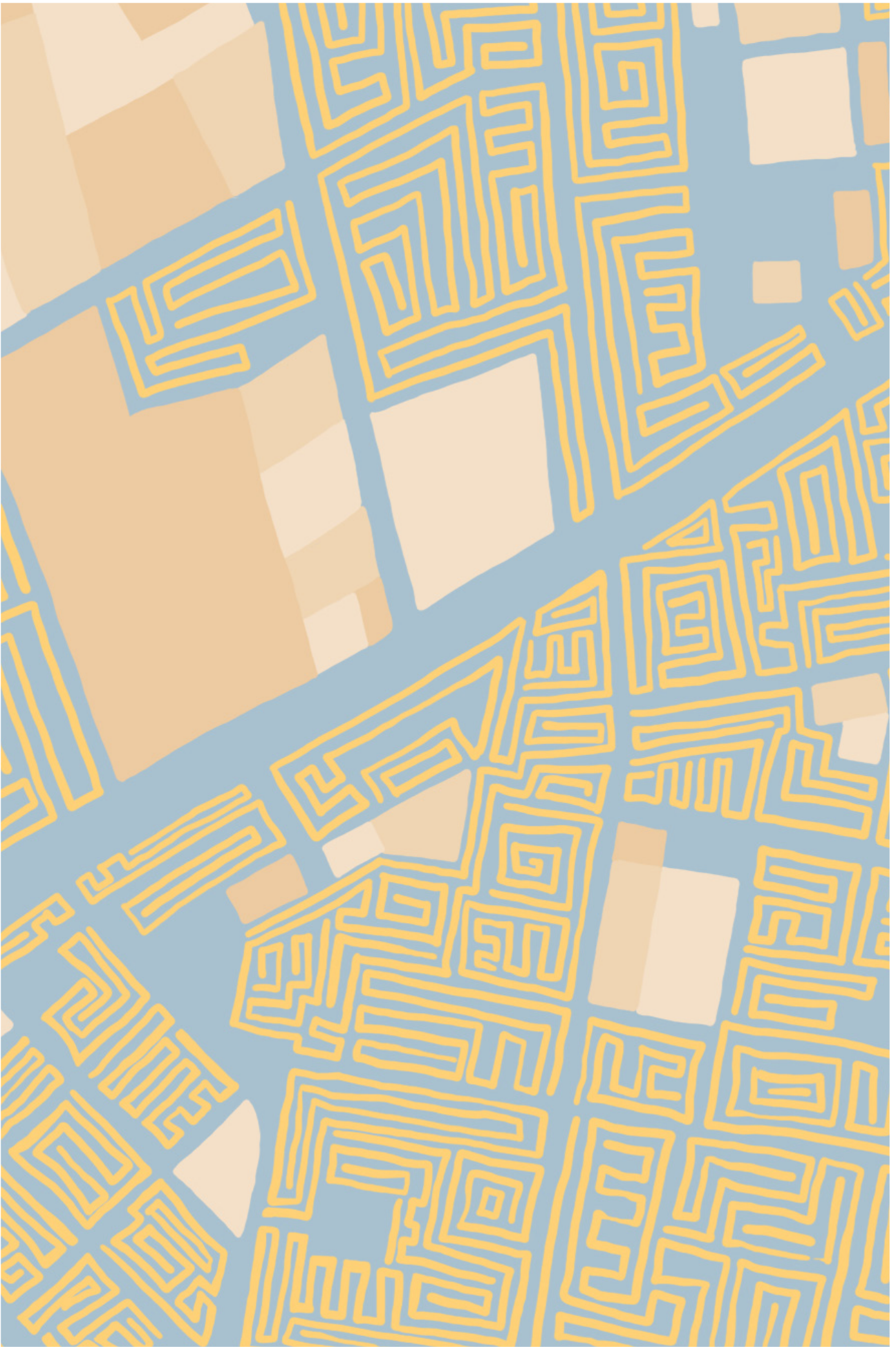


Figura 1

Déficit Habitacional

Fuente:
Elaboración propia desde Casen 2017

I. Descripción del problema



1. Déficit habitacional

La disminución del déficit cuantitativo ha representado uno de los principales ejes de acción del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), encontrando distintos programas que han apuntado a la mejora en la calidad de las soluciones habitacionales entregadas, y la integración social de la población más vulnerable. En este sentido, la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), formulada en el año 2014, vino a sentar las bases para el desarrollo de las ciudades chilenas, definiendo lineamientos y objetivos para una planificación a nivel urbano.

De esta manera, el cumplimiento de los objetivos y principios fijados en esta política, supone de un accionar estatal coordinado más allá del carácter sectorial que lo ha caracterizado, y la necesidad de explorar todas las herramientas que estén a la mano en la búsqueda de los objetivos y principios fijados.

En la línea de la Integración social, la PNDU plantea la valorización de la función social del suelo, y la importancia de la localización en la búsqueda de la integración social. Avanzando hacia la conformación de un banco de suelo capaz de acercar a los proyectos habitacionales a áreas centrales de la ciudad, o las recomendaciones por avanzar hacia nuevas figuras de políticas habitacionales, como lo es el arriendo protegido.

En este sentido, en el año 2013, se incorporó el arriendo a los programas estatales como una nueva forma de abordar el déficit habitacional. Programa que busca atender la creciente demanda de vivienda por parte de la población más joven, apuntando a características como la flexibilidad del arrendamiento y su capacidad de accesibilidad, buscando al mismo tiempo evitar y disminuir el creciente allegamiento.

Y en vista de distintos referentes y recomendaciones internacionales, el arriendo tiene el potencial de configurarse como una opción real para la disminución del déficit de vivienda, ampliando la gama de respuestas en torno al problema habitacional. Saliendo de la lógica temporal de esta solución, en la búsqueda de una vivienda propia.

De esta manera, para abordar el programa de arrendamiento como respuesta habitacional se hace necesario, en primera instancia, hacer una revisión de los grupos objetivo, su comportamiento y sus distintas necesidades. Luego, establecer una perspectiva de hábitat residencial, que responda a todas las dimensiones del habitar, tomando en cuenta las lógicas sociales asociadas al allegamiento.

1.1 Allegamiento

El aumento del déficit habitacional cuantitativo ha encontrado en el allegamiento su principal componente, lo que ha llevado a una marcada alza que en un periodo de dos años (2015-2017), según la encuesta CASEN, el déficit de vivienda aumentó alrededor de 150.000 hogares.

En este sentido, el fenómeno de allegamiento, al margen de la perspectiva de un fenómeno perjudicial, se presenta, desde el punto de vista de las familias más vulnerables como una estrategia para la supervivencia de estos grupos. Esta perspectiva “positiva” de allegamiento expuesta por Urrutia, Jirón & Lagos (2015) nos habla del allegamiento y su estrecha relación con el conjunto de relaciones de cooperación entre familiares y vecinos. Y que finalmente, este no sería la única alternativa disponible, sino que la “mejor solución al problema, facilitando la complementariedad de roles dentro de una familia mediante la mutua colaboración” (Urrutia, Jirón & Lagos, 2015, p.3) .

Esta complejidad del allegamiento en la relación entre las familias y sus entornos comunitarios y urbanos, podemos verla reflejada en datos entregados por la encuesta CASEN (2017). Donde, del total de hogares allegados, existe un 66% que expresa no estar postulando a ningún programa estatal, lo que nos habla del allegamiento como una estrategia efectiva. Y que, por otro lado, se mantiene presente en todos los quintiles de ingresos, presentando (el allegamiento interno y externo) una leve tendencia a la baja desde el quintil I al IV, de 22% a 18%, y en el quintil V, un 11%. Y luego, en relación a la dimensión económica, el 44,6% de los hogares allegados afirma que “Los ingresos no le permiten mantener una vivienda independiente”; y en segundo lugar, con un 18,7%, afirman que comparte la vivienda “para generar ahorros”. Lo que se condice con la tendencia al arriendo a expresarse en mayor medida en los quintiles de mayores ingresos (CASEN, 2017).

De esta manera, el allegamiento entendido como una estrategia de los grupos más vulnerables, que va más allá de una obligación, nos lleva a analizar los componentes de este fenómeno que lo hacen una estrategia de supervivencia efectiva, y de qué manera se puede responder a estos aspectos mediante una solución habitacional desde la política pública.

Así, en contextos de vulnerabilidad en los que se expresan estas estrategias, las redes de apoyo en torno a los hogares allegados y receptores que operan en la dimensión cotidiana, se hacen de vital importancia. Donde, finalmente las respuestas habitacionales en tenencia como el Fondo Solidario de Vivienda (FSEV) se presenta incapaz de suplir y responder a esta dimensión cotidiana generada por la cercanía de las distintas redes de apoyo al alejar a las familias de sus lugares de residencia originales. Lo que nos lleva a cuestionar el desarrollo de la vivienda social en tenencia y sus alcances como una respuesta al déficit habitacional, y en particular, al allegamiento.

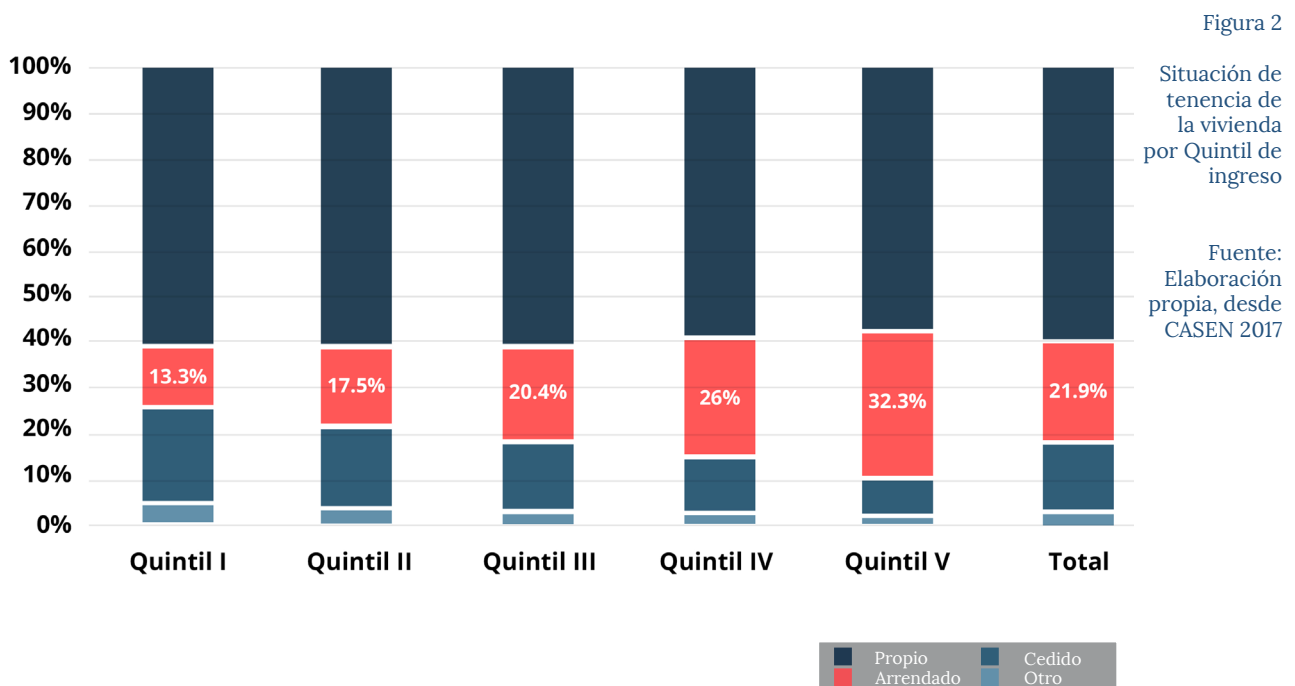
2. Políticas públicas Habitacionales

2.1 El arriendo como política pública

El arriendo en Chile ha sido una opción poco explorada por la política pública, en un contexto donde el modelo socio-económico posiciona a la vivienda por su valor comercial por sobre su valor de uso, y como un respaldo económico en contextos de vulnerabilidad. El arriendo se presenta como una opción secundaria, lo que se ve reflejado en la tendencia que presenta hacia los quintiles más altos (Fig.2), pasando desde el quintil I al V, de un 13% a un 32%, respectivamente.

Si bien, históricamente el arriendo no ha representado un gran porcentaje de las formas de tenencia, dentro de los últimos años ha mostrado un sostenido aumento de esta situación, la que ha pasado de conformar el 14,3% del total de hogares el 2006, al 21,9% el 2017 (CASEN, 2017). Enmarcado en la política habitacional, los números del subsidio de arriendo siguen la misma tendencia, entre los años 2014 al 2018 la demanda del programa ha aumentado un 28%, siendo, en el año 2018, beneficiadas 7240 familias. (MINVU, 2019b)

En esta línea, según la encuesta CASEN (2017), el arriendo representa un 21% en términos de tenencia de la vivienda, muy por debajo de la marcada tendencia a la tenencia "propia" con un 60,4%. Y en términos etarios, caracterizado por los núcleos jóvenes con una marcada tendencia al arriendo entre los tramos etarios de 18-29 y 30-39 años, los que expresan un 63% y 47%, respectivamente (Fig.3).



Otra tendencia, la encontramos en la migración, la que no solo ha influido en el déficit habitacional y allegamiento, si no también se expresa con fuerza en el arriendo, donde el 93% de los migrantes internacionales arrienda, mientras que los migrantes internos que arriendan llegan al 56%. Este comportamiento podría explicarse en la búsqueda de economía para el acceso a zonas de trabajo y cercanía a servicios por parte de esta población incipiente en el entorno urbano.

En este contexto, en el año 2013 se crea el subsidio de arriendo DS52, como la primera aproximación desde el MINVU hacia otras formas de tenencia como política habitacional. En este contexto, desde el MINVU y el Plan de Regeneración de áreas centrales (RAC), hablan de la intención de avanzar hacia una vivienda pública con arriendo protegido. Como una manera de renovar el stock de vivienda disponible y aumentando la soluciones habitacionales para los grupos más vulnerables en zonas centrales de la ciudad.

2.1.1 El programa de arriendo DS52

El programa de subsidio de arriendo fue implementado en el primer mandato presidencial de Sebastián Piñera el año 2013, orientado a las familias que forman parte del 70% más vulnerable de la población. Con este programa el Ministerio apunta, según el decreto, a familias jóvenes, con jefes de hogar entre los 18 a 30 años, y que pertenezcan hasta el quintil III de ingresos. Buscando responder a requerimientos de flexibilidad y movilidad habitacional de las familias objetivo. (MINVU, 2013)

Figura 3

Tenencia de la vivienda según variables socio-económicas

Fuente: Elaboración propia desde Casen 2017

		Arrendatario	Propietario	Otra
Sexo del jefe de hogar	Hombre	25%	60%	15%
	Mujer	23%	59%	18%
Tramo etario del jefe de hogar	18 a 29 años	63%	13%	23%
	30 a 39 años	47%	35%	18%
	40a 49 años	28%	54%	18%
	50 a 59 años	17%	66%	17%
	60 años o más	8%	80%	12%
Tamaño del hogar	Unipersonal	29%	52%	19%
	Dos personas	25%	61%	14%
	Tres personas	25%	58%	17%
	Cuatro personas o más	22%	62%	16%
Pobreza (ingresos)	Pobre	49%	32%	19%
	No Pobre	23%	61%	16%
Pobreza (multidimensional)	Pobre	22%	56%	22%
	No Pobre	25%	60%	15%
Migración (jefe de hogar)	No Migrante	18%	65%	17%
	Migrante Interno	56%	30%	13%
	Migrante Internacional	93%	4%	3%
Nivel Educativo (completado) del jefe de hogar	Ninguno (incluye básica incompleta)	10%	74%	16%
	Básica (incluye Media incompleta)	16%	66%	18%
	Media (incluye técnica superior completa)	28%	53%	19%
	Técnica superior (incluye profesional incompleta)	37%	46%	17%
	Profesional (incluye posgrado incompleto)	35%	56%	9%
	Posgrado	35%	60%	5%

Dentro de los programas estatales, la tendencia de localización del arriendo -ejemplificado con los quintiles I y II- difiere de los programas de vivienda en propiedad (fig.4). La que históricamente ha sido emplazada en zonas periféricas de la ciudad asociada a los altos costos del suelo bien ubicado. Y por el contrario, un aspecto importante del arriendo es su capacidad de acceder a mejores ubicaciones y con una mayor accesibilidad a servicios y equipamientos asociados a la centralidad.

En este sentido, según datos entregados por el Instituto de estudios urbanos y territoriales UC, en el Sistema Urbano Metropolitano de Santiago (SUMS) entre los años 2014 y 2015, sumando 3 etapas del subsidio de arriendo, de un total de 1133 hogares que se adjudicaron el subsidio en esta zona, 777 hogares (69%) se mantuvieron en la comuna en la que residían. De esta forma, encontramos en el subsidio de arriendo la posibilidad de mantenerse en zonas centrales y en su comuna de residencia.

Si bien el arriendo entrega la posibilidad de acceder a mejores zonas dentro de la ciudad, según datos del MINVU, desde la creación del subsidio al año 2018, del total de subsidios adjudicados solo entre el 30 y 40% de ellos logra activarse. Encontrando dentro de las razones, en el caso de las familias en busca de una vivienda, limitantes en base a las exigencias económicas fijadas, y que al mismo tiempo, pudiera responder a los criterios de calidad exigidos. O en el caso de familias ya arrendatarias, problemas para la formalización de estos contratos y la poca voluntad de arrendatarios para realizar trámites.(MINVU, 2019a)

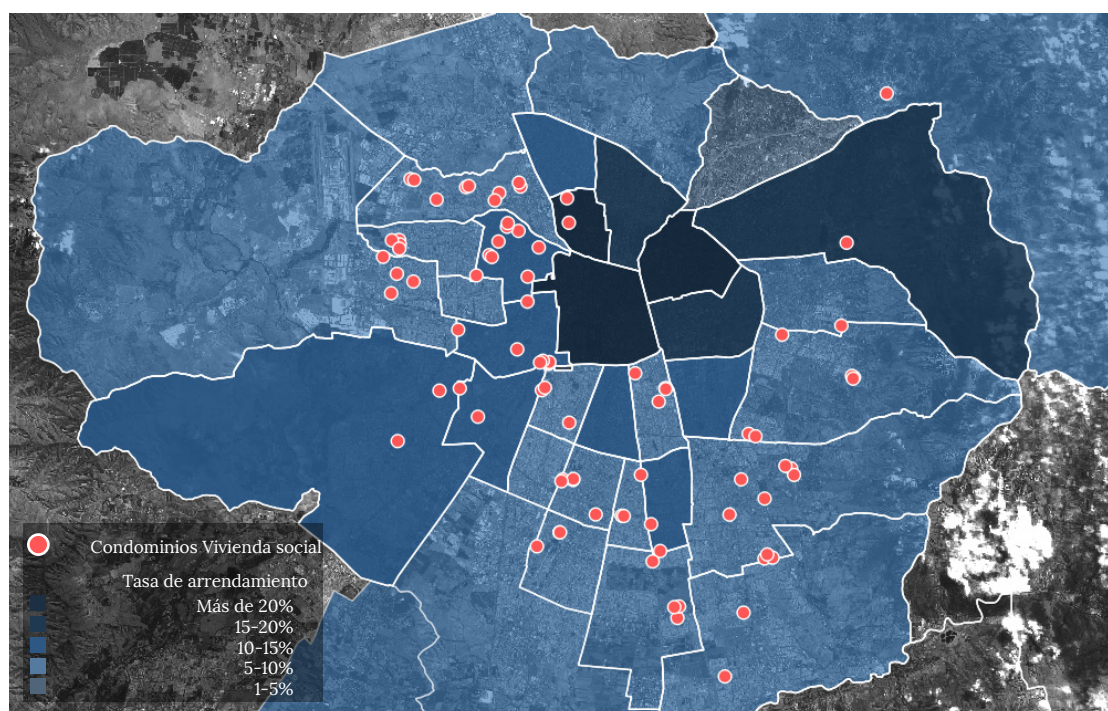


Figura 4

Tasa de arrendamiento por comuna Quintiles I y II y ubicación de Condominios social (2006 - 2015)

Fuente: Elaboración propia, Desde CEHU-MINVU en base a datos FPS. Y Registro nacional de Condominios sociales

Por otro lado, hoy el carácter del subsidio se orienta a un rol totalmente temporal desde el punto de vista de una solución habitacional, ejemplo de esto es el carácter residual y no universal del subsidio, orientado a un grupo etario definido, con un fondo agotable, y un tiempo limitado. Haciendo de esta política habitacional una respuesta temporal, y que lleva implícita la tendencia por la búsqueda de una vivienda en propiedad.

De esta manera, para una implementación del arriendo como un eje de la política habitacional, que si bien es reciente, requiere de una mayor profundización en vista de las cualidades que este tipo de tenencia puede tener. Haciendo hincapié en la capacidad de movilidad residencial mediante una oferta accesible y asequible para los grupos más vulnerables. De esta forma, se plantean 4 puntos que podrían armar un panorama en torno a la figura del arriendo, y la implementación del programa:

- Alcances del programa de arriendo

Este programa viene a combatir el creciente allegamiento de los últimos años. De esta manera, desde el punto de vista social, la pregunta que surge es ¿De qué forma este subsidio puede ser capaz de responder a las necesidades, a las que el allegamiento -desde una perspectiva positiva- entrega solución?

Y en ámbito económico, el subsidio viene a llenar una brecha de financiamiento, donde la respuesta habitacional es dejada en manos del mercado. Situación que ha generado, según el MINVU, que alrededor de la mitad de los subsidios entregados no han sido empleados. Lo que se atribuye a la falta de oferta capaz de responder a las exigencias del subsidio, y las preferencias de los beneficiarios del programa.

- Arriendo como oportunidad de acceso a zonas bien ubicadas.

Esta característica del arriendo en la ciudad de Santiago nos muestra la capacidad de entregar una solución habitacional en zonas mejores ubicadas que las soluciones de tenencia propia entregadas por la política habitacional v.4). Lo que nos habla de la capacidad de respuesta a la dimensión de ciudad, en su capacidad de mantenerse en zonas centrales; y a la dimensión social, manteniendo las redes de apoyo y comunidades en torno a las familias vulnerables.

- Modelo de gestión

En este sentido, el DS52 y el subsidio a la demanda requiere de medidas y un contexto de apoyo que sea capaz de profundizar los alcances e impacto de este programa. Por ejemplo, en el caso de Recoleta, el Condominio Justicia Social I, representa una innovación, en base a la gestión pública que hizo posible que -en este caso- más allá de la entrega de un subsidio,

las familias no emplearan más del 25% de sus ingresos en pagar el arriendo de su vivienda. Entregando una seguridad habitacional para estas familias que no se presenta en el contexto regular del DS52.

· Perspectiva del arriendo

Y por último, en esta misma línea, plantear la opción del arriendo más allá de una solución transitoria a la problemática habitacional. Posicionar este régimen de tenencia como una opción segura y que no represente una vulnerabilidad residencial que dificulte aún más el acceso a la vivienda. Se hace necesario una revisión del marco normativo en torno al arriendo, buscando que este sea capaz de entregar una seguridad tanto al inquilino como al arrendador, avanzando hacia una seguridad habitacional que incentive este tipo de tenencia.

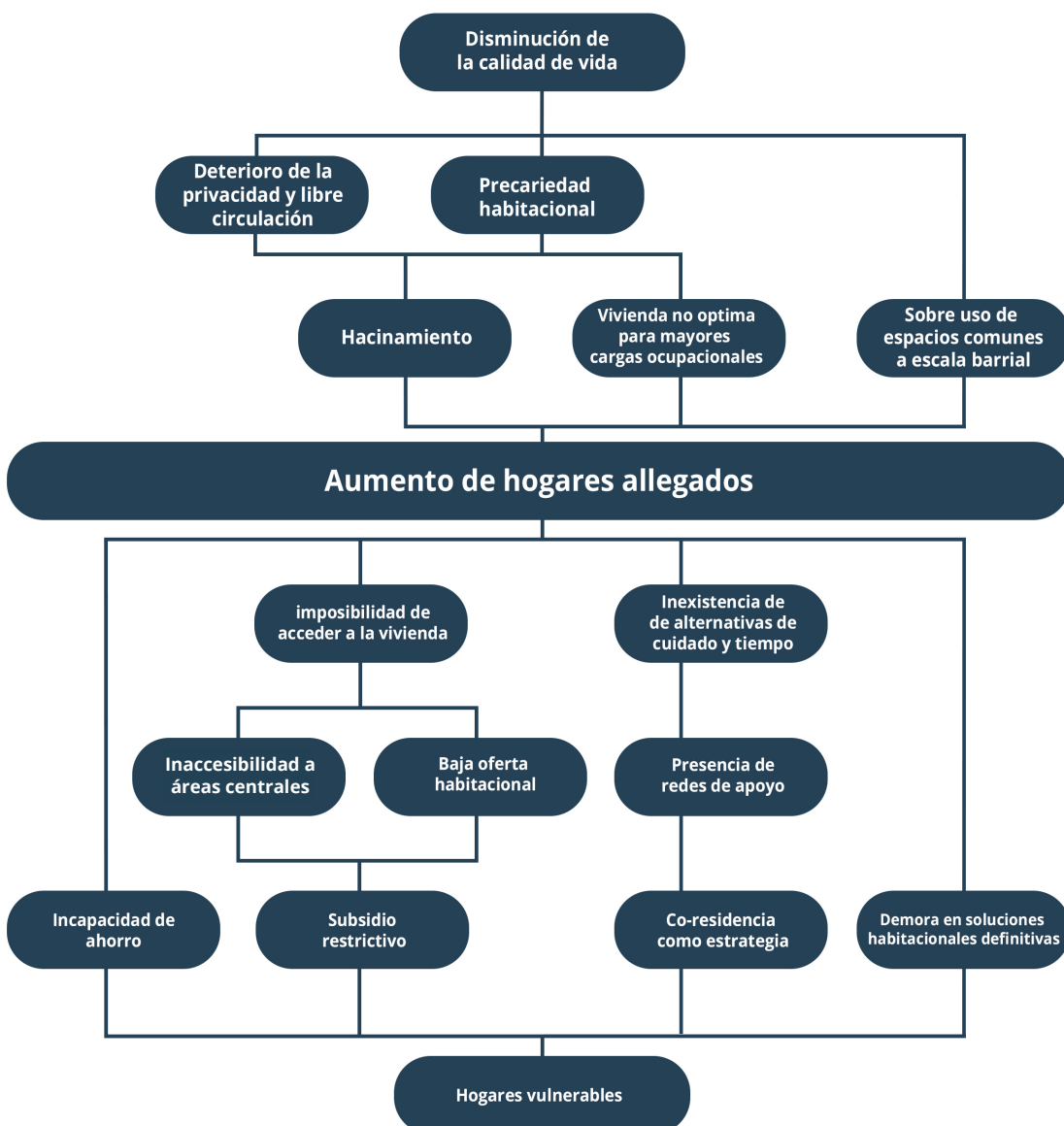


Figura 5

Árbol de Problemas

Fuente: Elaboración propia

2.1.2 Arriendo protegido

El esquema de arriendo protegido puede definirse en una propiedad y administración estatal de la vivienda, y en base a esta figura de vivienda pública se aseguran estándares cualitativos, de precios, localización y focalización. Entregando soluciones habitacionales de calidad y bien ubicadas a nivel urbano.

Este esquema, de vivienda pública y arriendo protegido, vendría a operar fuera de las lógicas de mercado imperantes hoy en día, posicionando y valorando a la vivienda por su valor de uso y rol social. Avanzando hacia la antes mencionada seguridad habitacional que hoy el decreto no entrega.

En esta línea, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU), en vista de avanzar hacia una política pública enmarcada en el DS52, hace referencia al concepto de arriendo asequible determinado por dos aspectos. El primero, el monto de arriendo no debe superar el 30% del ingreso autónomo del hogar; y el segundo, la relevancia de la ubicación y el financiamiento de este mediante subsidio, buscando asegurar ubicaciones centrales.

2.2 Vivienda Pública

En Chile históricamente se ha orientado el desarrollo de la vivienda social a un modelo de tenencia propia, según datos de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) en la Ley de presupuesto del 2020, el Fondo Solidario de Elección de Vivienda es el subsidio estatal al que el MINVU destina mayor presupuesto. Por otro lado, encontramos estas soluciones habitacionales asociadas a zonas periféricas de la ciudad e incapaces de responder de manera rápida a las necesidades de los grupos más vulnerables.

En este sentido, ejemplos internacionales y recomendaciones desde el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU), nos hablan de la necesidad de avanzar hacia el desarrollo de nuevas políticas habitacionales, hacia la figura de vivienda pública y el modelo de arriendo protegido.

Y en el marco de una mayor demanda en temas de arriendo, sumado a la creación del decreto (DS52) y los conflictos del subsidio a la demanda entregado, el desarrollo de este proyecto habitacional público entraría en la oferta de vivienda en arriendo, que hoy es insuficiente.

Ejemplo de esto, son las iniciativas desarrolladas por la comunas de Recoleta, Las Condes o Santiago en el marco de la R.E 12.432, donde mediante una glosa presupuestaria se posibilitaba la entrega de subsidios para el desarrollo de proyectos habitacionales por instituciones sin fines de lucro. De esta manera, Recoleta lleva a cabo el proyecto Justicia Social como un proyecto de vivienda que viene a aportar en la oferta de arriendo existente, y a plantear una nueva forma de responder a la problemática habitacional.

2.3 Modelos de Gestión

En el último tiempo la demanda de arriendo ha marcado una tendencia en la ciudad de Santiago, donde según datos del reporte trimestral hecho por el Portal Inmobiliario, las solicitudes de información por arriendo subieron de un 21%: desde un 45% en el tercer trimestre, a un 66% en el último trimestre del año 2019.

Estos datos reafirman una tendencia marcada, que viene acompañada del contexto y recomendaciones internacionales en base al desarrollo de un stock de vivienda de alquiler que pueda responder a esta creciente demanda, y el rol del estado en la generación de políticas públicas capaces de encauzar este tipo de programas hacia soluciones habitacionales efectivas.

La evidencia internacional basada en datos de la OECD, derriba la asociación entre el régimen de tenencia propia y países desarrollados. Por ejemplo, la oferta de arriendo del quintil I (fig.6), en países como Francia, Reino Unido, Estados Unidos y Holanda supera el 50% de la formas de tenencia total, mientras que la oferta subsidiada se encuentra en torno al 30%.

En contraste, en Chile el arriendo sin subsidio representa alrededor de un 15%, mientras que el arriendo subsidiado sigue siendo marginal. De esta forma, las recomendaciones internacionales hablan de la necesaria incorporación, en mayor amplitud y profundidad, del arriendo dentro de la oferta de políticas públicas y habitacionales en Chile, y con esto, una revisión del contexto institucional sobre el cual hoy se opera.

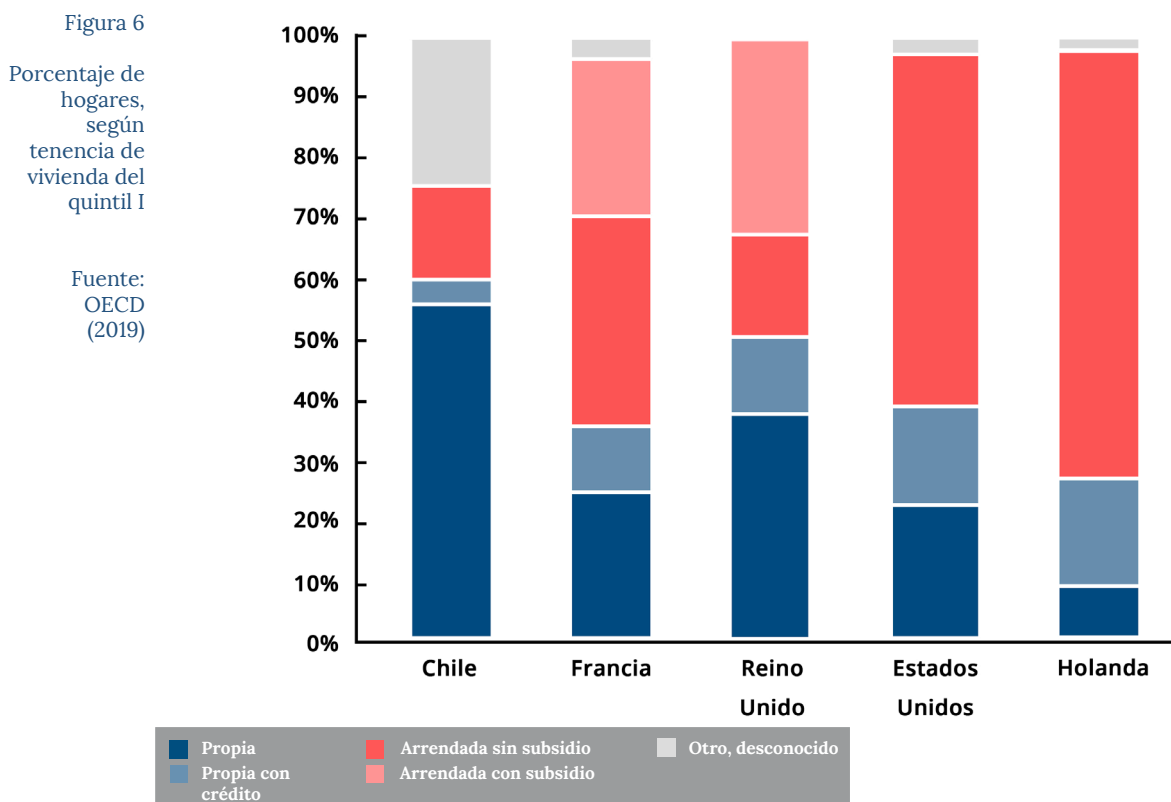
Si bien, los contextos sociales, políticos e institucionales de estos países distan en muchos sentidos del contexto local, haciendo necesaria una revisión y contraste tanto de los modelos de gestión, manteniendo la distancia y buscando los aspectos extrapolables. Identificando tanto las limitantes como oportunidades de la institucionalidad en la búsqueda de mejores respuestas habitacionales y de la consolidación del arriendo como una política habitacional sólida.

2.4.1 Revisión de referentes nacionales e internacionales

La revisión de modelos de gestión en torno al arriendo, a través de una perspectiva de una oferta de vivienda pública. En este sentido, vale mencionar algunos elementos comunes en los casos internacionales. En primer lugar, la existencia de una oferta de vivienda pública en torno al arriendo ya consolidada. Y segundo, la incorporación de una variedad de actores urbanos y sectores en la gestión y administración de este parque de vivienda, lo que reduce las labores estatales.

De esta forma, se presentan como casos de análisis el Reino Unido, con un modelo de gestión basado en una labor de los gobiernos locales y la tercerización de la gestión y administración de la oferta de vivienda pública en arriendo; Holanda, como un ejemplo a nivel europeo en temas de vivienda de arriendo público por la labor del tercer sector mediante el accionar de instituciones sin fines de lucro en la administración y gestión del total del parque de la vivienda en arriendo.

Y por último y a modo de contraste, la revisión de referentes conllevó un análisis del contexto local en torno a las políticas habitacionales, del marco institucional y actores presentes que podrían posibilitar la innovación en el contexto Chileno extrapolando la experiencia internacional revisada.



Vivienda propia: el hogar es propietario de la vivienda y no tiene créditos relacionados con ella.
Vivienda propia con crédito: el hogar es propietario de la vivienda, pero está pagando un crédito.
Vivienda arrendada (privado): el hogar arrienda la vivienda en el mercado privado de arriendo.
Vivienda arrendada (subsidiada): el hogar arrienda la vivienda a un precio de mercado rebajado.
Otras: considera tipos de tenencia no descritos.

2.4.1.1 Caso de Reino Unido

El Reino Unido presenta una variedad en su modelo en términos de actores y la entrega de vivienda accesible, en el que las asociaciones y los gobiernos locales se posicionan como los principales proveedores de vivienda, seguidos por el mercado privado que opera mediante incentivos y en un contexto normativo bien estructurado.

• Rol Privado

El rol privado en este modelo tiene una expresión en distintos actores, además de las asociaciones de vivienda (Sin fines de lucro), se encuentran los desarrolladores privados con fines de lucro, los que juegan un papel importante y aportan en la oferta de vivienda accesible, operando mediante incentivos desde el estado.

• Rol público

A nivel de gobierno central, el rol público opera en términos de financiamiento, primero, aportando recursos a las Asociaciones de vivienda (privadas) para la construcción de vivienda y también en subsidios a la demanda. Por otro lado actúan como proveedores, mediante la figura de Local Council (vivienda municipal), una figura homóloga a las asociaciones de vivienda privadas. Y finalmente, en términos de gestión y administración las Arms Length Management Organisation (ALMO), una institución a nivel municipal, se encarga diariamente de estos conjuntos habitacionales a nivel local.

Reino Unido

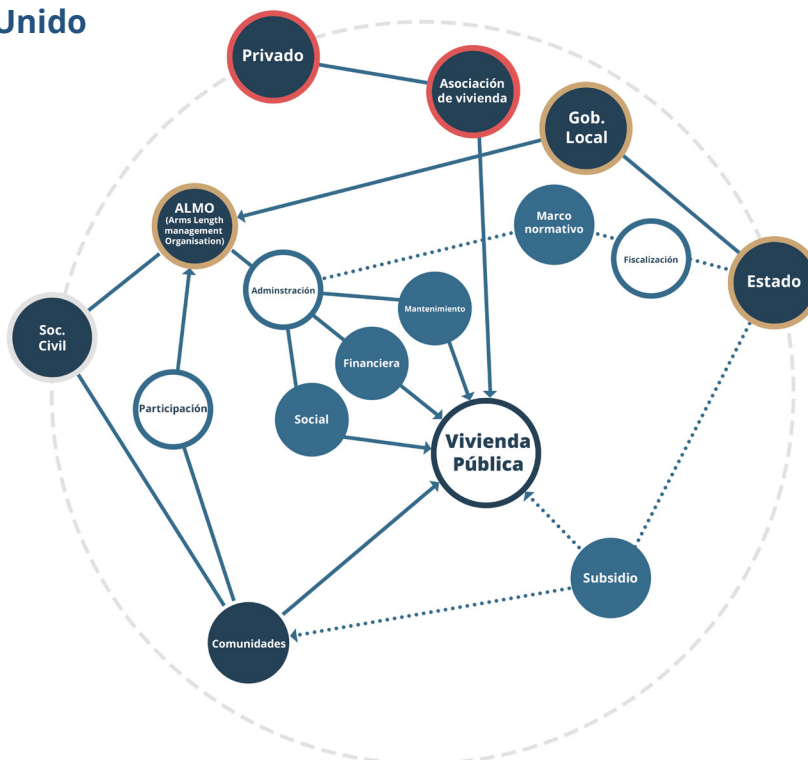


Figura 7

Actores y vivienda en arriendo. Caso Reino Unido

Fuente: Elaboración propia

2.4.1.2 Caso de Holanda

En los años 90, Holanda traspasó el total del stock existente de vivienda pública a las Asociaciones de vivienda (AV), entidades sin fines de lucro reguladas por decreto. Tercerizando la gestión y administración de la vivienda pública, basando este modelo de arriendo accesible en el actuar de estas asociaciones. En este sentido, Las AV, como proveedores, se posicionan como el agente más relevante en este modelo de vivienda accesible.

• Rol Privado

El accionar de las AV, como proveedores de vivienda, se presenta como la base del modelo holandés. En este sentido las AV son las encargadas de proveer vivienda accesible a la población, en el marco de una política que se planteaba como universal en un inicio -cambiando hacia un enfoque residual-, hoy están obligadas legalmente a priorizar a los grupos más vulnerables. De esta forma, esta perspectiva universal nos habla de la aceptación y demanda por este tipo de tenencia, donde el mercado en el que operan las AV está altamente regulado.

• Rol público

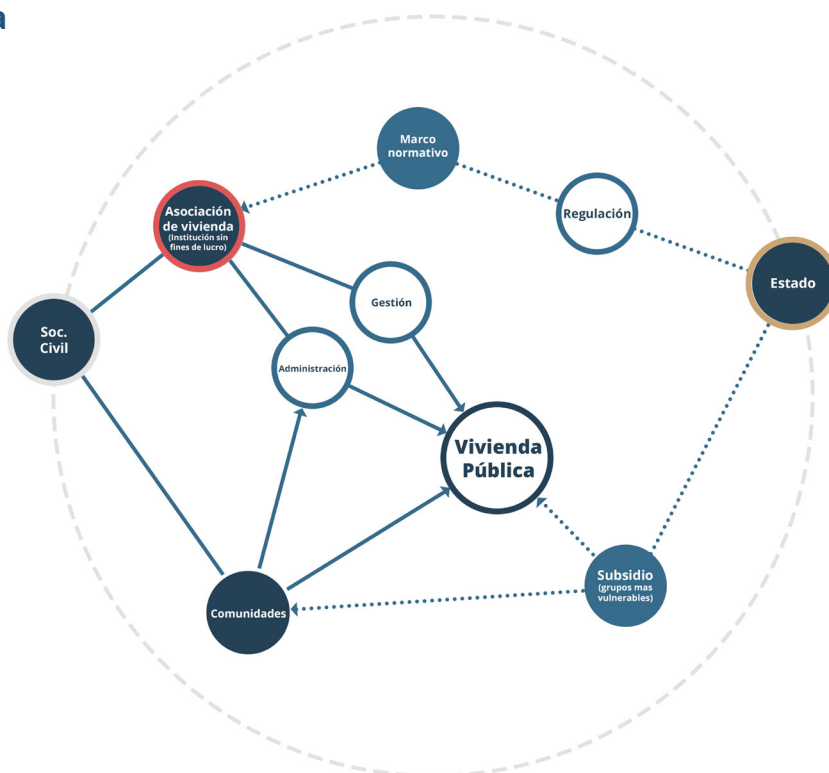
Como se mencionó anteriormente, la labor de las asociaciones de vivienda posee un marco normativo robusto, que controla su funcionamiento y desempeño. En este sentido, el rol público en el marco de las políticas habitacionales y la vivienda de arriendo accesible, se expresa en los si-

Figura 8

Holanda

Actores y vivienda en arriendo. Caso Holanda

Fuente: Elaboración propia



güentes ámbitos: (1) Regulatorio, fijando el marco normativo dentro del cual se desarrollan las Asociaciones de vivienda, -por ejemplo- fijando la obligación por parte de las AV de priorizar la entrega de vivienda a grupos vulnerables, o determinando el precio de los arriendos; Financiero, actuando como garante en préstamos a las Asociaciones de vivienda mediante el Fondo de Garantía para la Vivienda Social; y de Apoyo, a través de subsidios a la demanda para los grupos más vulnerables.

2.4.1.3 Caso Chileno DS52

En Chile el arriendo como política habitacional ha sido una estrategia relativamente nueva, y que presenta una demanda que va al alza. Enmarcado en las políticas habitacionales, el DS52 carece de un marco normativo robusto que le entregue estabilidad y flexibilidad al arriendo, al mismo tiempo que se presenta como un subsidio a la demanda sin incorporar otras estrategias normativas, sociales o de gestión. En este sentido, más que una opción de solución habitacional el arriendo parece ser una solución transitoria para algunos grupos sociales.

Este programa se configura como un subsidio a la demanda, para las familias del 70% más vulnerable, según el Registro Social de Hogares (RSH). Orientado a familias jóvenes, de jefe de hogar entre 18 y 30 años, el subsidio busca incorporar al arriendo en las políticas habitacionales con una perspectiva de acceso a la ciudad y de calidad habitacional.

Chile DS52

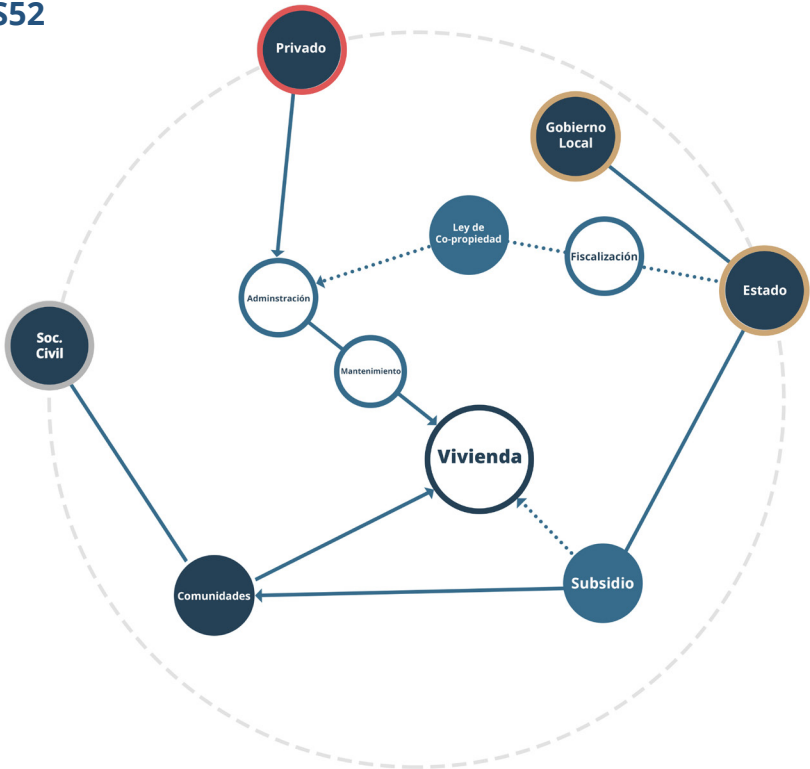


Figura 9
Actores y vivienda en arriendo DS52. Caso Chile

Fuente: Elaboración propia

En este sentido se fijan por decreto un número de exigencias de ubicación a la vivienda por arrendar.

- Rol Privado

El rol privado se reduce a la entrega de oferta presente en el mercado, viendo en esta en relación al subsidio, una limitante para los alcances del monto entregado. Donde la oferta que cumpla tanto a las exigencias económicas como urbanísticas definidas en el decreto son, finalmente, muy reducidas.

- Rol Público

El rol público se desempeña en dos aspectos. Primero, en el marco normativo definido en el decreto, donde se fijan exigencias y montos de dinero a entregar. Y en segundo lugar, la ley de copropiedad, la que regula aspectos asociados a la administración, urbanos y constructivos, entre otros. Mencionar que esta ley opera para toda vivienda en régimen de copropiedad y que no existe un cuerpo legal que responda a la vivienda de interés social en arriendo.

2.4.1.4 Caso Chileno DS49

El principal programa estatal, conocido como el Fondo Solidario de Vivienda (FSEV), si bien se presenta como un modelo que entrega vivienda en propiedad, hay aspectos que podrían aportar en torno a la implementación del subsidio de arriendo. Donde, la incorporación de distintos actores al proceso busca una mayor participación por parte de las comunidades, incorporando el apoyo técnico de las Entidades Patrocinantes. Definidas por el MINVU, como una entidad pública o privada encargada de prestar servicios de asistencia técnica y social a las comunidades en los distintos programas habitacionales enmarcados en el Fondo Solidario de Vivienda.

- Rol Privado

Como se mencionó anteriormente, la vocación participativa del programa sitúa a las Entidades patrocinantes (Ex Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS)) en un rol central en torno a la participación de los comités de vivienda en el desarrollo del proyecto. Actuando previo a la postulación, en la organización de la demanda y su información; el desarrollo, en la ejecución del Plan de habilitación social (PHS); y finalmente, en el caso de ser aprobado, la fiscalización y tramitación para la entrega de la solución habitacional. Finalmente, el proyecto arquitectónico resultante del plan de habilitación social es desarrollado por una constructora definida como parte de este proceso.

- Rol Público

El rol público al interior de este programa, y como es la tendencia en el modelo chileno, se presenta como un subsidio a la demanda. Desarrollando la gestión social por Entidades Patrocinantes de carácter privado o por entes públicos, y la construcción de la vivienda, en manos de empresas constructoras privadas. Por otro lado, también se desempeña una labor de fiscalización de los distintos procesos mediante el SERVIU. Y por último, mencionar que la labor de los gobiernos locales, es limitada y se reduce a temas administrativos, y de norma urbanística.

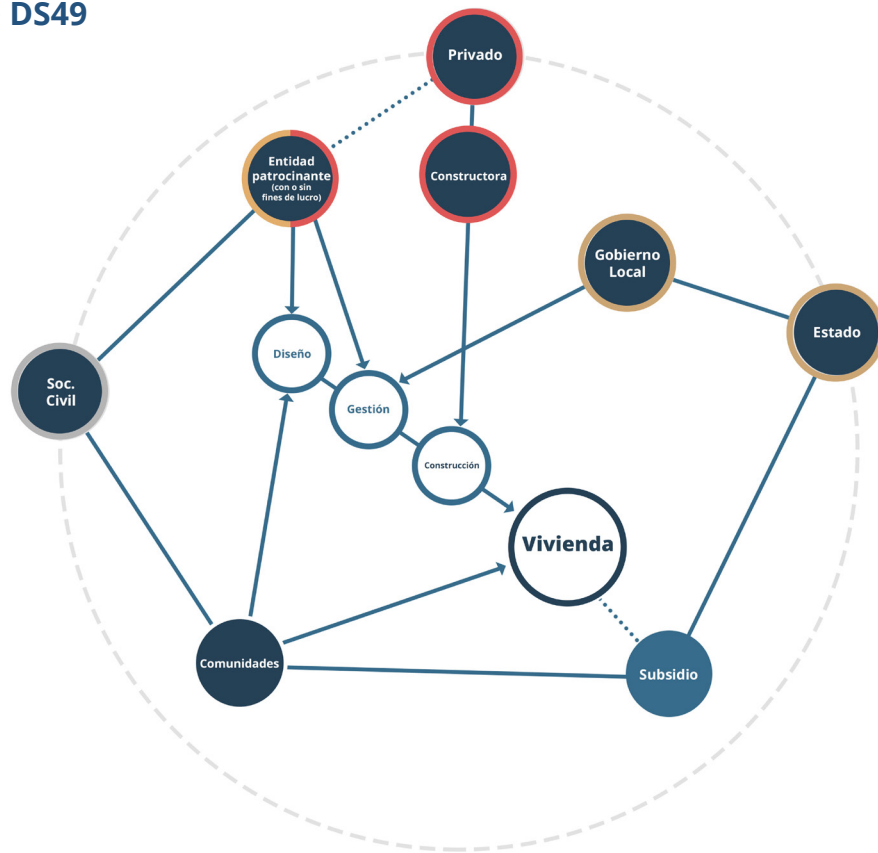
En algunos casos, esta tercerización de labores enmarcadas en el FSEV han posibilitado la injerencia de los gobiernos locales al interior de procesos en los que antes no estaban institucionalmente contemplados. Ejemplo de esto lo vemos en las Entidades Patrocinantes Municipales, que conectan una labor territorial hacia los procesos institucionalizados. Y por otro lado el caso de la Inmobiliaria popular en Recoleta, con un proyecto de arriendo protegido en la comuna.

Figura 10

Chile DS49

Actores y vivienda en arriendo DS49. Caso Chile

Fuente: Elaboración propia



3. Acceso a suelo urbano

La Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) plantea una mirada del valor del suelo desde su función social, y el rol que juega en la búsqueda de la Integración social. Planteando las dificultades que hoy se tiene en el acceso a este por parte del estado, donde si bien, existen mecanismos de gestión estos son poco utilizados o poco efectivos. (PNDU, 2013, p.23)

Desde esta perspectiva, la ubicación de los proyectos de vivienda social se presenta como un tema relevante en un contexto donde programas de gobierno como el DS49, presentan dificultades en torno al elevado costo de emplazarse en zonas mejor ubicadas, encontrando en el carácter del suelo como un bien económico y las lógicas de mercado, las principales causas del elevado precio y la dificultad a su acceso.

En este sentido la disponibilidad de suelos fiscales se presenta como una oportunidad de abordar esta problemática y de aprovechar de mejor manera sectores dentro de la ciudad subutilizados. Esto, en el marco de la política pública, ha llevado a la creación de un banco de suelo que sea capaz de absorber el costo de adquirir predios en zonas centrales, y de acercar a los distintos proyectos de vivienda social a zonas mejor ubicadas.

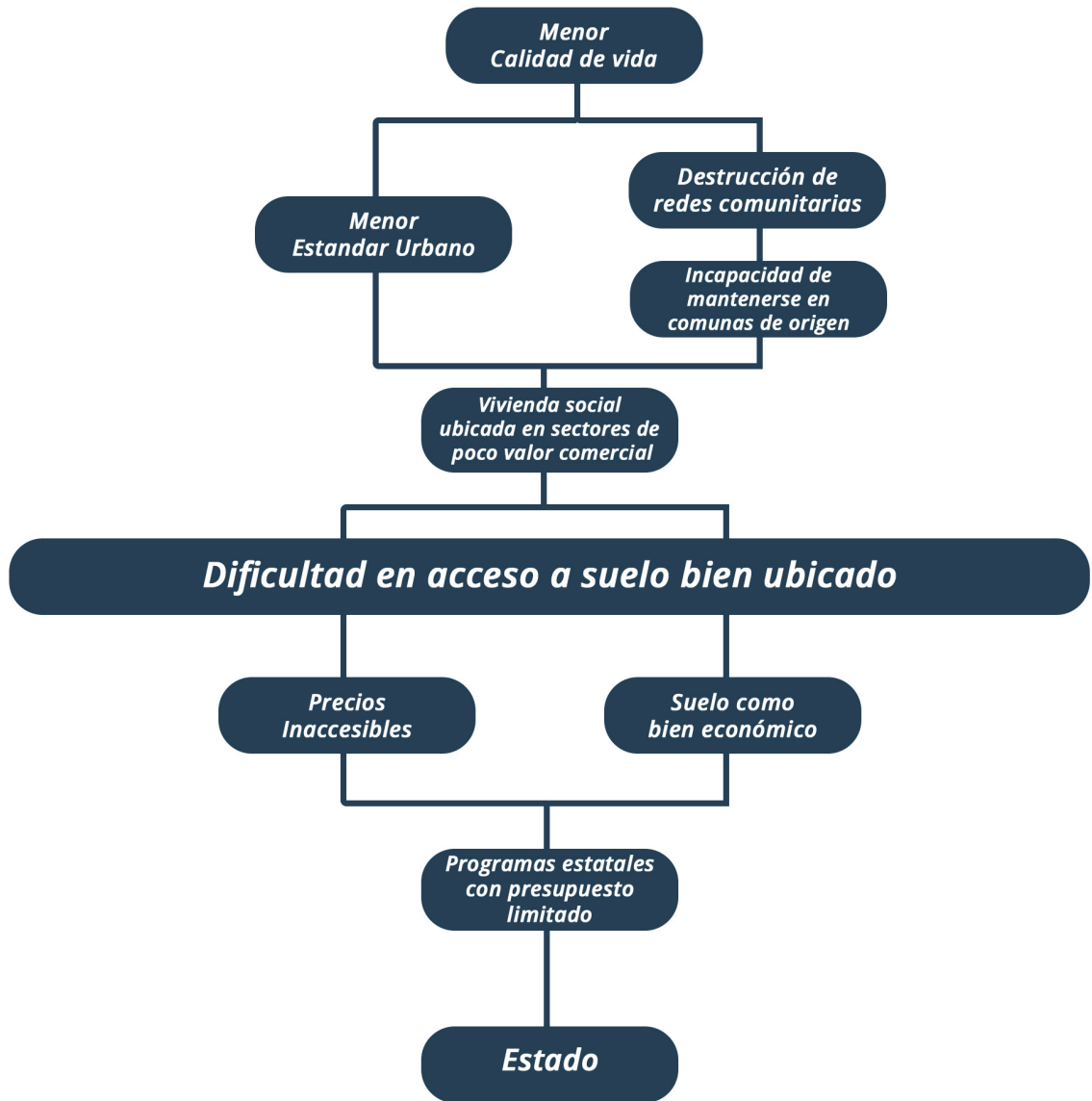
Como se mencionó anteriormente, el déficit habitacional y su relación con el allegamiento, encuentran dentro de sus motivos, la mantención de redes de apoyo como mecanismo de supervivencia para los grupos más vulnerables. Escenario que mediante una solución habitacional en propiedad se vería coartado por la incapacidad de estos programas de mantener a las familias dentro de las comunas en las que residen originalmente, o por otro lado, sacandolas del centro de la ciudad, hacia suelos accesibles para la capacidad económica del programa.

Y desde la perspectiva de una vivienda pública en arriendo, este suelo público "disponible" es esencial para desarrollar un mercado público de arriendo en zonas bien ubicadas y que respondan a las necesidades de las familias vulnerables a las que se apunta con estas soluciones. Abriendo otras posibilidades, hacia una renovación urbana viendo en el carácter público del suelo y la vivienda, la base para plantar equipamientos y servicios que puedan responder a contextos barriales con algún déficit urbano.

Figura 11

Árbol de problemas
Acceso a suelo

Fuente:
Elaboración propia



3.1 Sitios Eriazos

Si analizamos estos predios, podemos encontrar un gran número de estos en toda la extensión del área pericentral. Donde estos predios presentan distintas características que hacen que su condición se mantenga independiente de la gran demanda por suelos bien ubicados.

En este sentido, se realizó un catastro de estos suelos y sus condiciones, con el fin de entender la lógica detrás de una gran superficie de suelo sin ocupar en zonas bien ubicadas. Encontrando en la normativa una de las principales razones por las que estos terrenos hoy están a la espera de una consolidación que responda a estas exigencias.

3.1.1 Áreas verdes no consolidadas

Como mencionamos anteriormente, dentro del catastro realizado se reconoce que muchos de los sitios eriazos del pericentro de Santiago presentan una condición normativa que imposibilita el desarrollo de proyectos en ellos, muchos de éstos están definidos por el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) en su capítulo 5.2. Sistema Metropolitano de áreas verdes y recreación, y se componen por 3 tipos, los Parques Metropolitanos, Parques Intercomunales y Áreas verdes complementarias.

En este contexto encontramos casos de proyectos que han encontrado una respuesta normativa a esta condición mediante el cambio de Plano Regulador Comunal, y otros que han sacado partido de una normativa que no presenta muchas exigencias en torno a estas definiciones.

1.Renca PRC 1984

16 há
PRMS Artículo 5.2.3
Parques Intercomunales

4.Cerrillos PRC 1965

4.4 há
PRMS Artículo 5.2.3
Parques Intercomunales

7.Peñalolen- PUH El Sauzal PRC 2005

3.1 há
PRMS Artículo 5.2.4.1.
Equipamiento Recreacional y Deportivo.

2.Renca PRC 1984

10 há
PRMS Artículo 5.2.4.1.
Equipamiento Recreacional y Deportivo

5.San Ramón PRC 1952

2.8 há
PRMS Artículo 5.2.4.1.
Equipamiento Recreacional y Deportivo.

8.Las Condes- Parque Titanium PRC 2005

3.1 há
PRMS Artículo 5.2.4.1.
Equipamiento Recreacional y Deportivo.

3.Lo Prado PRC 2009

4 ha y 5.6 há
PRMS Artículo 5.2.4.1.
Equipamiento Recreacional y Deportivo.

6.San Miguel PRC 2005

3.1 há
PRMS Artículo 5.2.4.1.
Equipamiento Recreacional y Deportivo.

3.2 Estudios de Casos

A modo de graficar lo antes mencionado, se desarrolló un estudio de dos casos, los que presentan una condición normativa similar, pero que finalmente abordan de diferente manera, y representan resultados distintos. Buscando sentar las bases para poder abordar esta problemática urbana de la mejor forma, en relación a la normativa y el carácter de esta.

Los casos estudiados son el Plan Urbano Habitacional (PUH) El Sauzal en la comuna de Peñalolen, y el Parque Titanium de la comuna de Las Condes.



3.2.1 El Sauzal, Peñalolen

Ubicado a un costado de Americo Vespucio y la estación de Metro Las Torres en la comuna de Peñalolen, este conjunto contempla en su totalidad 934 departamentos destinados para los sectores bajos y medios. El desarrollo de este proyecto fue gestionado desde el Municipio en conjunto con el SERVIU quien adquirió este suelo, antes privado, para el desarrollo del Plan Urbano Habitacional del MINVU.

El proyecto contempla 2 etapas, la primera destinada para los sectores más vulnerables financiado a través del DS49. Y el segundo, destinado para sectores medios. Dentro de su equipamiento, presenta patios de juegos, comercio, sedes sociales y estacionamientos.

Si bien, normativamente estaba definido por el PRMS como Área verde: Equipamiento Recreacional y Deportivo, el desarrollo del proyecto fue posible por un cambio normativo mediante Plano Regulador Comunal (PRC). Donde se modificó el uso de suelo, facilitando la ejecución de un proyecto habitacional en una zona definida por el PRMS.



Figura 12

PUH
El Sauzal

Fuente:
MINVU

3.2.2 Parque Titanium, Las Condes

Este proyecto de oficinas y comercio ubicado a un costado del Río Mapocho y en límite entre Providencia y Las Condes, contempla tres torres de 23 pisos de altura, emplazadas en un terreno de más de 4 há destinado a un parque público.

El Parque Titanium presenta la misma condición normativa que El Sauzal de Peñalolen, pero la gestión en términos normativos se acoge al artículo 5.2.1.1. Recuperación de Áreas Verdes del Sistema Metropolitano de Áreas Verdes y Recreación, del PRMS, esta norma menciona que las áreas verdes “no consolidadas (...) podrán destinar en un solo paño, hasta el 20% de sus superficies originales respectivas a otros usos, de características urbanas compatibles con el entorno”.

De esta forma, el proyecto contempló un “área verde” pública en su primera planta para cumplir con estas disposiciones y con aprobación de los organismos públicos involucrados , la Municipalidad de las Condes y el SERVIU.

Figura 13

Parque
Titanium

Fuente:
ASL
Arquitectos



4. Áreas verdes Urbanas

La Región Metropolitana de Santiago presenta - según datos del GORE- un promedio de 4,5m² de áreas verdes por habitante y concentrándose en los sectores sur poniente. Valor muy por debajo de los 9m² recomendados. Así, este déficit es generalizado en las comunas de Santiago y según datos del Sistema de Indicadores y Estándares de Desarrollo Urbano (SIEDU), solo el 15% de las comunas del gran Santiago cumple con los 10m²/hab de área verde.

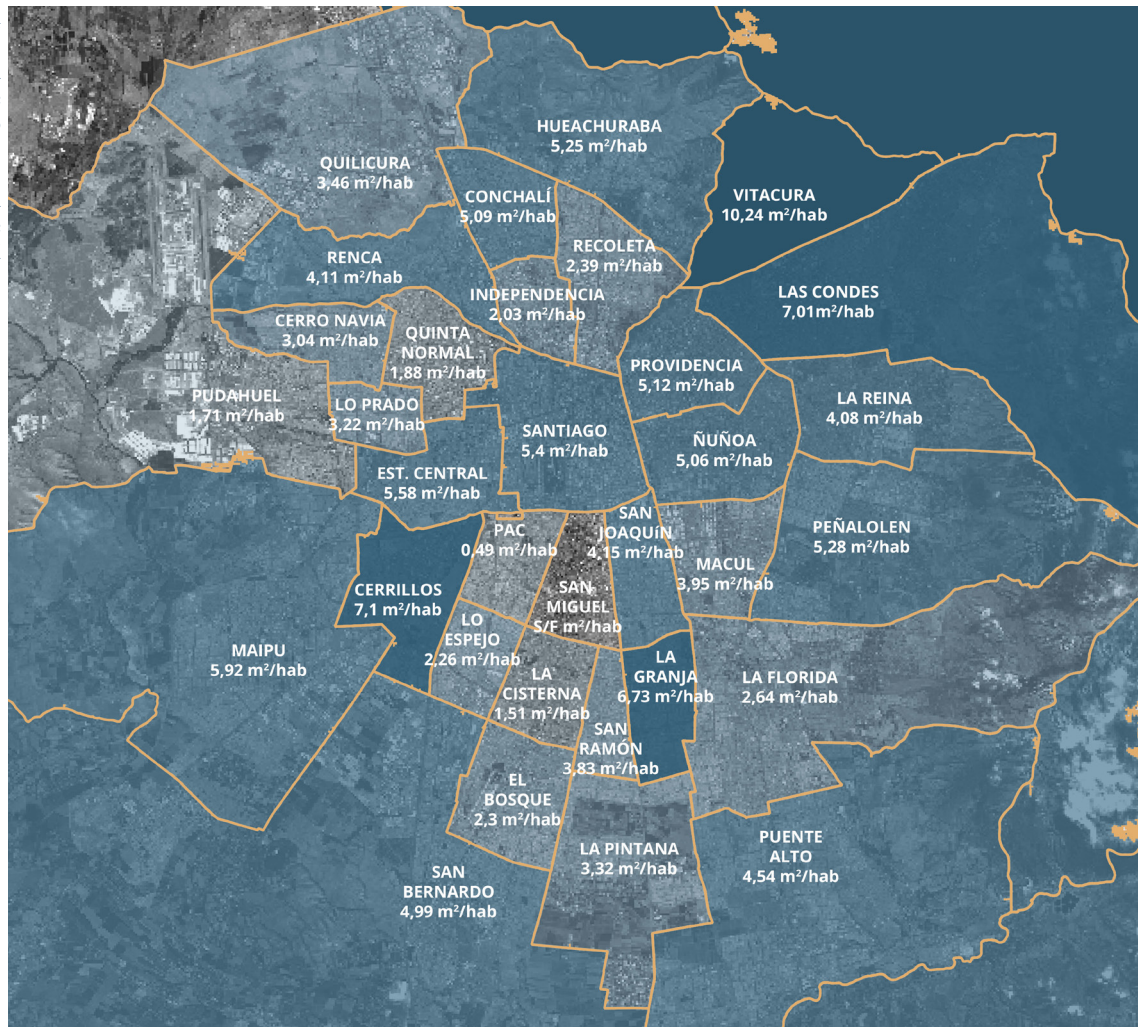
En esta línea, es que se han puesto en valor estas áreas y hoy se cuentan con programas para el desarrollo de estas, donde queremos remarcar más allá de su carácter cuantitativo, avanzando hacia una base cualitativa y funcional de estas áreas. Entregándole un rol dentro de la ciudad más allá del área verde como concentración de vegetación.

Así, por un lado el PRMS en su Artículo 3.1.1.4, define las áreas verdes como “los espacios urbanos predominantemente ocupados (o destinados a serlo), con árboles, arbustos o plantas y que permiten el esparcimiento y la recreación de personas en ellos”. En esta misma línea, el PRMS contempla la creación de un sistema integrado de áreas verdes para Santiago, mediante la definición de 3 categorías de áreas verdes: Los Parques Metropolitanos, Parques Intercomunales y áreas verdes complementarias. Sobre esta base normativa, es que en la práctica -como vimos anteriormente- la consolidación de este sistema integrado de áreas verdes no ha sido llevado a cabo, lo que podría explicar en parte el déficit de áreas verdes a nivel metropolitano. Ejemplo de esto es la comuna de Lo Prado, con 3,22 m²/hab de área verde, presenta un total de 9,4 há de áreas verdes (PRMS) como sitios eriazos.

Luego, el INE en sus Indicadores de calidad de plazas y parques urbanos en Chile, profundiza en la definición de área verde hacia las áreas consolidadas, y midiendo sus cualidades desde un punto de vista funcional. En esta línea expresa: “(...) las plazas y parques forman parte de lo que se entiende como áreas verdes multifuncionales ya que cumplen funciones sociales para el ocio, recreación y contemplación de la naturaleza, y también funciones ambientales y ecológicas a diferente escala según su tamaño. Su uso es de carácter público y su tenencia puede ser pública o privada.”

Desde esta perspectiva, las áreas verdes cumplen una labor funcional, donde el rol social que cumplen tiene directa relación con la calidad urbana en la que éstas se emplazan. Remarcando el rol funcional de estas áreas, más allá de su medición cuantitativa.

Figura 14
 Concentración
 Áreas Verde
 Santiago
 Fuente:
 Elaboración
 propia, desde
 SINIM



5. Conclusiones

El desarrollo de una respuesta arquitectónica al problema de allegamiento conlleva una concepción de este como un fenómeno complejo. Y por lo tanto, su tratamiento debe responder a las distintas aristas que hacen de este una estrategia recurrente, no sólo por los más grupos vulnerables, sino que transversalmente en los distintos grupos sociales.

En este sentido, se plantea la capacidad del arriendo como una respuesta con potencial de llegar a mayores grados de pertinencia. Encontrando dentro de sus cualidades, la capacidad de mantener a las familias dentro de sus redes de apoyo al ser asequible en suelos centrales, a diferencia del desarrollo de vivienda social en tenencia. Además de presentar características de flexibilidad y la posibilidad de movilidad.

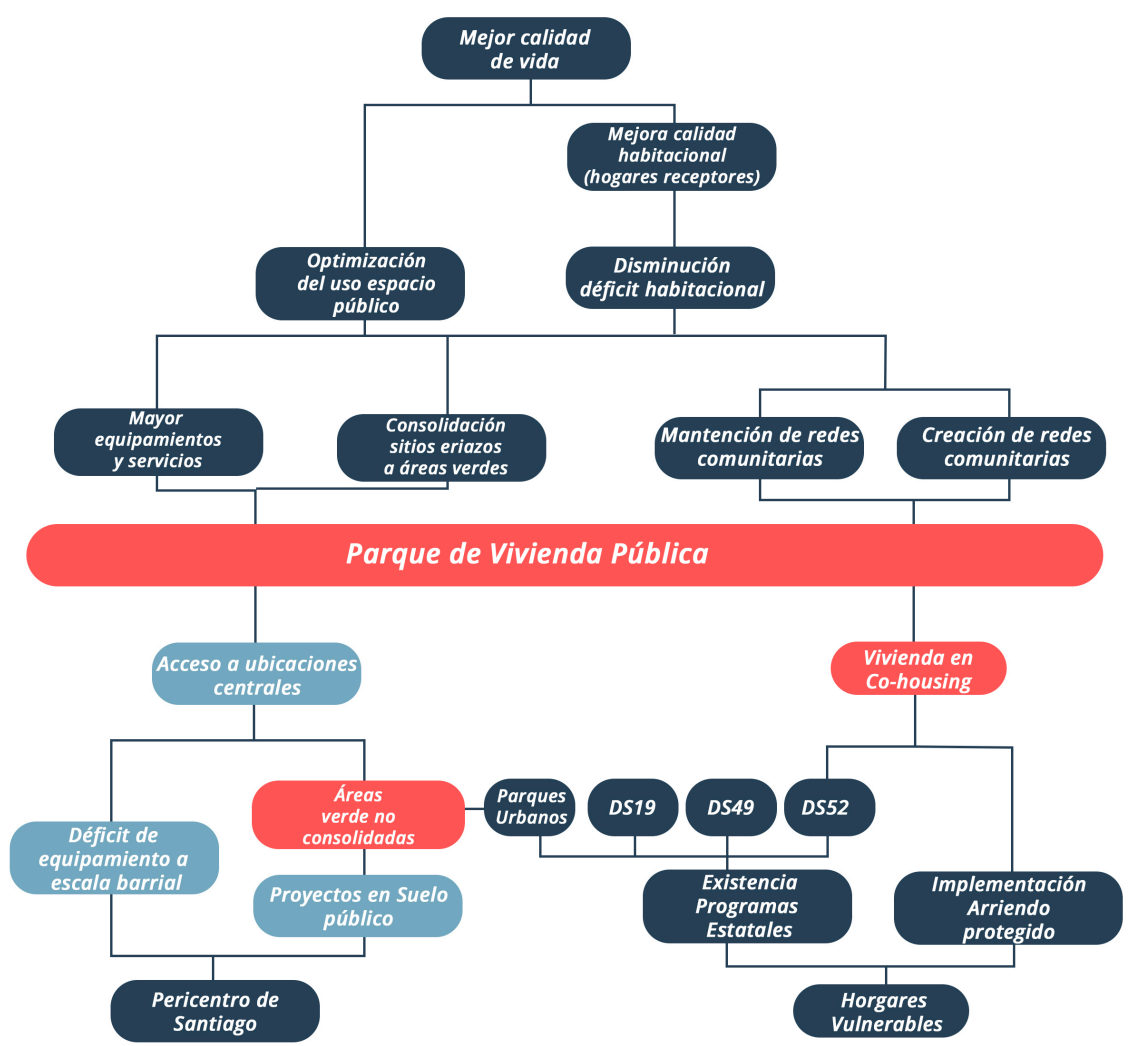
Por otro lado, vemos que el Subsidio de arriendo (DS52), si bien se presenta como una nueva exploración en términos de políticas habitacionales desde el Ministerio, no existe un mercado capaz de responder a las exigencias urbanas y económicas que el subsidio exige para generar una respuesta habitacional contundente. Teniendo como resultado, un gran porcentaje de subsidios de arriendo sin otorgar.

En este marco, las recomendaciones entregadas -por ejemplo- por el CNDU, hablan de avanzar hacia estas formas de tenencia, y su papel dentro de la política habitacional, planteando el desarrollo de vivienda pública en suelos fiscales, para la conformación de un parque de vivienda con arriendo protegido, capaz de generar esta respuesta habitacional amplia que el mercado no puede proveer.

Por otro lado, la discusión y avances en base al banco de suelo, hacen referencia a la importancia del suelo urbano bien ubicado para el desarrollo de proyectos habitacionales y su rol social. En este sentido, en el análisis de predios fiscales desarrollado, encontramos con un conflicto normativo en torno a las áreas verdes hoy configuradas como sitios eriazos. Solo contando los predios estudiados, suman alrededor de 50 há de terrenos eriazos, con normativa PRMS de área verde, en áreas pericentrales.

Y en base la discusión del desarrollo de vivienda pública, y los casos de estudio analizados - PUH El Sauzal y Parque Titanium- planteamos una propuesta para la consolidación de áreas verdes en zonas pericentrales, mediante el desarrollo de proyectos habitacionales de vivienda pública. Identificando en esta configuración relaciones potenciales para generar una respuesta habitacional integral y pertinente.

Figura 15
 Árbol de Solución
 Fuente:
 Elaboración propia



II. Localización



1. Criterios de selección

1.1 Comuna

Para efectos de acotar el margen de localización, en primera instancia, se limita la búsqueda al pericentro de Santiago, por sus cualidades urbanas, acceso a equipamientos y servicios. Lo que hace de esta zona, un “buen sector” para el desarrollo de proyectos habitacionales.

Luego, para llegar a la escala comunal se fijaron dos variables entre las comunas pericentrales. Se compararon los niveles de allegamiento, pensando en una respuesta habitacional capaz de responder a zonas con este déficit y al mismo tiempo mantenerlos en su comuna de residencia; y la existencia de suelo público, para poder desarrollar un proyecto de vivienda pública en áreas pericentrales.

De esta forma vemos en la comuna de Estación Central el mayor potencial. Posicionándose por detrás de Recoleta como la comuna con más allegamiento en el pericentro, y la tercera en presentar mayor presencia de suelo público, con un total de 813.393 m².

1.2 Predio

Luego, dentro de la escala comunal se definieron tres criterios para la elección del predio, asociados a aspectos urbano, sociales y habitacionales. Orientados a generar una respuesta a las problemáticas en torno al allegamiento y el déficit habitacional. De esta manera, los criterios fijados son:

1. Niveles de allegamiento a nivel comunal.
2. Zonas urbanas con potencial de densificación. (CEDEUS, 2015)
3. Disponibilidad de suelo público.

De esta forma, el primer criterio de niveles de allegamiento, a escala local busca identificar la existencia de zonas de mayor concentración de allegamiento en esta escala territorial. Luego, las Zonas con potencial de densificación, criterio que utiliza como base el estudio “Caracterización de zonas con potencial para densificación en comunas pericentrales de Santiago” (2015) de Pablo Trivelli. Determinando zonas para la densificación, en base a la identificación de áreas de obsolescencia física y programática, y de baja densidad. Y por último, la disponibilidad de suelo público, en vista de las oportunidades presentes a nivel comunal y en relación a los criterios antes mencionados.

Figura 16

Allegamiento en comunas pericentrales

Fuente:
Elaboración propia, desde CENSO 2017

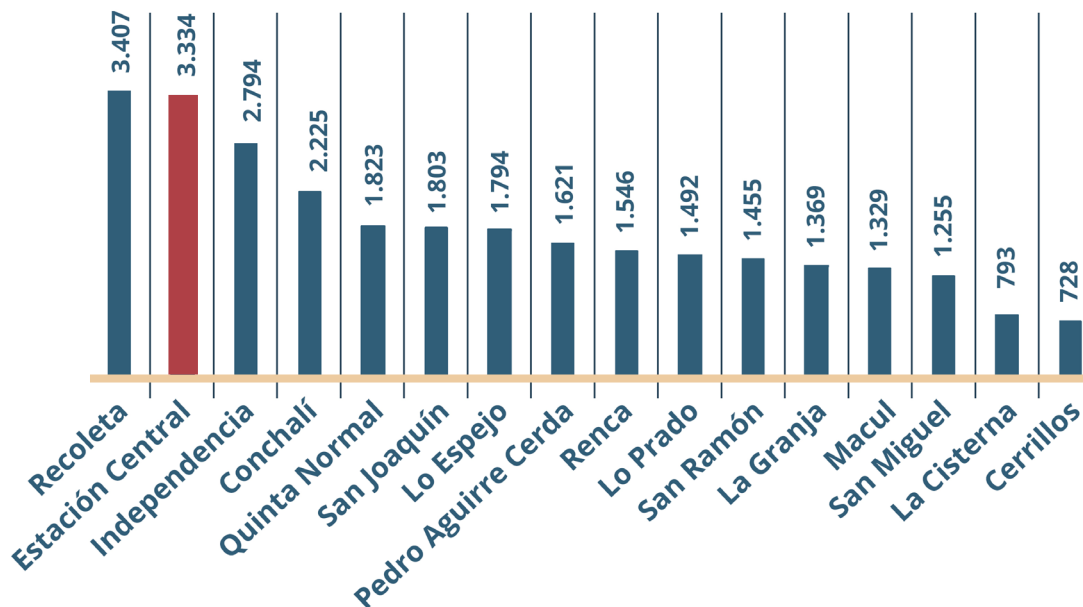


Figura 17

%
Suelos Fiscales

Fuente:
Cedeus

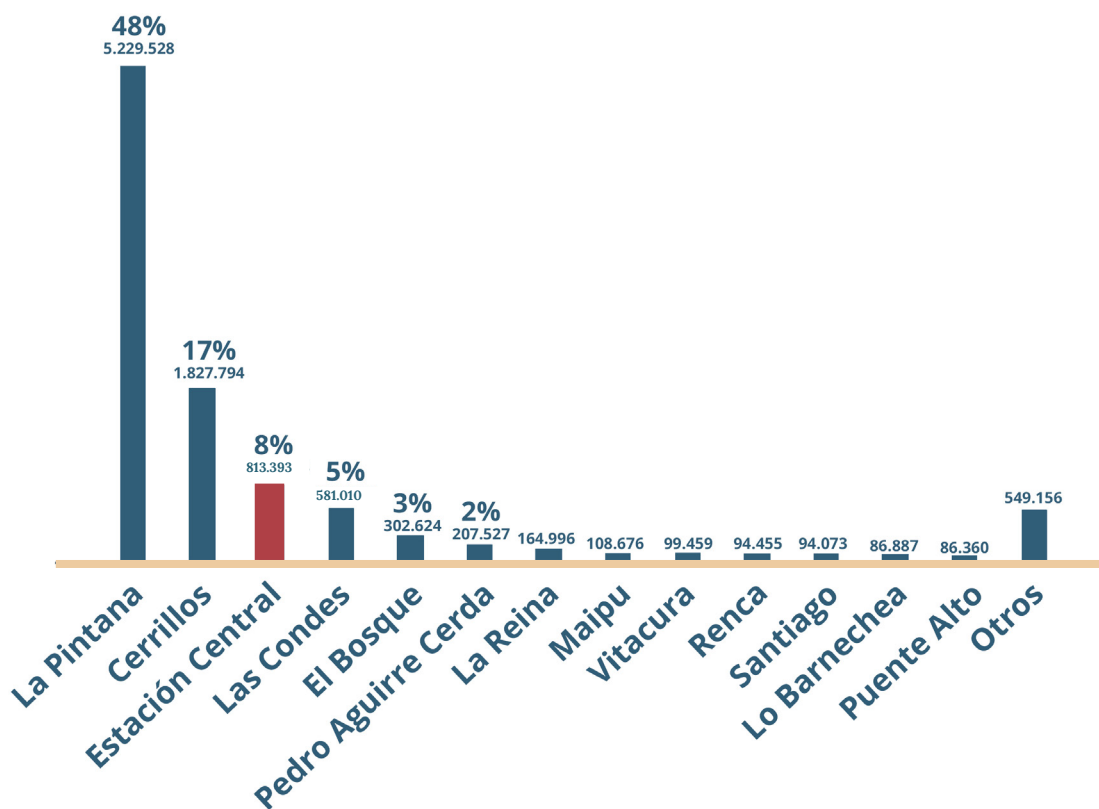
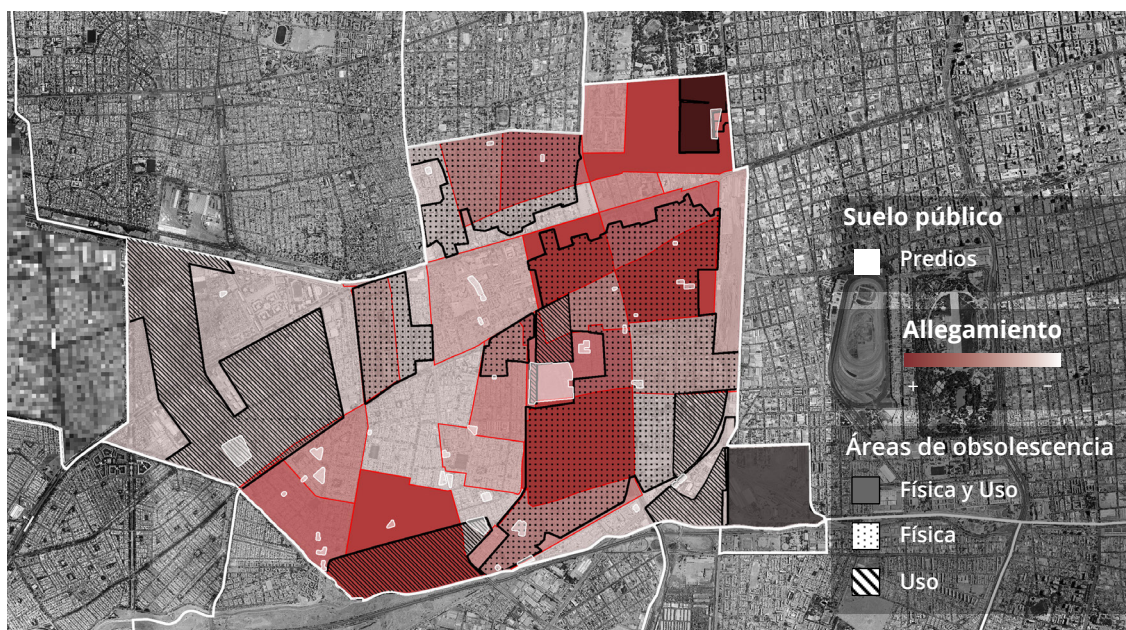


Figura 18

Cruce
Criterios
Localización

Fuente:
Municipali-
dad Estación
Central



Así, el predio elegido forma parte de la Macro zona Poniente de la Comuna (PLADECO) y presenta una extensión de 1.5 há. Esta zona se caracteriza por un índice de allegamiento elevado asociado a las áreas de estratos sociales más bajos y áreas residenciales más antiguas de la comuna desarrolladas por la política habitacional, como la población Jose Cardijn, la Villa Francia y la Población CORVI Robert Kennedy. Según el estudio de zonas con potencial para densificación, este sector posee una alto deterioro físico y una baja intensidad de uso, producto de una faja de destino industrial hacia el eje de Av. Pajaritos que se traduce en sitios eriazos y grandes paños de terreno con este destino.

Y por último, el predio elegido está normado por el PRMS, el que determina, según su Artículo 5.2.3, como Parque Intercomunal. En este sentido, es que en términos normativos y según el estudio de caso antes realizado, se propone una alternativa para el uso de suelo público y el desarrollo y consolidación de las áreas verdes (por normativa) presentes en el anillo pericentral.

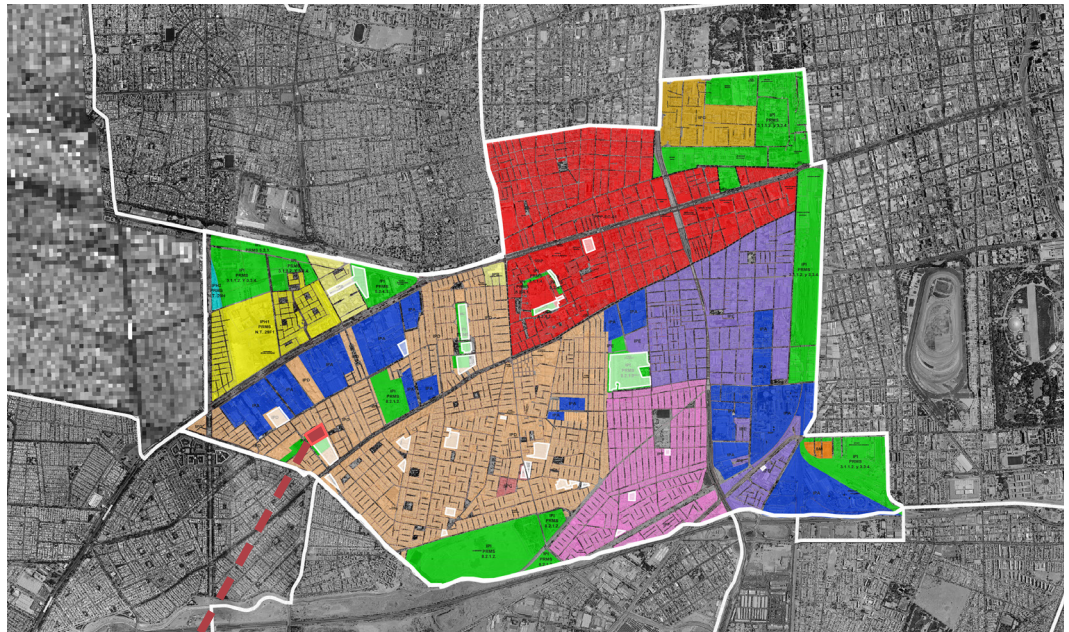
Áreas que en el levantamiento realizado para este trabajo, mediante datos SIG, suman un total de alrededor de 45 há de sitios eriazos no consolidados como áreas verdes. Teniendo un gran potencial para el desarrollo de proyectos que sean capaces de llevar a cabo esta consolidación, y al mismo tiempo, desarrollar proyectos de vivienda y equipamiento que responda a su contexto urbano y barrial.

En este sentido, la propuesta plantea trabajar sobre un terreno en que el proyecto a elaborar sea capaz de mantener la vocación del suelo, definido por normativa como área verde, y su carácter de suelo público, consolidando servicios y equipamientos que respondan tanto a la escala residencial, barrial y urbana.

Figura 19

Normativa
Vigente y
Predios
Fiscales

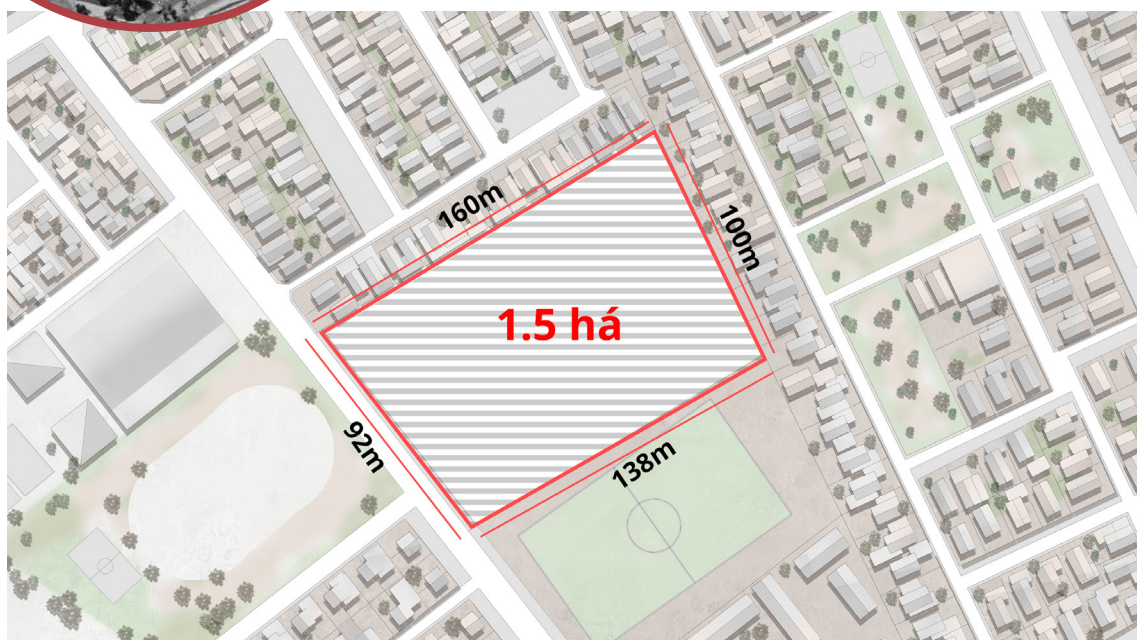
Fuente:
Municipali-
dad Estación
Central



Predio Municipal (2.6 há (1.5+1.1 há))

PRMS Artículo 5.2.3 Parques Intercomunales

Son áreas verdes de uso público o privado que pueden acoger actividades recreacionales, deportivas, de culto, culturales, científicas, de esparcimiento y turismo al aire libre; su alcance trasciende los límites comunales de dos o más comunas. Los usos antes mencionados deberán ser complementarios y compatibles y no podrán alterar su carácter de área verde, su valor paisajístico o su equilibrio ecológico.



2. Análisis urbano Estación Central

2.1 Escala Urbana

La comuna de Estación Central ubicada al poniente de la comuna de Santiago, se caracteriza por su ubicación pericentral, presentando un buen acceso a equipamiento y servicios, y una muy buena conectividad, teniendo como principales vías de conexión a escala metropolitana Av. Libertador Bernardo O'Higgins y Av. General Velasquez. Las que sumadas a la Av. Pajaritos, Las Rejas y la Av. 5 de abril, representan la estructura vial de la comuna.

El origen de la comuna se remonta a 1981, compuesta por territorios de Santiago, Quinta Normal, Pudahuel y Maipú, esta suma de distintas áreas administrativas -según su PLADECO- dan origen a la heterogeneidad territorial que hoy la comuna presenta. Este conjunto de áreas administrativas dejó como herencia una normativa urbana resultante de la sumatoria de las comunas de origen, teniendo como resultado una normativa que no responde a los actuales límites administrativos de manera integral, configurando una sumatoria de zonas que presentan una normativa débil y obsoleta. Hoy su PRC se encuentra en proceso de formulación.

En este contexto normativo, el Municipio ha buscado regular el desarrollo urbano comunal mediante distintos planos seccionales como una respuesta temporal a esta desregulación que ha traído consigo múltiples externalidades negativas.

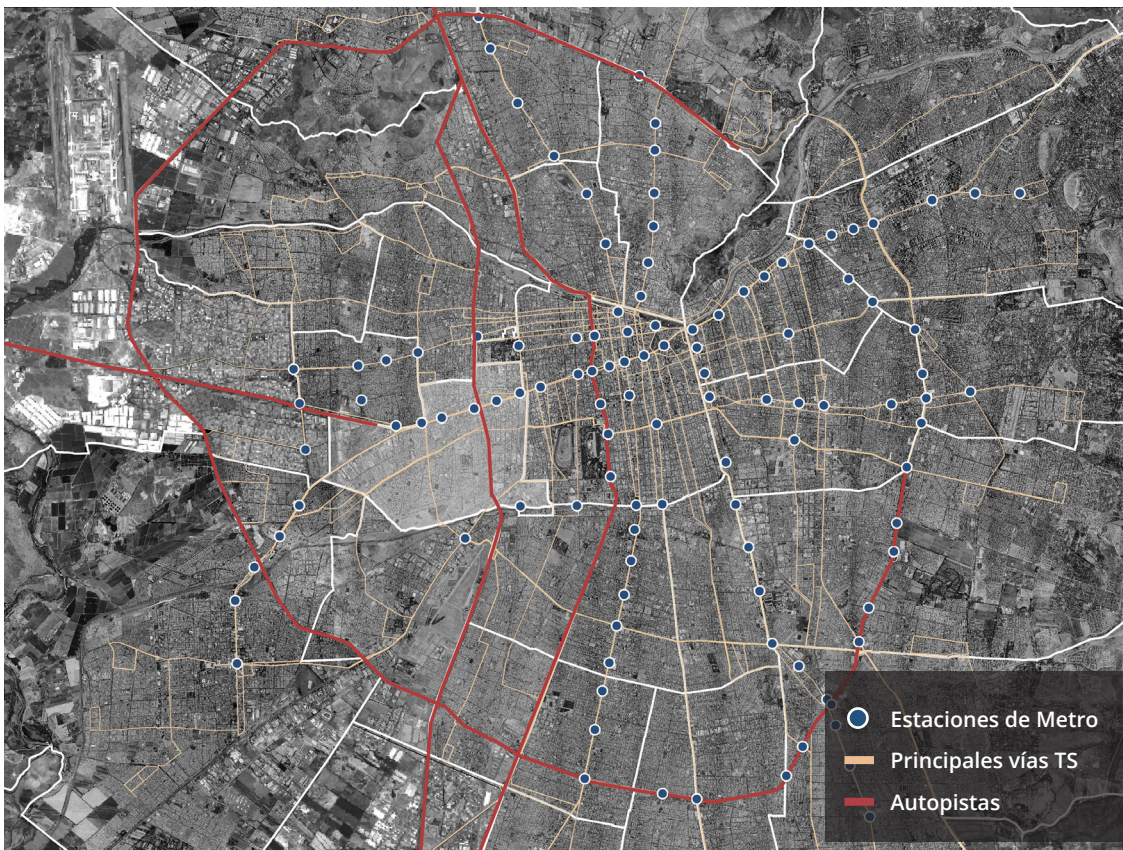


Figura 20

Contexto urbano

Fuente: Elaboración propia



Hoy la expresión de la heterogeneidad antes mencionada, configura distintas zonas al interior de la comuna. Encontrando una centralidad asociada al eje de Alameda hacia la Estación Central, con una marcada presencia de comercio acompañado de un explosivo y sostenido desarrollo inmobiliario; zonas habitacionales de baja altura con un avanzado deterioro, asociado a distintas poblaciones presentes en la comuna; y por último, zonas industriales concentradas en las cercanías de la Estación Central

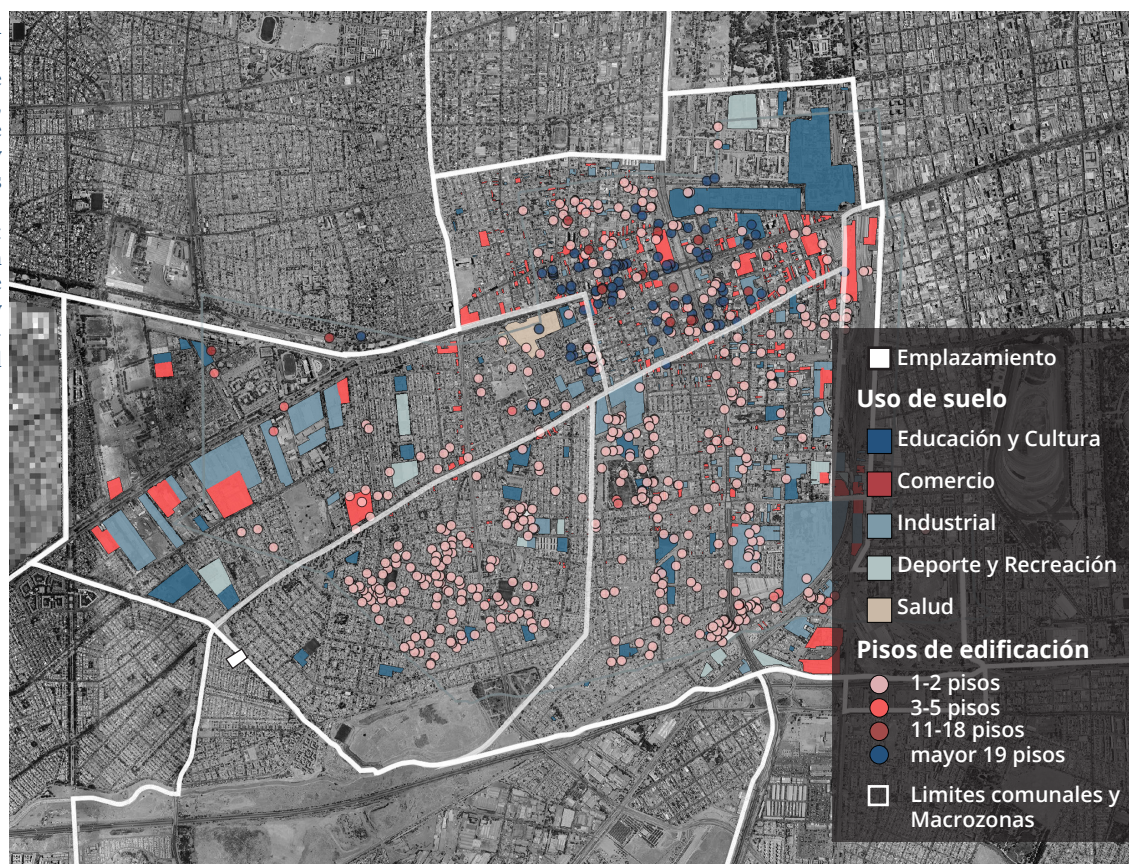
De esta manera y a modo general, la comuna -según lo expresado en su PLADECO- presenta cuatro macro zonas sobre las cuales se organizan sus intervenciones territoriales. La macro zona norte, poniente, sur occidente y sur oriente. Con esta base se hará una breve revisión y descripción de cada una de estas zonas.

La MZ Norte concentra la densificación en altura, ya característica en altura de la comuna. Además, presenta una variada gama de equipamiento; de transporte, encontrando la Estación Central, el Terminal Alameda Santiago y el Terminal San Borja; educacional, con el Campus de la Universidad de Santiago; Comercial a gran escala, con el Mall plaza Alameda o el Mall Arauco Estación; y una gran concentración de comercio de baja escala, en el eje de la Av. Libertador Bernardo O´Higgins, y el Barrio Meiggs (en el límite con la comuna de Santiago).

Figura 21

Permisos de Edificación, Uso de Suelos y Macrozonas

Fuente: Elaboración propia, desde Censo, SII y Comuna Estación Central



La MZ Sur Occidente posee un predominante carácter habitacional, donde la ausencia de proyectos inmobiliarios ha mantenido la escala de las poblaciones desarrolladas en la década de los 90. Encontrando blocks de vivienda y la población Robert Kennedy desarrollada por la CORVI.

La MZ Sur Oriente, similar a la MZ Sur Occidente, presenta una baja escala urbana asociada a la ausencia de desarrollos inmobiliarios, y la presencia de edificaciones de fachada continua y otras históricas. De esta manera, se caracteriza por su carácter habitacional, y una densidad alta asociada a las tomas de terreno y el allegamiento en la zona.

Y por último, la MZ Poniente, lugar de emplazamiento del terreno seleccionado, presenta un contraste entre sectores. Encontrando por un lado un explosivo desarrollo inmobiliario hacia AV pajaritos, y la presencia de barrios tradicionales de la comuna hacia Av. 5 de Abril, asociados a estratos sociales más bajos.

Por último, esta zona, según el estudio de "Zonas con potencial para densificación en comunas pericentrales de Santiago", se caracteriza como una zona de prioridad para el desarrollo de proyectos de integración social (fig.18), por su obsolescencia física y baja intensidad de ocupación. Sumado a sus características urbanas, como la cercanía a equipamientos, presencia del Metro y vías de conexión de escala urbana, entre otras.

2.2 Escala Barrial

En este sector -la MZ Poniente- predomina una escala residencial baja, la que no supera los 2 pisos de altura. Escapando de esta tendencia encontramos áreas de desarrollo inmobiliario, hacia el norte en el eje de Av. Pajaritos superando los 20 pisos de altura, y el Oriente por Av. 5 Abril con variados desarrollos de vivienda en altura. Esta condición de deterioro físico y de uso de las zonas de menor escala habitacional hacen de esta área una zona con potencial de densificación.

Por otro lado, el sector norte presenta una faja industrial y de bodegas en torno a la Av. Gladys Marín, lo que se traduce en grandes paños de terrenos destinados a estos usos, y algunos sitios eriazos. En vista de la formulación del nuevo PRC, desde el Municipio se ha estudiado un cambio normativo para posibilitar el desarrollo de proyectos habitacionales en esta zona.

De esta manera, podríamos diferenciar tres grandes tipos de zonas; Residencial en altura, asociada a los desarrollos inmobiliarios; Residencial de baja escala, asociada a las distintas poblaciones y áreas de obsolescencia física; y la Zona industrial y de bodega.

A nivel de equipamiento, el contexto barrial se encuentra bien dotado, encontrando equipamiento deportivo, educacional, comercial y de salud. Por otro lado, y según lo mencionado en su PLADECO, a nivel de MZ Poniente se presenta un déficit de equipamiento comunitario, que sea capaz de responder a la carga habitacional que esta área ha alcanzado. En este sentido, la propuesta debe contemplar este tipo de equipamiento en vista de un proyecto de densificación.

2.3 Exigencias DS19

Para el análisis a escala barrial, se utilizaron los parámetros del DS19 como un primer acercamiento a la localización del proyecto, y en vista del carácter cuantitativo de sus parámetros. Además de determinar la condición del proyecto enmarcado en este programa.

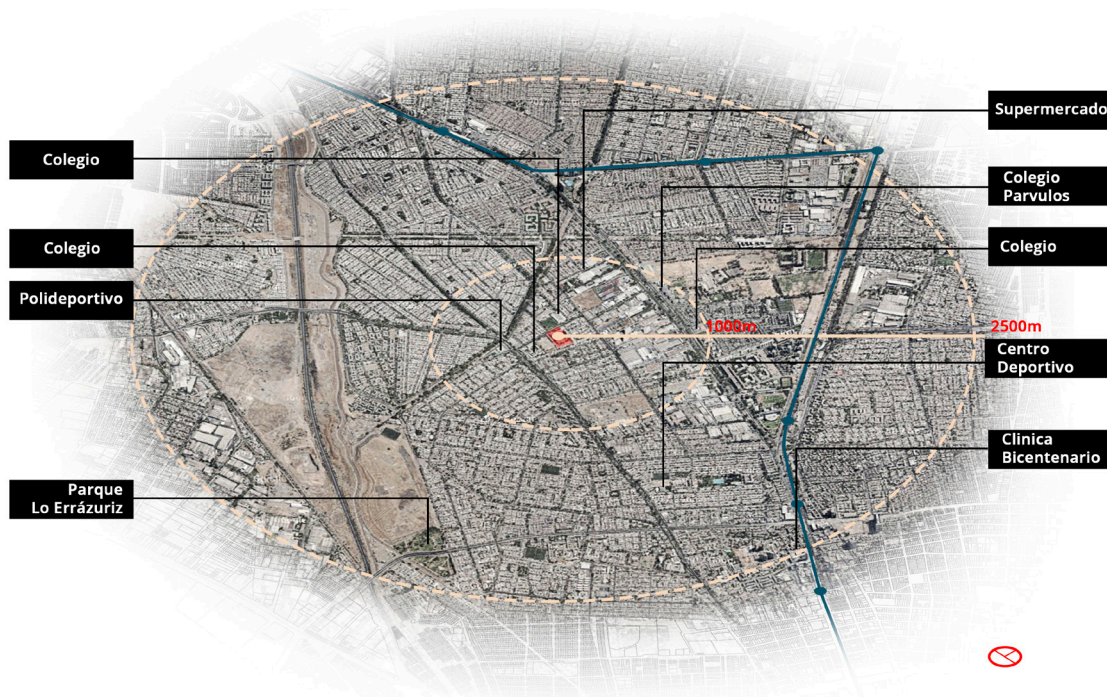
De esta manera, el decreto plantea parámetros en términos de la distancia a los distintos equipamientos para determinar la accesibilidad a estos. En este sentido, plantea 7 exigencias en torno a las condiciones urbanas del predio: Equipamiento educacional, con al menos dos niveles de educación (1000m); Establecimientos Parvularios (1000m); Establecimiento de salud, primaria o nivel superior (2500m); Vías con acceso al transporte público (500m); Equipamiento Comercial, deportivo o cultural (2500m); cercanía a una vía de servicio (200m); y por último, área verde pública, mayor a 5000m (1000m).

Desde la perspectiva del decreto, el predio responde a las exigencias que este plantea, cumpliendo con 6 de los 7 puntos. Siendo la cercanía a un parque urbano el único punto deficiente, donde encontramos el Parque Lo Errázuriz a 1800m de distancia aproximadamente.

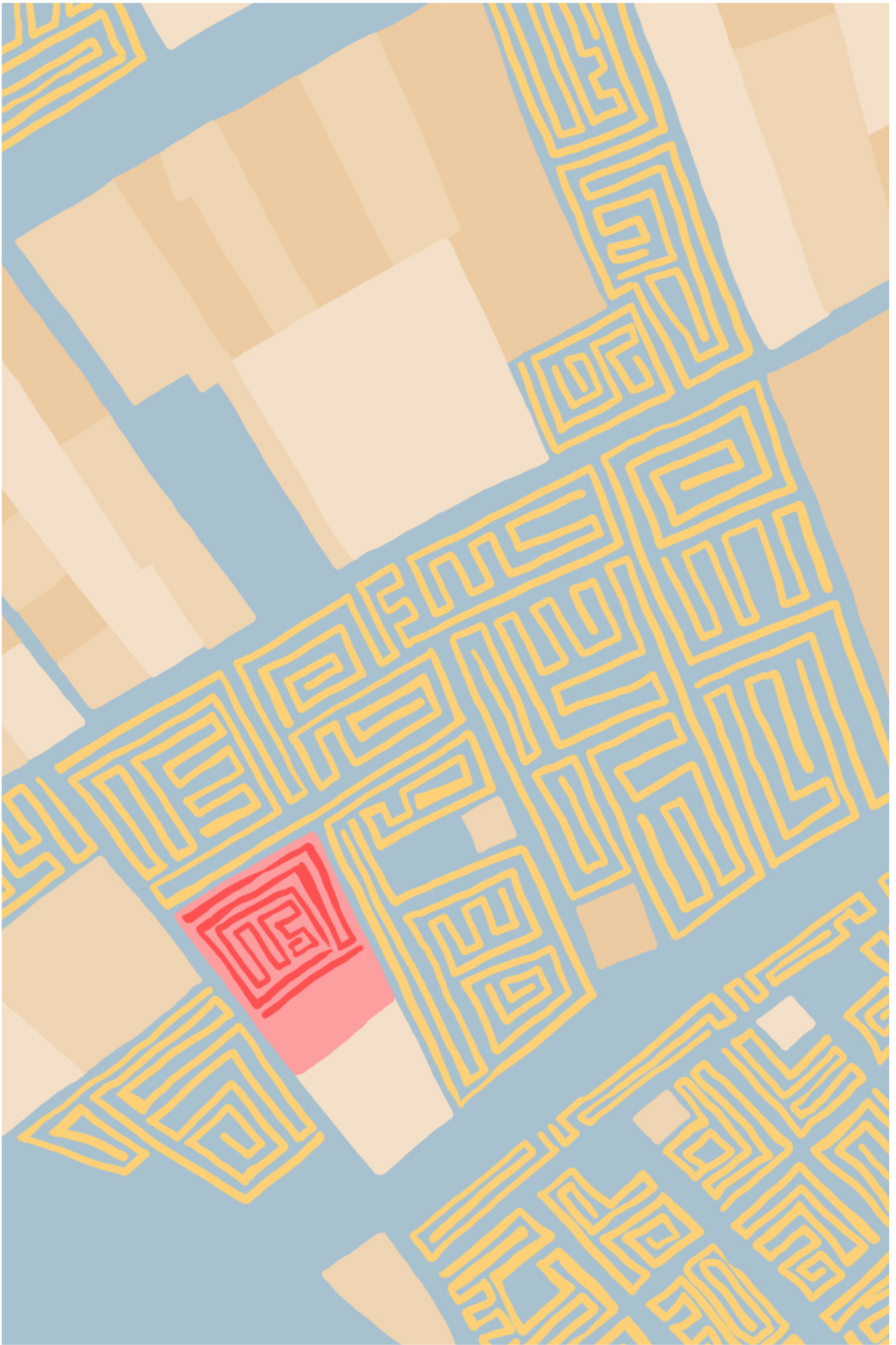
Figura 22

Equipamiento
Parámetros
DS19

Fuente:
Elaboración
propia



III. Propuesta Programática



1. El Proyecto: Vivienda pública en co-housing

La propuesta programática se compone de dos factores relevantes, su condición de vivienda pública, y su componente de área verde pública. Estos factores definen el rol y las distintas relaciones que el proyecto debe desarrollar con su entorno urbano.

Así, su carácter público sitúa al proyecto en una línea de renovación urbana a escala barrial, planteando equipamientos que respondan a los distintos déficit del entorno. En este sentido el CNDU, plantea dentro de sus propuestas para la regeneración urbana, “promover el desarrollo de microcentros vecinales como infraestructura social, para el encuentro, el emprendimiento y la generación de redes locales” (CNDU, 2021, p.30)

Entendiendo que su carácter de vivienda pública, y como la consolidación de un área verde, pone obligatoriamente sobre la mesa las distintas relaciones establecidas entre las escalas habitacional-urbana, y de qué manera la marcada vocación pública del proyecto operará entre las distintas escalas.

Estructurando este vínculo entre lo urbano y la vivienda mediante la consolidación del área verde y su carácter público. Configurando relaciones programáticas y espaciales que potencien esta idea. Primero, con lo comunitario, a través de programas y equipamiento que respondan y vinculen desde la escala barrial y urbana; y luego, en lo común, a escala habitacional, buscando tanto la optimización económica, espacial, y de relaciones entre los habitantes del proyecto y su entorno.

Entendiendo que distintos espacios generan distintas relaciones sociales, el proyecto en su conjunto busca proporcionar a nivel espacial y programático esta base arquitectónica para la vinculación de las distintas escalas urbanas, buscando proveer de una mejor calidad de vida, tanto a los habitantes del conjunto, como al entorno barrial.

La propuesta programática se configura como una respuesta directa a los déficits y potencialidades del entorno inmediato y barrial.

En esta línea, la zona del proyecto caracterizada como pericentral presenta una cercanía y acceso a una multiplicidad de servicios y equipamientos en su entorno comunal, pero por otro lado y según lo mencionan en su PLADECO, la densificación de la comuna ha traído consigo externalidades ejemplificadas en la falta de equipamiento comunitario producto del aumento de la densidad poblacional.

En este sentido, el proyecto y su propuesta programática viene a responder a estos déficits de equipamientos relacionados a escalas habitacionales menores. Planteando la oportunidad en la replicabilidad de este proyecto, de responder a déficits de escala barrial puntuales y expresados en la diversidad del territorio.

Finalmente, el análisis programático busca reflejar el panorama urbano en el entorno del proyecto. Para responder a la realidad local, identificando tanto déficits, como potencialidades.

2. Definición programática

2.1 Análisis urbano. Programas (In)existentes

Mediante este análisis, se busca reconocer los déficits y oportunidades en el entorno inmediato al predio, definiendo una distancia caminable en 20 minutos, equivalente a 1000m de distancia. Este análisis programático busca profundizar la mirada cuantitativa antes desarrollada en base a los parámetros del DS19, buscando caracterizar los distintos programas existentes en la zona.

De esta manera, desde el carácter público del proyecto se busca responder a su entorno mediante una propuesta programática en base a, primero, déficits de equipamientos en el entorno barrial, y segundo, buscando relaciones de potenciamiento con lo ya existente.

Luego, el equipamiento recreativo tiene su expresión en programas de carácter deportivo de distintas escalas. El polideportivo Jean Beausejour, como el principal equipamiento deportivo de la zona, y acompañado de múltiples canchas de barrio que acompañan algunas de las plazas de los distintos barrios.



Figura 23

Equipamiento
Escala
Barrial

Fuente:
Elaboración
propia

En términos de equipamiento educacional, se encuentra una fuerte presencia de estos, con 3 establecimientos de 2 niveles educacionales, además de un centro de Educación parvularia.

En términos de comercio se presenta concentrado hacia el eje de Pajaritos, expresado en supermercados, “Streap Centers” y otros servicios. En contraste, se ve una baja presencia de comercio a menor escala en la zona, ubicándose de manera dispersa y variada, encontrando talleres de autos, costura y algunos almacenes de barrio.

Y por último, la presencia de áreas verdes tiene su expresión en plazas de menor escala, con un mobiliario urbano básico, y muchas veces sin consolidar. Mencionar que el área verde más cercana (mayor a 5000m²), el Parque lo Errazuriz, se encuentra a 1.8m de distancia.

Figura 24

Detalle Equipamiento Escala Barrial

Fuente: Elaboración propia



2.2 Programas

Como se mencionó anteriormente, la definición programática va en la línea de un proyecto de carácter público, y en las relaciones que este pueda otorgar a su entorno mediante su vinculación a través de relaciones de complementariedad. Buscando vincular desde lo público a escala barrial, con lo privado, a escala habitacional, configurando una gradiente programática capaz de responder a esta condición del proyecto.

De esta forma, en el análisis programático antes desarrollado, a modo de diagnóstico encontramos con la ausencia total de equipamiento cultural, un poca presencia de comercio de escala barrial, áreas verdes no consolidadas, y por otro lado, la fuerte presencia de Servicios de Educación y Equipamiento Deportivo.

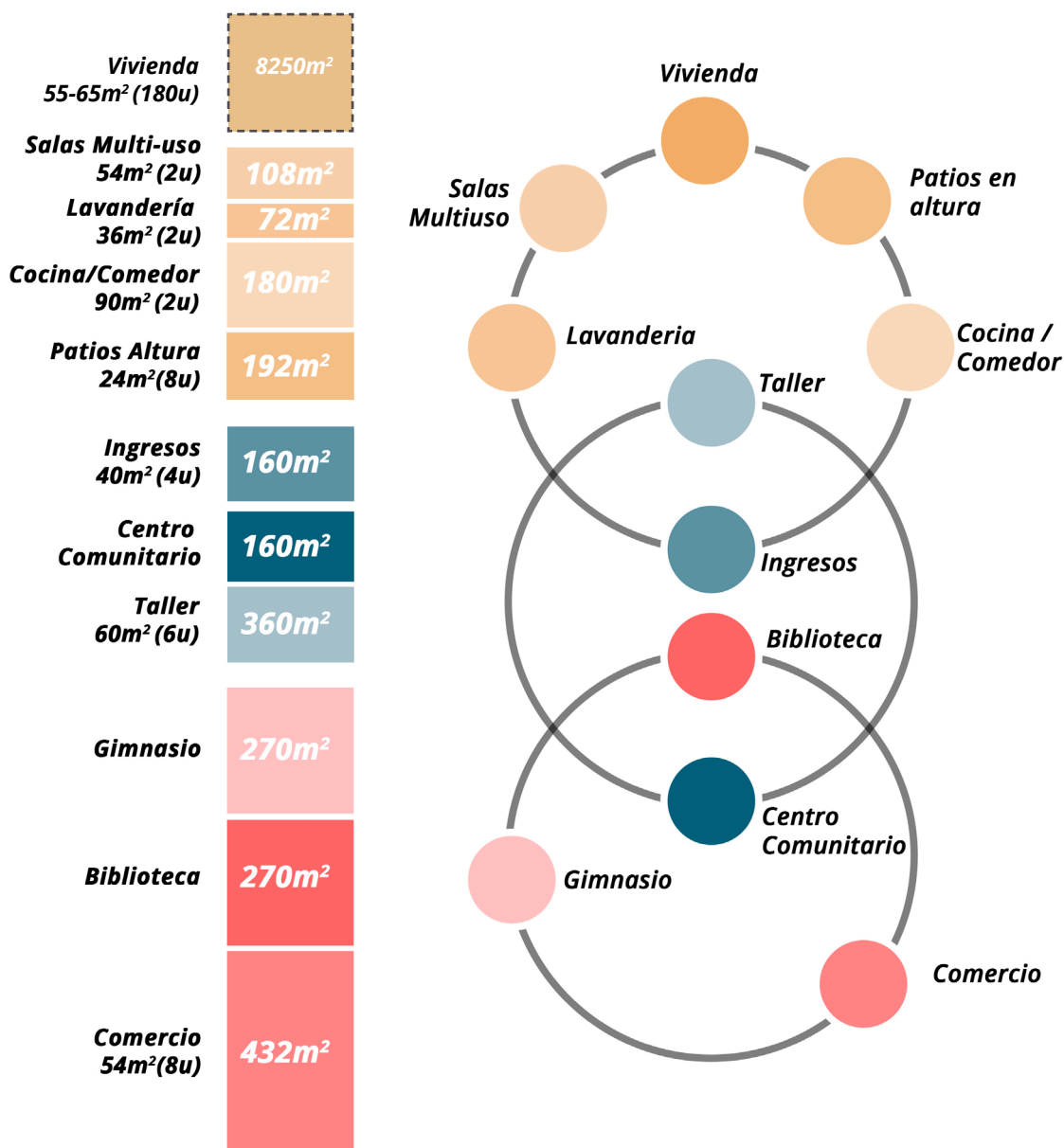


Figura 25
Propuesta programática
Fuente: Elaboración propia

2.2.1 Respuestas programáticas

La definición de los distintos programas tuvo como base los niveles de privacidad y de la vocación que cada uno tenía, buscando vincular las distintas escalas urbanas y sociales del entorno.

De esta manera, desde lo privado a lo público, se definieron 4 grupos de programas: Lo privado, la vivienda; lo común, a una escala habitacional y haciendo referencia al habitar colectivo; lo comunitario, como una respuesta de escala barrial; y lo público, con equipamiento con una vocación de escala urbana.

Lo privado. La vivienda se compone de 3 tipologías de vivienda, Unipersonal (1d), Biparental (2d) y Biparental (3d).

Lo común. Como respuesta al habitar en torno a la vivienda y como una forma de potenciar las relaciones entre los habitantes a escala residencial, es que se proponen en este proyecto salas multi-uso, patios en altura, cocina-comedor y una lavadería

Lo comunitario. Como una forma de vincular as distintas escalas sociales y urbanas mediante la generación de un polo activo a escala barrial, como un espacio para el desarrollo y expoesión local. Se proponen un centro comunitario y talleres.

Lo público. Como una relación urbana mayor hacia el proyecto, proponiendo Comercio de baja escala, un Gimnasio y una Biblioteca. El comercio de baja escala -como mencionamos anteriormente- responde al déficit en la zona de este esta escala; el gimnasio, responde al contexto y la presencia de equipamiento deportivo aledaño al predio, buscando potenciar esta actividad; y por último, la Biblioteca como respuesta a la inexistencia de equipamiento cultural, y al mismo tiempo, a la relación programática con la fuerte presencia de colegios en la zona.

3. Normativa

Para efectos del desarrollo del proyecto en un predio definido normativamente como área verde por PRMS, se definió un cuadro el base a la experiencia de los casos analizados anteriormente (El Sauzal en Peñalolen y Parque Titanium en las Condes).

En este marco, el instrumento de planificación que rige este predio es el PRMS, definiendo el predio como Parque Intercomunal, y menciona lo siguiente:

Artículo 5.2.3. Parques Intercomunales

Son áreas verdes de uso público o privado que pueden acoger actividades recreacionales, deportivas, de culto, culturales, científicas, de esparcimiento y turismo al aire libre; su alcance trasciende los límites comunales de dos o más comunas. Los usos antes mencionados deberán ser complementarios y compatibles y no podrán alterar su carácter de área verde, su valor paisajístico o su equilibrio ecológico.

Por otro lado, el predio presenta una condición de sitio eriazo, como área verde no consolidada, situación normativa recurrente en el pericentro, como lo pudimos ver en los casos de estudio de suelo público y los conflictos normativos en torno a estos predios. De esta manera, la normativa del PRMS menciona lo siguiente:

Artículo 5.2.1.1. Recuperación de Áreas Verdes del Sistema Metropolitano de Áreas Verdes y Recreación.

Los Parques Metropolitanos, Parques Intercomunales y Áreas Verdes Complementarias, no consolidados, vale decir, aquellos que nunca se hayan construido, podrán destinar en un solo paño, hasta el 20% de sus superficies originales respectivas a otros usos, de características urbanas compatibles con el entorno.

Así, se desarrolla una propuesta normativa basada en el Artículo 5.2.1.1. Recuperación de Áreas Verdes del Sistema Metropolitano de Áreas Verdes y Recreación, antes mencionado.

Figura similar a la analizada anteriormente en el caso del Parque Titanium de la comuna de Las Condes, donde se acuerda un parque público en la primera planta, pero que en la práctica se acerca más a un proyecto de paisajismo, y no a un área verde funcional.

Y basados en la normativa actual, se responde a la Zona IPD del Plano Regulador Comunal de Maipu (heredado por Estación Central). Definiendo el cuadro normativo de la siguiente manera:

Figura 26

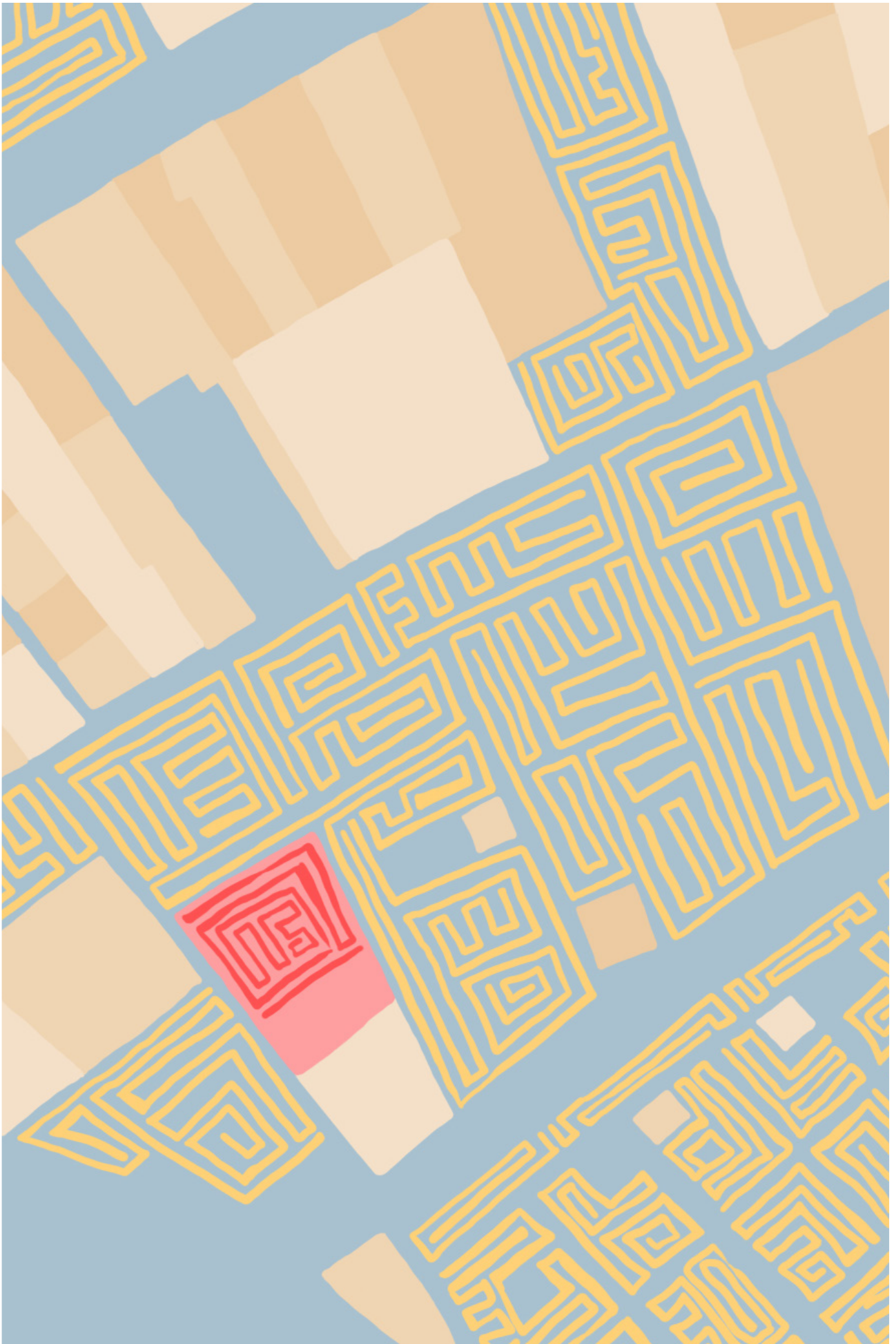
Cuadro Normativo

Fuente: Elaboración propia

Agrupamiento	Aislado (Zona IPD PRC)
Constructibilidad	90% volumen teórico (OGUC Art.)
Ocupación de suelo	0.2 (PRMS Art 5.2.1.1)
Altura Edificación	5 pisos
Adosamiento	40% Total deslinde max 3.5m altura (OGUC Art 2.6.2)
Distanciamiento	4 metros (OGUC Art.)
Rasante	70° (OGUC Art.)
Densidad Habitacional	150 hab/há (Zona IPD PRC)
Estacionamiento	Según PRMS Zona C (Zona IPD PRC)

Por último, mencionar que el proyecto y su carácter de vivienda pública abre la discusión desde un modelo de tenencia en arriendo, de la compatibilidad del destino habitacional con el área verde, y la capacidad de generar relaciones beneficiosas desde la escala habitacional, barrial, hasta la comunal, enmarcadas en la consolidación de estas áreas a través del proyecto. Respetando la vocación de la normativa en torno a la consolidación de estas áreas verdes, y desde una perspectiva funcional de las áreas verdes. Áreas que presentan actualmente un gran déficit a nivel nacional.

IV. Estrategias Proyectuales



1.1 Relación (espacial) y Espacio Público.

El carácter público del proyecto hace necesario el análisis del entorno urbano inmediato, buscando que el proyecto en su faceta pública sea capaz de insertarse en un contexto con pre existencias físicas, urbanas y programáticas, que deben ser aprovechadas.

En este sentido, la disposición de los bloques de vivienda busca entregar una variedad espacial, que sirva como soporte para la propuesta programática antes mencionada. Buscando una relación de complemento entre los distintos espacios generados, los programas a desarrollar, y el espacio público en su totalidad.

1.1.1 Espacio público

El contexto urbano inmediato presenta dos elementos que fueron considerados en la disposición de los volúmenes. Primero, la presencia de la feria en la calle Curacaví, al poniente del predio. Y en segundo lugar, la presencia de la cancha en el predio aledaño -también de propiedad fiscal-. Buscando, en ambos casos el desarrollo de un soporte espacial para potenciar y aprovechar las actividades desarrolladas en ambas zonas.

1.1.2 Continuidad espacial

Al interior del predio se estructuran distintos espacios en torno a una zona central. Buscando una conexión y relaciones fluidas entre estos espacios en primera planta. Esta configuración espacial, en base al ordenamiento de distintos espacios al interior del predio, busca responder a las cualidades de los programas definidos para el proyecto, sirviendo como soporte -a nivel de espacio público- para lo público, comunitario, y común.

Figura 27

Relación
espacio
público

Fuente:
Elaboración
propia

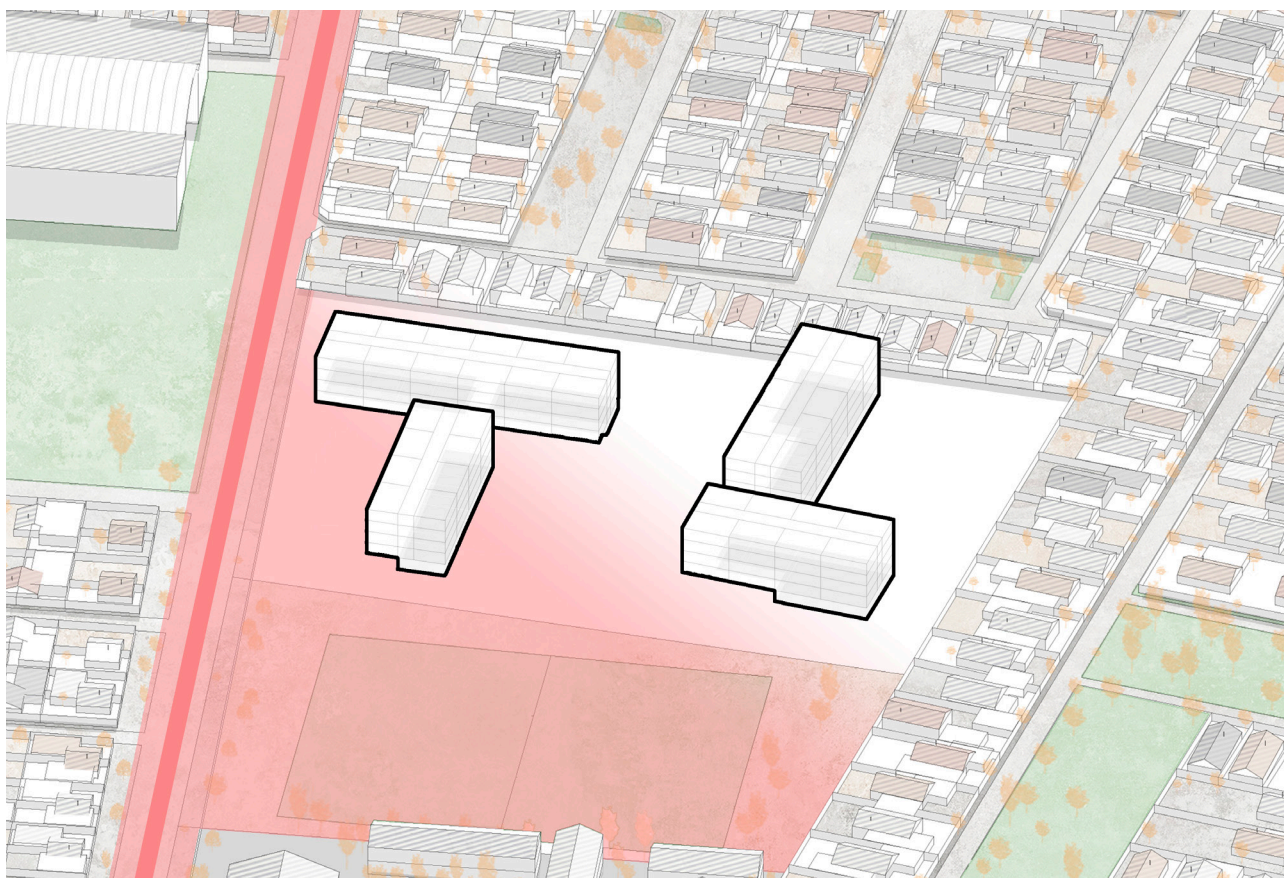
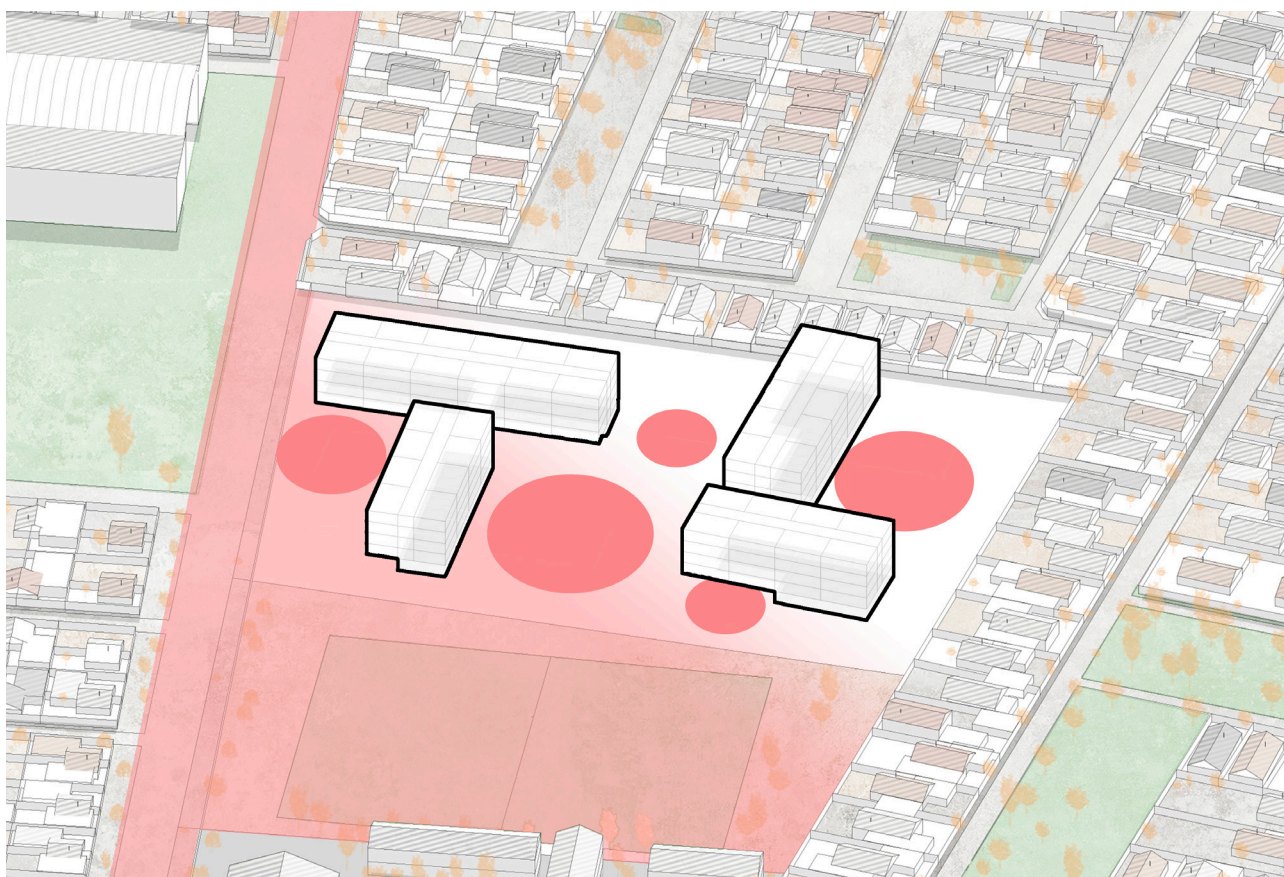


Figura 28

Configuración
de espacios

Fuente:
Elaboración
propia



1.2 Relación programática espacial

Figura 29

La condición normativa y características del predio presentan exigencia, en términos del carácter de área verde, la ocupación de suelo de un 20%, y las relaciones espaciales con la que operan los distintos programas. Y de qué manera la propuesta abordara estos aspectos antes mencionados de manera integral al proyecto.

Contexto programático

Fuente:
Elaboración propia

1.2.1 Relación programática complementaria

Estas relaciones se dan a dos niveles, primero a escala urbana mediante la definición de las relaciones de complementariedad y como respuestas a los déficits identificados. Y a escala de proyecto, mediante relaciones programáticas-espaciales.

Así, la propuesta y organización programática busca definir zonas al interior del predio que vinculen los distintos programas espacialmente. De esta manera, se plantean 4 zonas en base a las acciones a desarrollar en ellas, determinadas por la relación entre el programa propuesto en primera planta y su expresión en el espacio público.

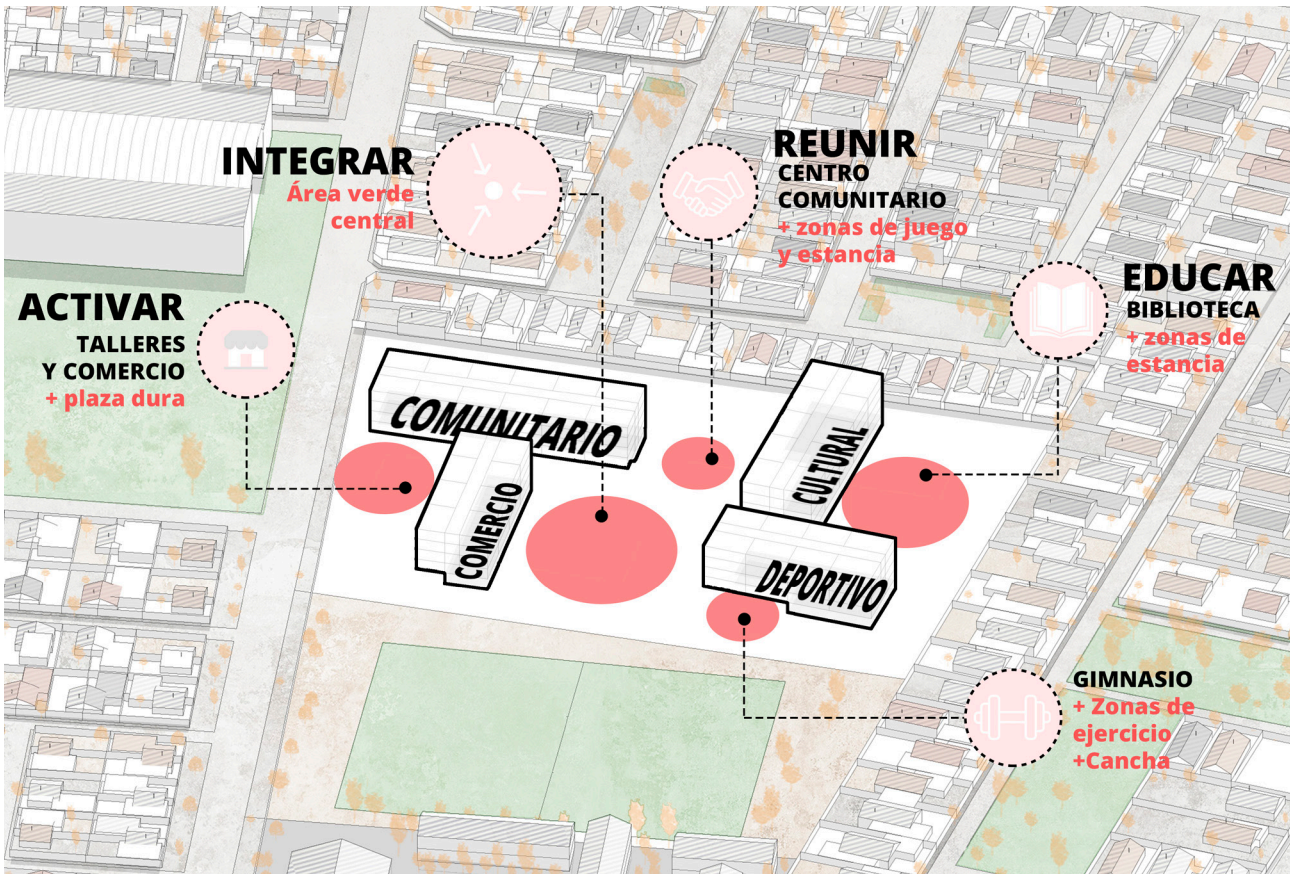
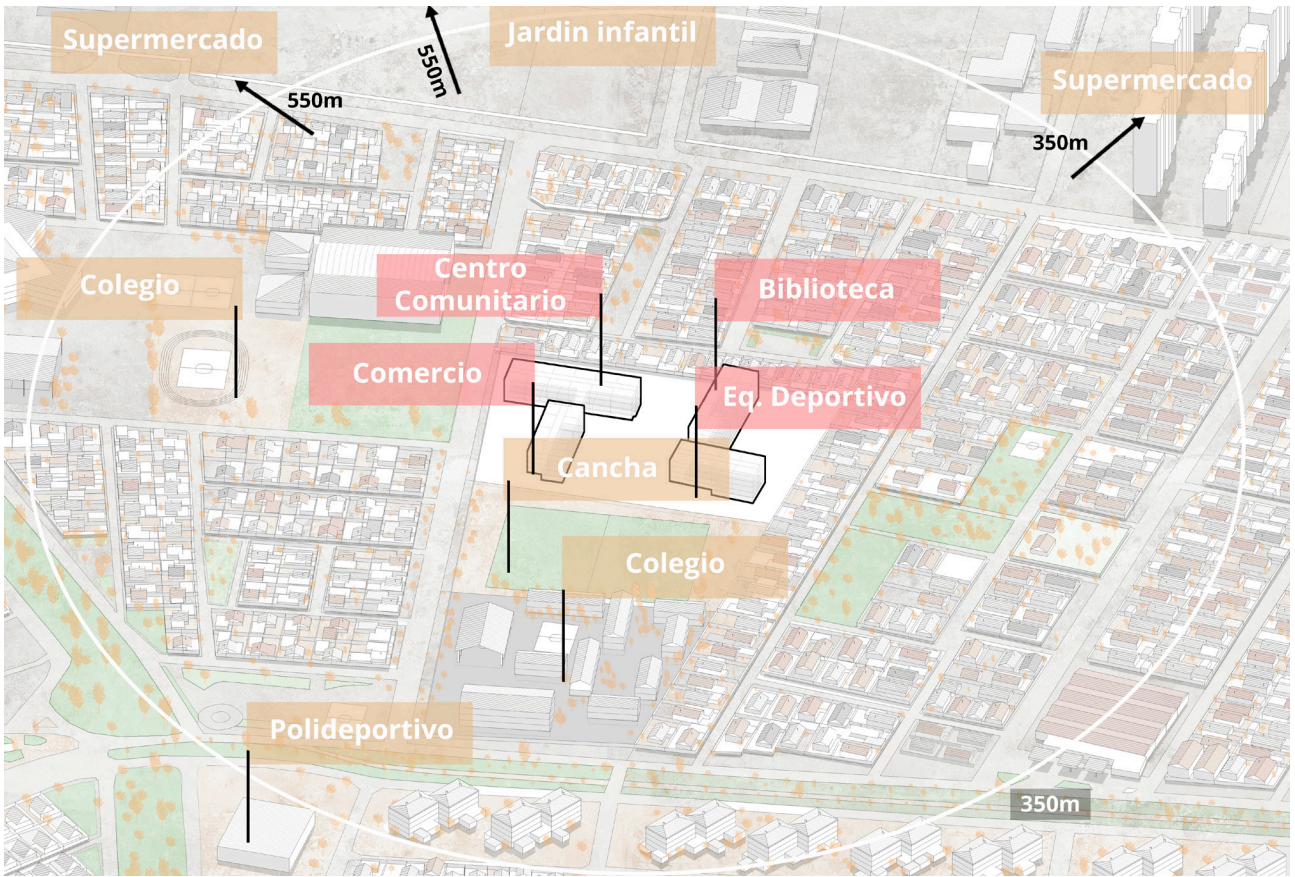
4.2.2 Variedad programática y continuidad espacial

Los programas propuestos se disponen en el resultado espacial generado por la disposición de los volúmenes. Configurando una secuencia de zonas relacionadas, pero con distintas características. Y por último, los programas propuestos en primera planta, y su organización responden a la expresión de esta variedad espacial mediante definiciones programáticas, que vinculen lo construido con el espacio público.

Figura 30

Definición de zonas programáticas

Fuente:
Elaboración propia



1.3 De lo habitacional a lo público

La propuesta programática, desde el punto de vista habitacional, busca complementarse desde lo privado hacia lo público, ofreciendo una oferta programática que opera como un todo en el entorno. Primando en esta organización, el carácter comunitario del proyecto.

1.3.1 Gradientes de privacidad y programáticas

Hacia una organización formal, el proyecto plantea una organización buscando generar los gradientes de privacidad desde lo público a lo habitacional. Definiendo la primera planta como la primera barrera, con los distintos programas públicos y comunitarios.

Luego, en el marco habitacional, se definen programas comunes en el segundo nivel, generando una relación horizontal y complementaria entre los distintos bloques. Para luego configurar la vivienda hacia los pisos superiores.

Privado	Vivienda
Común	Zonas de Estar Lavanderia Cocina + Comedor Salas Multiuso
Comunitario	Biblioteca Centro Comunitario Talleres
Público	Comercio Gimnasio
Área Verde/ Espacio público	

Figura 31

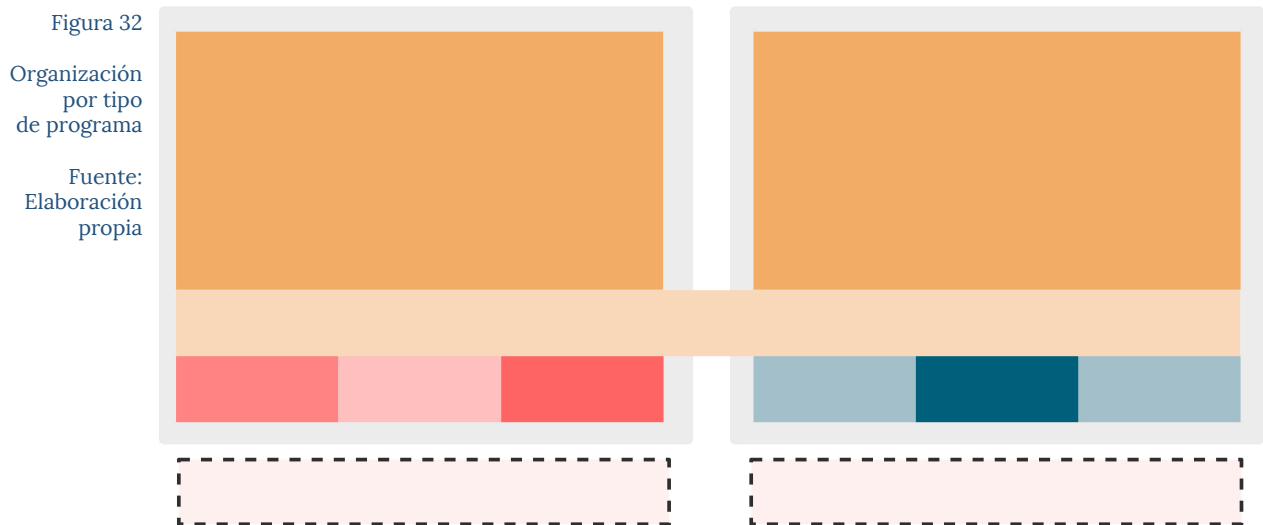
Tipos de programas según grados de privacidad

Fuente:
Elaboración propia

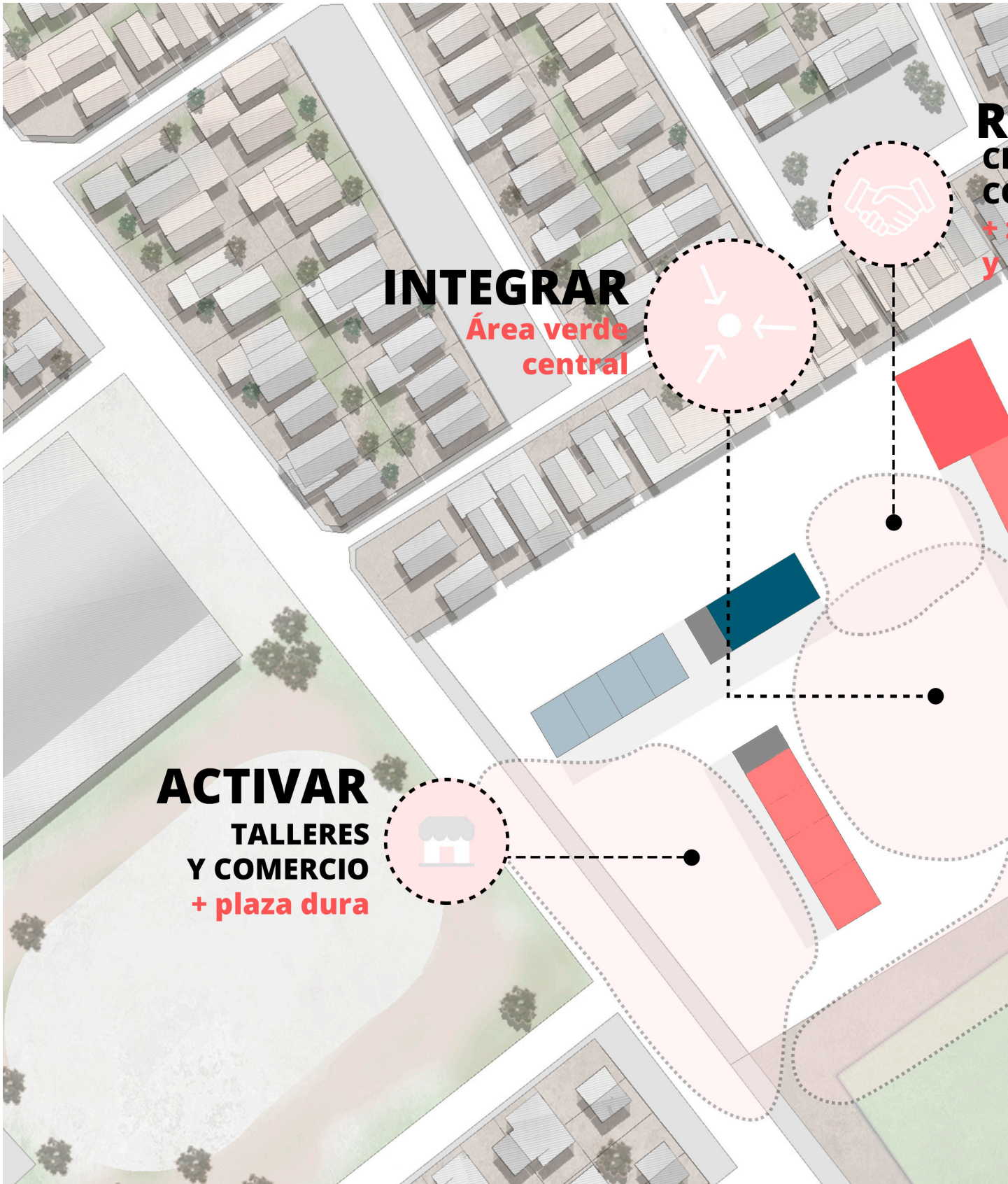
4.3.2 Programas complementarios y comunes

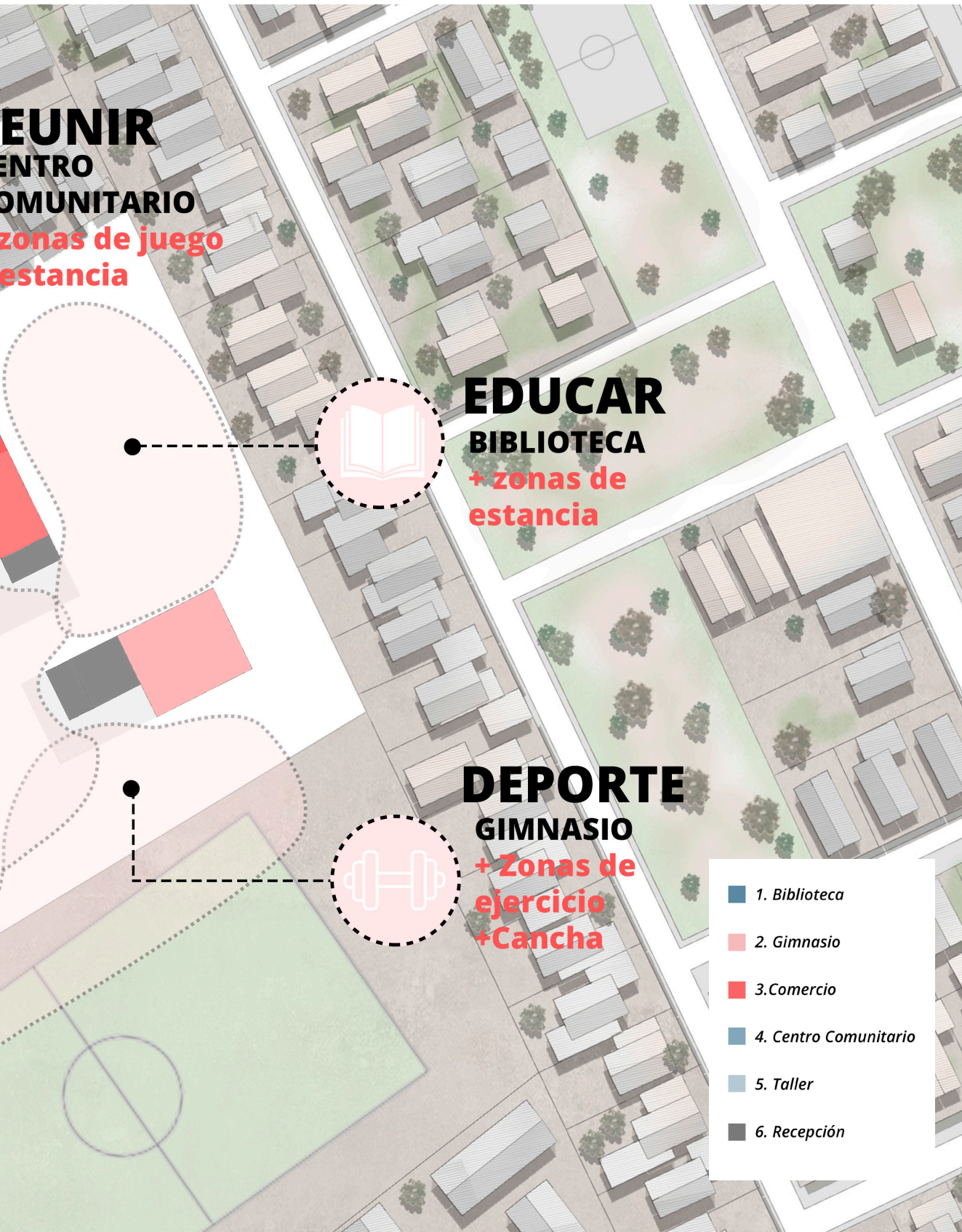
La propuesta programática busca operar en conjunto desde lo habitacional a lo público. Donde, por un lado, la propuesta programática pública opera complementando la privada en torno a la vivienda.

Y luego, a nivel habitacional, los distintos programas responden al total de los bloques, optimizando espacios y programas. Y avanzando hacia el refuerzo del habitar colectivo, ampliando las relaciones a escala habitacional.



1.4 Organización espacial/programática





Bibliografía

Centro de políticas Públicas UC (2018) Estudio Comparado de experiencias internacionales sobre la administración de bienes inmuebles para arriendo. Informe 3.

Centro de estudios de ciudad y territorios (2020) Base de datos sobre Vivienda Asequible en la OCDE.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2013) Reglamento del programa de Subsidio de Arriendo de Vivienda D.S. N°52(V y U), de 2013

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2019a) Evaluación focalizada del ámbito de diseño. Programa subsidio al Arriendo.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2019b) Cuenta Pública 2019.

Ministerio de Desarrollo social (2017) Encuesta Caracterización Socio-Económica 2017 (CASEN 2017).

Cristóbal Díaz Martínez (2019) “Chao Suegra”: El subsidio de arriendo y los efectos en la movilidad y localización residencial de sus beneficiados en el Sistema Urbano Metropolitano de Santiago

Urrutia Muñoz J., Jirón Martínez, P. y Lagos Silva, Á. (2016-05). ¿Allegamiento o co-residencia? de un fenómeno problemático a una solución innovadora para atender el déficit habitacional crónico. Disponible en <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/139799>

Gobierno Regional Metropolitano de Santiago (2014) Política Regional de áreas verdes.

DESUC-CIIR (2018) Estudio de Identificación de brechas en el acceso al Programa de Subsidio de arriendo por parte de la población migrante

CNDU (2013) Política Nacional de Desarrollo Urbano.

CNDU (2021) Propuesta para la regeneración urbana de ciudades Chilenas.

Trivelli, Pablo (2015) “Caracterización de zonas con potencial para densificación en comunas pericentrales de Santiago”. Estudio del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

