



UNIVERSIDAD
MAYOR

para espíritus emprendedores

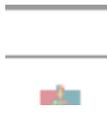
FACULTAD DE
HUMANIDADES

Arquitectura Participativa

La arquitectura participativa como factor de éxito para un diseño Sostenible en el tiempo de la vivienda social en Chile.

**MAGÍSTER ARQUITECTURA AVANZADA + MENCIÓN EFICIENCIA
ENERGÉTICA**

Jaime Ibarra Araya | 2016





ÍNDICE

Agradecimientos	4
Introducción	5
Formulación del problema	7
Justificación del problema	9
Objetivo general	10
Objetivos específicos	10
Hipótesis	10
Metodología	10
1. Marco teórico	11
1.1 Sostenibilidad	11
1.2 Vivienda de interés social	13
1.3 Arquitectura Participativa	15
2. Estado de situación	17
2.1. Contexto histórico de la vivienda social en América Latina	17
2.2. Política nacional de vivienda social	21
2.3. Proceso construcción de viviendas	27
3. Gobierno Abierto y Participación Ciudadana	29
3.1. La participación como herramienta para generar políticas públicas	30
3.2. Participación como medio gestión en el desarrollo de viviendas	33
4. Resultados de política vivienda social	34
5. Experiencias relevantes	36
5.1. Programa “Quiero mi barrio”.	38
5.2. Quinta Monroy.	45
6. Conclusiones y recomendaciones	52



Índice de siglas	54
Bibliografía	55
Referencia WEB	57



Agradecimientos

Al finalizar la construcción de este escrito, puedo mirar hacia atrás y darme cuenta que sin duda estuvo lleno de desafíos y dificultades. El esfuerzo propio necesita de un constante apoyo externo en los momentos de flaqueo, por ende me parece relevante utilizar esta oportunidad para agradecer el apoyo incondicional brindado.

Primero que todo agradecer a mi familia recientemente conformada, por mi mujer y mi hija, por ser el apoyo más cercano y creer en mis capacidades. Pero no puedo olvidar que hoy en día no estaría cursando esta etapa de mi vida, sin el apoyo de mis padres en primera instancia y mis hermanas.

No puedo dejar de lado a la familia que he escogido, mis amigos incondicionales y dentro de este mismo grupo a quienes también forman parte de mi vida, a mi equipo de trabajo en Fundación Multitudes, la cual dirijo, quienes contribuyen con un granito de arena día a día.

Paulina Ibarra

Carolina Villagra

Felipe Donoso

Damian Rodriguez

Espero contribuir con este aporte y seguir mi camino, no solo como un profesional, sino como una gran persona.

Jaime Ibarra Araya
Licenciado en Arquitectura
Universidad Mayor

SOLO USO ACADÉMICO



Introducción

El 25 de diciembre de 2015 líderes integrantes de las Naciones Unidas, adoptaron los "17 Objetivos de Desarrollo sostenibles (ODS)"¹ que buscan terminar con la pobreza y la desigualdad a nivel mundial. El Principio 11, que lleva por nombre: "Ciudades y Comunidades Sostenibles", apunta a lograr que *"las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles"*. Este Principio nace de la necesidad de otorgar mayor calidad de vida a la ciudades, ya que se cree que para el año 2030 más del 60% de la población mundial vivirá en el sector urbano.

Dentro de las ciudades, el conflicto en torno a la ubicación de las viviendas obreras, sociales o viviendas de interés público no es nuevo. En un comienzo, los barrios obreros fueron iniciativas pensadas junto a las fábricas, centros productivos y centros agrícolas, integrando a los trabajadores a redes de oportunidades y obteniendo por ambas partes (patrones y obreros) beneficios mutuos, ya que al estar los trabajadores cerca de su lugar de trabajo se reducía el costo del tiempo de trayecto y por lo tanto se mejoraba la producción de las fábricas.

En Chile, las viviendas de interés público llevan más de 100 años en desarrollo, comenzando en 1906 donde se promulgó la primera ley para crear los "Consejos Habitacionales Obreros" con el fin de construir, mejorar y regularizar la "Vivienda Popular"². En 1920 Karl Brunner fue contratado para formular el primer plan regulador de Santiago, basándose en las ideas generadas en los Congresos Panamericanos de Arquitectura y Urbanismo, que planteaban la importancia de cubrir las necesidades de los más pobres en el terreno de la construcción. En ese entonces Santiago ya contaba con 600 mil habitantes.

¹ ONU, 2017, *Objetivos de desarrollo Sostenibles*.

<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

² Ministerio de Vivienda y Urbanismo - Gobierno de Chile - (Historia). (2016). *Minvu.cl*. Retrieved 28 November 2016, from http://www.minvu.cl/opensite_20061113164636.aspx



En la actualidad a nivel nacional se ha generado un descrédito hacia las autoridades y sus políticas centralistas. Es por esto, y a modo de retomar la confianza de la sociedad civil, que las Políticas de Estado han incluido más instancias participativas respaldadas por la Ley 20.500³ sobre “Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, que dentro de sus principios tiene instaurar la institucionalidad en la participación ciudadana dentro de los ministerios, servicios y municipios, siendo una de las instancias más relevante la conformación de los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC), conformados por miembros de la sociedad civil al interior de las instituciones del Estado.

Si bien existe un estigma negativo sobre la participación ciudadana, ya que se cree que al involucrar etapas de consulta ciudadana se ven obstruidos los procesos y crea retraso en los programas y/o actividades de gobierno, cierto es que la participación ciudadana ha cobrado fuerza por la legitimidad que otorga a todo tipo de proyectos cuando son aprobados por la ciudadanía. La importancia está en identificar lo oportuno de la intervención y consulta social dentro de la vida de los proyectos, entendiendo que mientras más temprana sea la consulta mayor la información que se puede recoger para la correcta ejecución de políticas públicas.

Por tanto, la arquitectura y en especial el Arquitecto, debiera plantearse un rol activo en su relación con los beneficiarios y operadores de estas obras e incorporar dentro del diseño y ejecución de las viviendas de interés social procesos participativos que aseguren su sostenibilidad en el tiempo.

³ *LEY SOBRE ASOCIACIONES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA 20.500 / 2011 / Biblioteca del congreso Nacional / <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143>*



Formulación del problema

En Chile la erradicación de los campamentos fue una política manejada principalmente por el valor del mercado de los suelos. Este valor dicta un precio máximo por vivienda que actualmente llega a un precio máximo por unidad terminada de 800 uf. Ciertamente, para llegar a estos valores los terrenos disponibles deben ubicarse en áreas periféricas de las ciudades donde están a menor precio. Como consecuencia, los terrenos tienen baja accesibilidad y escasos servicios complementarios, aumentando los tiempos de traslado de las personas a los lugares de trabajo, no dejando espacio a que el capital social nutra las actividades de la ciudad.

El deterioro y la calidad de las viviendas de interés social han sido tema de controversia en los últimos tiempos. Un catastro realizado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (en adelante MINVU) en el año 2013, arrojó que en un universo de 235 mil departamentos de blocks, el 25% está deteriorado o en completo abandono⁴.

A mediados de los ochenta y durante los noventa, la calidad de la construcción se vio afectada por la necesidad de levantar cada vez más unidades para satisfacer la demanda y fue así, a causa de esta política cuantitativa, que comenzaron a concentrarse en zonas mal localizadas, sin servicios, con escaso equipamiento y con departamentos de baja superficie y una calidad constructiva deficiente, que llegó al punto más crítico con el escándalo de las casas COPEVA en 1997⁵ ubicadas en Bajos de Mena en la comuna de Puente Alto.

Como consecuencia de lo anterior, la población de Bajos de Mena, es la más numerosa de Chile con 140 mil habitantes. Ubicada en terrenos que originalmente fueron ocupados como cementerio en el sur de Santiago, en la década de los '90 se

⁴ MINVU. 2014. *Viena social en copropiedad - Catastro Nacional de Condominios Sociales*.

⁵ *Conjunto de vivienda social construida en el sector de bajos de mena, Ejecutado por la empresa constructora copeva, los cuales a los pocos días de ser inaugurados se inundaron y sufrieron filtraciones a causa de las lluvias*



establece como barrio de vivienda social albergando a las villas El Volcán, San Miguel, Marta Brunet, Francisco Coloane y Pedro Lira, entre otras. Las cifras del MINVU indican que 13 mil departamentos sociales fueron construidos entre 1994 y 2004 en Bajos de Mena y que pese a la gran concentración demográfica, no existe una comisaría en el lugar ni tampoco un cuartel de Bomberos.

“Bajos de Mena se diseñó y construyó sin pensar en las familias ni en la ciudad y lo que estamos haciendo ahora es construir ciudad para devolverles la calidad de vida”. Ministro de Vivienda y Urbanismo, Rodrigo Pérez (2012).

Actualmente, dentro del plan integral de Bajos de Mena, además de la construcción de servicios complementarios que mejoren la calidad de vida de sus habitantes, se debió realizar una demolición de 700 departamentos como medida para reducir el hacinamiento de la población (2013).

La situación de hacinamiento producto del mal diseño por la falta de consulta y participación de las comunidades o **intervención temprana de un Arquitecto**, sumada a las decisiones de ubicación de las viviendas sociales, contribuyen a la segregación territorial y al rompimiento de la fibra social, separando familias y comunidades previamente seleccionadas, deteriorando el sentimiento comunitario y objetivos comunes de desarrollo y convivencia, lo que a mediano y largo plazo va aumentado las desigualdades.

La política basada en resultados cuantitativos como respuesta problemáticas habitacionales, trae como consecuencia programas paliativos que solucionan las variantes que en la etapa de diseño no se tomaron en cuenta. En esta etapa tampoco se toma en cuenta el trabajo en conjunto con las comunidades para identificar problemáticas e inquietudes, ni tampoco para generar insumos suficientes para el desarrollo de propuestas integrales, que cumplan con los estándares económicos y sociales que se esperan de las políticas públicas enfocadas en el desarrollo de las ciudades.



Justificación del problema

El crecimiento urbano y acomodar la creciente población que migra a la ciudad ha sido tema de debate constante. Las reuniones de expertos tratando de entender y resolver de mejor manera un tema que involucra a más de un actor, han dado como resultado la insostenibilidad de los proyectos ya que no cuentan con validación de la ciudadanía.

Si bien las políticas públicas nacionales han sido vista de manera exitosa dentro la región de América Latina por la cantidad de unidad de viviendas construidas en los últimos 30 años entregado soluciones publico-privadas que “satisfacen la demanda”, situaciones de poblaciones marginales siguen existiendo. Integrar la comunidades al proceso de toma de decisiones, puede ser un aliciente para remediar el presente de las viviendas sociales. Por lo mismo en este estudio, se identificarán factores de éxito para lograr contribuir a la solución de poblaciones segregadas.

Los paradigmas y las condiciones han cambiado el problema de entregar vivienda a los más necesitados. Hoy en día esta problemática ya no se basa en entregar suficientes unidades para que las familias vivan, sino también en identificar la ubicación de las mismas. Prueba de esto, es la cantidad de campamentos irregulares en territorios urbanos céntricos, como muestra el estudio realizado por la Fundación TECHO⁶. Para estas familias lo más importante es estar en una ubicación que les permita seguir desarrollando sus actividades y no tener que optar por una “casa lejos y mal construida”.

⁶ Fundación TECHO, 2016, Catastro de Campamentos en Chile.

SOLO USO ACADÉMICO



Objetivo general

Identificar los factores de éxito relevantes en los proceso de diseño y ejecución de obras de viviendas sociales para su sostenibilidad en el tiempo.

Objetivos específicos

- Debida diligencia sobre la informalidad en la adquisición de terrenos
- Analizar la importancia de la participación ciudadana en el desarrollo de proyectos de viviendas sociales;
- Examinar alternativas de participación que permitan hacer frente a las estrategias de construcción que actualmente dispone el país;
- Identificar la etapa óptima dentro del proyecto para la inclusión e intervención de un arquitecto.

Hipótesis

Las experiencias participativas y el involucramiento temprano de un Arquitecto en la etapa de diseño en proyectos de interés social, mejoran las condiciones de estos y son una herramienta viable para evitar el deterioro de las obras y mejorar su sostenibilidad en el tiempo.

Metodología

Para cumplir con estos objetivos, se elaboraron distintos tipos de análisis en el desarrollo de la investigación.

Análisis teórico

Para comenzar se realizará un análisis teórico que se sustentará en dos técnicas. Una descriptiva, que permitirá compilar la información bibliográfica necesaria y; una técnica de tipo comparativa, que ayudará a reflejar experiencias positivas y negativas, que facilitan una mejor proyección hacia los objetivos trazados.

SOLO USO ACADÉMICO



1. Marco teórico

1.1 Sostenibilidad

Una de las mayores dificultades es lograr diferenciar los términos sostenibilidad y sustentabilidad. Al ser términos relativamente nuevos, sus definiciones tienden a estar relacionadas con las áreas de trabajo en las que se les ocupe.

La Real Academia de la Lengua Española las defino como:

Sustentable:

1. adj. *Que se puede sustentar o defender con razones.*

Y Sustentar se refiera a:

1. tr. *Proveer a alguien del alimento necesario. U. t. c. prnl.*
2. tr. *Conservar algo en su ser o estado.*
3. tr. *Sostener algo para que no se caiga o se tuerza. U. t. c. prnl.*
4. tr. *Defender o sostener determinada opinión.*
5. tr. *apoyar (// basar). U. m. c. prnl.*

En cambio Sostenible se refiere a :

1. adj. *Que se puede sostener. Opinión, situación sostenible.*
2. adj. ***Especialmente en ecología y economía, que se puede mantener durante largo tiempo sin agotar los recursos o causar grave daño al medio ambiente. Desarrollo, economía sostenible.***

De acuerdo a las definiciones anteriores, podemos concluir que lo **sustentable** depende de alguna fuente externa que mantenga la continuidad de una condición. En cambio, lo **sostenible** es una capacidad propia que permite mantener una condición en el tiempo. Si a este concepto (aplicando el segundo significado) le sumamos la correcta utilización de los recursos y minimizar las externalidades podemos ver su implicancia social. Por lo tanto, para esta investigación se considerará el término de sostenibilidad como la base para evaluar proyectos exitosos sobre vivienda social.

La multidimensionalidad en la sostenibilidad es clave para definirla correctamente. Es decir, la sostenibilidad debe ser responsable con el medio ambiente, económicamente viable y asequible para la población. En 1997 Herman



Daly, economista ecológico estadounidense y profesor de la Escuela de Política Pública de la Universidad de Maryland de EE.UU., planteó los tres principios del desarrollo sostenible relacionados con la explotación de recursos naturales. Sin embargo, no fue hasta el documento final de la Cumbre de las Naciones Unidas del 2005 que se mencionan los tres componentes para el desarrollo sostenible donde se incluye la dimensión social.

Diagrama 1: Concepto de sostenibilidad



En resumen, como se ve en el esquema 1 la sostenibilidad involucra economía, relación con el medio ambiente y aporte social involucrando a la ciudadanía.

“Reafirmamos que el desarrollo es un objetivo esencial en sí mismo y que el desarrollo sostenible en sus aspectos económicos, sociales y ambientales es un elemento fundamental del marco general de las actividades de las Naciones Unidas”⁷.

Luego, durante la Cumbre 2015 de la ONU se firman los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) identificando 17 objetivos, dentro de los cuales el más pertinente para el propósito de este estudio es el *Objetivo 11*, enfocado en el desarrollo de ciudades y comunidades sostenibles principalmente para *“Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, resilientes y sostenibles”*, permitiendo que las personas participen en la toma de decisiones en la planificación urbana.⁸

⁷ ONU: 2005 / Documento Final de la Cumbre Mundial 2005

⁸ PNUD : Objetivos de Desarrollo Sostenible. web.

<http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>



1.2 Vivienda de interés social

La vivienda social ha sido una solución sanitaria para las personas más vulnerables que llegaban a residir y trabajar en la ciudad. Sin embargo, no fue hasta 1867 en la Exposición Mundial de París y posteriormente en el Congreso Internacional de Casas Baratas realizado en la misma ciudad en 1889, que se comenzó a discutir el financiamiento a la higiene y la regulación de viviendas para obreros⁹.

Chile fue uno de los primeros países en el que se reguló el tema, mediante la Ley de Habitación Obrera que en 1906 ya planteaba una de las inquietudes de los beneficiarios: la ubicación.

Pero el concepto de vivienda social no quedó establecido hasta 1975, año en que se define junto con el concepto de “Vivienda Económica” en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción:

- *“Vivienda Social: la vivienda económica de carácter definitivo, cuyas características técnicas se señalan en este título, cuyo valor de tasación no sea superior a 400 unidades de fomento, salvo que se trate de condominios de viviendas sociales en cuyo caso podrá incrementarse dicho valor hasta en un 30%.”*
- *“Vivienda económica: la que se construye en conformidad a las disposiciones del D.F.L. No 2, de 1959; las construidas por las ex Corporaciones de la Vivienda, de Servicios Habitacionales y de Mejoramiento Urbano y por los Servicios de Vivienda y Urbanización y los edificios ya construidos que al ser rehabilitados o remodelados se transformen en viviendas, en todos los casos siempre que la superficie edificada no supere los 140 m² y reúna los requisitos, características y condiciones que se fijan en el presente Título”*

⁹ Hidalgo, Rodrigo: 2002: *Vivienda social y espacio urbano en Santiago de Chile. Una mirada retrospectiva a la acción del Estado en las primeras décadas del Siglo XXI*



Entonces para efectos de esta investigación, entenderemos la vivienda social como aquella que el Estado facilita a las personas que no pueden acceder por sí solas a una casa y en Chile para acceder a este beneficio se tiene que cumplir con ciertos indicadores que acrediten su condición de pobreza.

Como expresa Mertón (1963) la vivienda constituye un derecho humano y una necesidad básica y es derecho que "supone un imperativo moral: si la vivienda decente está más allá de las posibilidades individuales de las personas, la sociedad tiene (...) el deber de arbitrar los medios que la pongan a su alcance" (Merton, 1963).

Por otro lado, es preciso definir criterios básicos de lo que significa un proyecto de vivienda social sostenible. Lo que expresa Sepúlveda, et al. (1991) respecto a esto es que: "La vivienda de interés social debe interpretar y llevar implícito un sentido de solidaridad que cumpla con los principios de equidad y oportunidad para todos"; y ello, "como un atributo natural de la vida en sociedad y no como dádiva que rebaja la dignidad de los afectados".

Las primeras manifestaciones de vivienda social en el mundo fueron los Falansterios, principal icono de la vivienda social. Consistía en modelar el comportamiento de las personas por medio de la arquitectura y reglas sociales aplicadas a las cooperativas de producción agrícola e industrial basado en participación comunitaria. Esta iniciativa fue impulsada por el economista francés Charles Fourier (1772-1837)¹⁰.

El primer proyecto de vivienda social del que se tiene conocimiento es el de Fuggerei, ubicado en la ciudad alemana de Augsburgo y que surgió producto de la filantropía del señor Jakob Fugger, uno de los hombres más ricos del mundo durante el siglo XVI. Este proyecto está ubicado en un área residencial en el centro de la ciudad. Actualmente, aún se encuentra vigente, lo que prueba la sostenibilidad

¹⁰ *García Ramírez, William* *Arquitectura participativa: las formas de lo esencial* *Revista de Arquitectura*, vol. 14, 2012, pp. 4-11 *Universidad Católica de Colombia, Bogotá, Colombia*



que se puede lograr en los proyectos¹¹. Este es un ejemplo que cumple las características que todo proyecto de vivienda debería considerar: integrar a la trama urbana la sostenibilidad en el tiempo y enfocarlo en las necesidades y ubicación apropiada para los más vulnerables.

Vista de la ubicación del proyecto.



Proyecto de Fuggerei en Augsburg, Alemania.

1.3 Arquitectura Participativa

Souto (2013) expresa que la participación del beneficiario es la acción contra la exclusión social, y que el trabajador social y el beneficiario deben elaborar conjuntamente el programa de acción en donde el papel del ciudadano sea activo frente al proceso de elaboración e implementación de las políticas sociales. Según lo anterior, la arquitectura, y en especial los proyectos de sociales, deben incorporar a la ciudadanía desde la etapa de diseño en adelante, ya que la arquitectura por definición es una disciplina participativa donde existe un cliente y un mandante (que en ocasiones suele ser el mismo).

Por lo tanto, definiremos como arquitectura participativa *“Una forma de aproximación arquitectónica basada no en lo que el arquitecto puede hacer, sino en*

¹¹ *idealista/news*. (2017). *Así es el proyecto de vivienda social más antiguo del mundo, donde alquilar casa cuesta 1 euro al año*. [online] Disponible en: <https://www.idealista.com/news/inmobiliario/internacional/2015/12/17/740346-asi-es-fuggerei-el-proyecto-de-vivienda-social-mas-antiguo-del-mundo-donde> [Revisado 2 Jun. 2017].



lo que el arquitecto puede escuchar. El saber escuchar y saber comunicar son los puntos a través de los cuales la participación se desenvuelve. Este proceso de participación va más allá de las técnicas y los marcos económicos, pues trabaja también en el marco político, un término mayoritariamente negado por los arquitectos en la evaluación de su trabajo". (Antony Caballero, 2009: 15).

En esta misma línea Juan Freire (2009) plantea que *"El urbanismo emergente se contrapone, o al menos complementa, a la planificación urbanística convencional. Lo emergente surge en gran medida de modo auto-organizado como consecuencia de la interacción y colaboración de grupos humanos amplios y diversos, como los que habitan las ciudades. En este sentido, la participación ciudadana surge como motor del proceso, pero entendida no solo como debate y deliberación, sino especialmente como acción directa en la "construcción" de la ciudad"*¹².

El panorama actual de nuestro país concibe que el Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones, por lo tanto, indica que los órganos de la Administración del Estado deberán establecer las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones sociales en el ámbito de su competencia. Es decir, que se reconoce el derecho a participar, pero cada ministerio, servicio y/o municipalidad se reserva la decisión de involucrar a la ciudadanía.

Las externalidades que afectan a los habitantes de las comunidades cercanas a los proyectos no son contempladas inicialmente por la contraparte técnica, dejando de lado al arquitecto dirigente que impone la decisión de diseño de acuerdo a su entendimiento del encargo.

¹² Freire, Juan (2009) : *Urbanismo emergente: ciudad, tecnología e innovación social*
<http://nomada.blogs.com/jfreire/2010/03/urbanismo-emergente-ciudad-tecnologa-e-innovacin-social.html>
Revisado 25-5-17



2. Estado de situación

2.1. Contexto histórico de la vivienda social en América Latina

La vivienda social en América Latina, por como se ha desarrollado históricamente, no se encuentra dentro de las prioridades de la política pública chilena, ni tampoco en la prioridades de los gestores de proyectos sociales. El foco de la programación social se basa en impulsar la salud, la educación y en combatir la pobreza por medio de la disminución del desempleo, implementando políticas económicas de crecimiento y cooperación internacional. Es por ésta razón que en períodos de recesión económica se ocupa la construcción de viviendas como fuente generadora de empleos, reactivación económica de manera temporal y como política de estado. Dentro de este pensamiento se entiende la vivienda como un bien de consumo, a pesar de que, en la mayoría de los países la Constitución Política habla de una “vivienda digna como derecho humano fundamental”.

“Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias”. Venezuela (2000): *Artículo 82.*

Uno de los factores que rige esta falta de interés por el desarrollo de una política habitacional, es el presunto costo por persona que significa para el Estado, siendo que también se deben atender temas básicos como educación y salud. Sin embargo, no se toma en cuenta que los niveles de habitabilidad de la población que cuenta con una vivienda en condiciones sanitarias inadecuadas es un indicador de los niveles de pobreza multidimensional¹³.

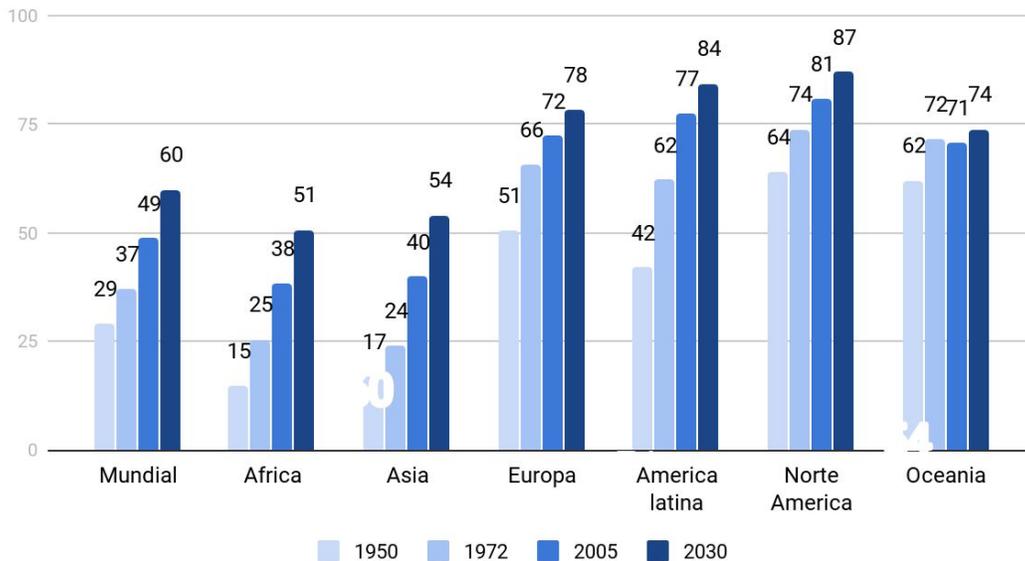
Los movimientos sociales liderados por grupos de allegados, comités de viviendas, dirigentes de campamentos informales, entre otros, han sido siempre el

¹³ *La vivienda en América Latina - Alan Gilbert - Departamento de Integración y Programas Regionales 2001 - <https://goo.gl/2t05gm>*



impulsor de iniciativas de vivienda social apoyados por campañas políticas que prometen, en tiempo de elecciones, la vivienda digna a grupos vulnerables que habitan lugares poco accesibles, faltos de servicios y con mala conectividad, carentes de redes socio económicas y que incrementan la brecha de la desigualdad.

Grafico 1: Porcentaje Población Urbana



Elaboración propia Fuente ONU 2006

Como se muestra en el gráfico N° 1, el crecimiento de las ciudades es constante y se espera que en América Latina el 84,3% de su población viva en las ciudades para el 2030. Es así como el problema de albergar a la población está lejos de terminar. Hoy día cada país lo aborda de manera diferente, con más o menos grados de seriedad e inversión y medir el déficit habitacional ha traído siempre complicaciones. Claramente la desigualdad es un factor importante. Las familias acomodadas viven en espacios más grandes, con mejor conectividad y accesibilidad a servicios complementarios y con parámetros relativamente fáciles de medir. En cambio, las familias en condición vulnerable están más afectadas por los indicadores de medición: edad promedio del grupo familiar, ingresos. Bajo estas condiciones existen familias que se albergan adecuadamente, otras no tanto, cualquier generalización sería ineficiente a la hora de cuantificar la realidad habitacional regional.



“En Colombia en el año 1993, el 43 por ciento de las familias urbanas con ingresos de menos de dos salarios mínimos al mes tenía algún problema habitacional, comparado con el ocho por ciento de aquellos cuyos ingresos eran más de diez salarios mínimos. También, el 51 por ciento del estimado déficit habitacional estaba compuesto por el 33 por ciento de las familias que ganaban menos de dos salarios mínimos” (Giraldo, 1993a, 1993b).

A excepción de Chile, en América Latina, desde 1990 la cantidad de construcciones de viviendas no satisface el déficit de esta. En Perú, Colombia, Venezuela y el Caribe, la invasión de terrenos fiscales fue la forma acostumbrada para la adquisición de terrenos. En Lima, por ejemplo, la invasión en gran escala de tierras estatales fue estimulada por primera vez durante la administración del Presidente Odría en la década del 40 (Collier, 1976).

Pero la invasión no ha sido la costumbre en América Latina. En el sur de Brasil, Ecuador y México los habitantes compran su terreno y auto construyen (Doebeler, 1975; Gilbert, 1981; Gilbert y Ward, 1985; Beijgaard, 1995) y el término irregular viene de la falta o fuera de las reglas de planificación en los terrenos, además de la nula conexión a servicios públicos básicos. En este caso, el beneficio de una vivienda social está relacionada al título de propiedad y a la conexión de servicios.

Algunas políticas particulares que podemos destacar, según explica el “informe Económico” de la Cámara Colombiana de la Construcción¹⁴, son las siguiente:

- Brasil ha implementado durante el 2009, bajo el mandato del presidente Lula Da Silva, impulsó la política “mi casa mi vida” destina a construir un millón de viviendas destinadas a los más pobres donde se le entrega la construcción a privados y se subvenciona a las familias dependiendo sus niveles de ingreso, y

¹⁴ Informe Económico, 2011, Cámara Colombiana de la Construcción disponible en <https://goo.gl/94yR0X>



donde las familia más pobres reciben las viviendas sin cuota y su aporte mensual no puede superar el 10% del ingreso por un plazo de 10 años que la cabo de este las vivienda pasan a su nombre. Con este sistema hasta el 2011 se habían otorgado 772.902 queriendo llegar a un total de 2 millones.

- Colombia implementa un sistema basado en la oferta y la demanda promoviendo estas dos, en donde se entrega subsidios a la población vulnerable que pueden cubrir parte del costo de la unidad así como también los interese de créditos hipotecarios para así incrementar la compra de viviendas y la generación de macroproyectos de interés social y de renovación urbana que otorgan mejoramiento a las condiciones y normas urbanas para incentivar el desarrollo de proyectos habitacionales que satisfagan las necesidades del país.

- Caso similar es el de México que cuenta con el programa “Esta es tu casa” que asigna subsidios a familias vulnerables que cuenten con un ahorro previo, donde los topes de estos son de acuerdo al nivel de ingresos de las familias y al valor de las viviendas. Esta herramienta es utilizada para fomentar la demanda de viviendas de interés social. La manera de incentivar la oferta es por medio de la creación de los DUIS (Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables), herramienta de ordenamiento territorial diseñada para potenciar y habilitar el desarrollo de suelo.

- Perú por su parte, adicionalmente a las políticas de subsidio, cuenta con una política de cesión de suelo en propiedad del estado denominada “Mi Lote” que consiste en entregar títulos de propiedad de lotes de terreno urbanizados fomentando el proceso de autoconstrucción y actúa bajo la siguiente consigna:

“Contribuir a generar el desarrollo sostenible de las zonas involucradas, mediante asentamientos debidamente dimensionados y planificados, provistos de las características socio-económicas, ambientales y funcionales que garanticen un crecimiento urbano ordenado con una eficiente dotación de servicios y equipamiento”¹⁵.

¹⁵ Programa Mi Lote. (2016). *Perseo.vivienda.gob.pe*. Revisado 28 Noviembre 2016, de



- Si bien las soluciones a la problemática de la regularidad y habitabilidad de la vivienda social varían según los países, no dista mucho de la política actual de Chile. Aquí se pueden distinguir puntos en común. El primero la inclusión del Estado como subsidiario, en algunos ocasiones la empresa privada actúa como ejecutor de los proyectos y el beneficiario como co-financiador. En consecuencia, un esfuerzo económico compartido de tres actores con un objetivo particular. Pero una vivienda social es más que un esfuerzo económico; debería ser un trabajo conjunto de cocreación de soluciones que apuntan a la integración social, base para generar una “Política Social de Vivienda” que se encargue de regular las desigualdades y la segregación social en los territorios de mejor manera que una economía de mercado.

2.2. Política nacional de vivienda social

Durante la historia de Chile, y en específico del Gran Santiago, las viviendas sociales han jugado un rol importante dentro de los cimientos de la ciudad. La migración campo-ciudad, trajo consigo una gran cantidad de obreros, dueñas de casas y niños, lo cual aumentó la demanda de viviendas en la capital, donde la oferta no era tan amplia. Frente a esto, las viviendas sociales, las cuales carecían de todo servicio básico, fueron la solución a los problemas habitacionales para los gobiernos de la época.

Durante la segunda mitad del siglo XIX en Chile había tres tipos de viviendas sociales muy populares. En primer lugar, los cuartos redondos, habitaciones que no tenían otro tipo de ventilación y ni otra entrada de luz salvo la que daba la puerta principal. En segundo lugar, los ranchos, que eran varios cuartos redondos en torno a una calle o pasaje con un patio en común. Y finalmente, encontramos los conventillos, grupo de casas precarias, los cuales proporcionaba el patrón o dueño de algún medio de trabajo para albergar a los obreros (Hidalgo, 2002).

<http://perseo.vivienda.gob.pe/portalsism/somos.html>



Frente a los problemas de demanda en vivienda y sumado a la cuestión social de la época, los parlamentarios y gobernadores de la época comenzaron a sacar y promover varias acciones políticas en torno al tema. Para ello, rescataron elementos de las normativas municipales que existían a finales del siglo XIX, las cuales colocaban requisitos mínimos para poder construir viviendas para los obreros y personas de niveles socioeconómicos más bajos. Así para 1883, la Municipalidad de Santiago promueve y establece distintas concesiones para la construcción de viviendas sociales, lo que permitía tener casas de mejor nivel y salubridad tanto en las viviendas como en sus alrededores. Esto sirvió para la promulgación de la "Ley de la Comuna Autónoma" en 1891, la cual daba aún más atribuciones a las comunas para desarrollar planes de urbanización e higienización (Hidalgo, 2002).

Estas iniciativas comunales fueron el puntapié inicial para poder realizar la primera ley de viviendas en Chile, Ley de Habitaciones Obreras, la cual fue promulgada en 1906. Esta ley viene a poner los primeros lineamientos en torno a las viviendas sociales o populares para la época, siendo la primera ley de este estilo en América Latina..

“Favorecer la construcción de viviendas higiénicas y baratas destinadas a ser arrendadas o vendidas; tomar medidas orientadas al saneamiento de las habitaciones y obreras existentes; fijar las condiciones de las nuevas viviendas destinadas a los grupos proletarios; y fomentar la creación de sociedades de construcción”
(Hidalgo, 2002; pág. 91).

Esta ley colocó nuevamente en el centro de atención el rol social que debe tener el Estado con la ciudadanía que migra a la ciudad, logrando que sea más fácil acceder a la compra o al arriendo de las viviendas sociales. (Rivera, 2012).

Con la ley surge la creación del Consejo Superior de Habitaciones Obreras, donde sus principales funciones son: favorecer la construcción de viviendas higiénicas y baratas; tomar medidas conducentes al saneamiento de las habitaciones obreras existentes; fijar condiciones de las nuevas viviendas



destinadas a los grupos proletarios; y fomentar la creación de sociedades de construcción (Hidalgo R. , 2007). Esto permitió que la ciudadanía se hiciera parte del problema habitacional, donde se logró sensibilizar a la población. Sin embargo, esta ley tiene sus limitaciones, donde el financiamiento es uno de los mayores problemas que se enfrentan en la época. Esto queda demostrado entre los años 1906 y 1925, donde solo se pudieron construir dos poblaciones con 396 casas por parte del Estado. Mientras que los privados pudieron construir 3.246 viviendas dentro del mismo período. Las principales construcciones de la época eran conventillos, cités y poblaciones. Donde los conventillos y cités eran las opciones más baratas para el Estado y los ciudadanos (MINVU, 2007).¹⁶

Para el año 1925 existía una nueva ley; la Ley de Habitaciones Baratas, la que tenía como objetivo principal la aplicación de un reajuste en los valores de las viviendas para comprar y arrendar. Esta ley viene con un variación importante, donde cambia el concepto de las “casas obreras” por “casas baratas”:

“Habitación barata será aquella cuya renta de arrendamiento no exceda los trescientos pesos mensuales o la casa individual cuyo valor no sobrepase los treinta mil pesos en las ciudades de Santiago y Valparaíso; en las demás ciudades del país dichos valores máximos los fijará el Presidente de la República a indicación del Consejo de Bienestar Social” (Hidalgo, 2002, pág. 100).

Esta nueva ley busca la reducción de al menos un 50% de las rentas declaradas insalubres por parte del Ministerio de Salud. Otro de los puntos importantes es fijar los límites en los precios, tanto para comprar como arrendar propiedades salubres dentro del Gran Santiago. Con esta nueva ley, se consiguieron construir 29 poblaciones nuevas, traducidas en 2.604 viviendas para la Región Metropolitana (Rivera, 2012).

Ya en la década del 30, específicamente en el año 1936, se crea la Caja de Habitación Popular, organismo que busca **métodos participativos** para poder

¹⁶ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2007, *Historia Ministerio Vivienda y Urbanismo*.



mejorar y modernizar la construcción de viviendas en Santiago, para que esta sea una ciudad modelo para el país. La Caja de Habitaciones Populares, en 26 años, es decir, hasta la década del 50, alcanzó a construir 43.310 viviendas (Valenzuela, 2007).

Es importante recalcar que **entre la década del 30 y el 50, la población de Santiago se duplicó** producto de varios factores como los terremotos ocurridos en la zona sur del país y la migración campo-ciudad. Así, la población de Santiago ya equivalía a un 19% del nivel nacional para los años 40. Esto se debe a la influencia que tiene la Caja de Habitaciones Populares, la cual entrega o facilita las formas de pago de viviendas para los habitantes de Santiago. Esta idea la confirma Valenzuela (2007):

“Una vez que se había pagado el 25% de la vivienda y otorgado el título de propiedad, la Caja reducía el saldo de la deuda en un 10%, y cuando ya que había pagado el 50% del préstamo, la Caja reducía otro 25% del saldo pendiente” (Valenzuela, 2007, pág. 71).

Además de la Caja, se crean otros dos organismos de vivienda, la Corporación de Reconstrucción y Auxilio y la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), esto a raíz del terremoto ocurrido en Chillán. Con esto, ya en la década del 50, se comienza a trabajar en una nueva institucionalidad para el problema habitacional, donde en 1953 nace la Corporación de Reconstrucción de la Vivienda CORVI, una fusión entre la Caja de Habitaciones Populares y la Corporación de Reconstrucción y Auxilio:

“Su principal objetivo “será estar encargada en la forma y términos que indica el presente decreto con fuerza de ley de la ejecución, de la urbanización, de la reconstrucción, de la remodelación y de la reconstrucción de barrios y sectores comprendidos en el Plan de la Vivienda y de los Planes Reguladores elaborados por el Ministerio de Obras Públicas” (Rivera, 2012, pág. 33).

Un hecho importante ocurre en 1960, donde se aprueba el primer Plan Regulador de la Comuna de Santiago, esto debido al aumento significativo de la



población y la falta de ofertas en vivienda que había en la región. Así se establece de forma específica la construcción de barrios industriales, las redes de transporte en los niveles regional, intercomunal y comunal (Rivera, 2012).

Durante la mitad de la década del 60 hasta 1973, se buscó el mejoramiento de las condiciones habitacionales dentro del país y en específico de la Región Metropolitana, que concentra el mayor porcentaje de la población. Durante el gobierno de Frei Montalva se construyeron 360.000 viviendas, de las cuales dos tercios fueron destinadas a los sectores más vulnerables. A su vez, durante el gobierno de Salvador Allende, se logró crear el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Este viene a ordenar un poco la formulación de las políticas a nivel nacional que había en los gobiernos anteriores. Sin embargo, no se lograron aportes muy relevantes dentro de este gobierno debido al contexto político (Rivera, 2012).

Con el Régimen Militar se modifican las leyes que tienen relación con las políticas habitacionales, sobre todo en temas de viviendas sociales. Uno de los cambios es el surgimiento de las SEREMIS dentro de un ministerio, por decreto de Ley 575 en el año 1974, las que tendrán el objetivo de establecer las políticas en las regiones. Al año siguiente, con el decreto de Ley 1.305, se crean las Secretarías Ministeriales Regionales y la Secretaría Ministerial Metropolitana. Con esto se lanzan, antes que termine la década, dos programas habitacionales. Por un lado, el Programa de Subsidio Habitacional a la demanda, donde se da un vuelco en las políticas ya que la intervención de los privados será mucho más grande y el Estado sólo entregará apoyo financiero a las familias para que no caigan en un sobreendeudamiento. En segundo lugar, se lanzó el Programa de Viviendas Sociales Básicas para la Marginalidad Habitacional, programa que tiene como objetivo disminuir el déficit habitacional que afecta a las familias con menos ingresos (MINVU, 2007).

Otro cambio importante es la modificación del DFL 2 del año 1959, el cual establece los parámetros de las casas o viviendas populares. Ahora con la modificación que se plantea, según lo dicho por el MINVU (1992), “la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones señala que una vivienda económica debe



considerar a lo menos tres recintos: un dormitorio para dos camas, una sala de estar, comedor, cocina, un baño con inodoro, lavamanos y ducha”. Esto cambia el paradigma de casa a lo largo de la historia de las habitaciones populares que se tenía a principios de siglo e incluso a mediados del mismo. Aquí las casas comienzan a ser de mejor calidad y de mayor valor para los que desean comprar o arrendar. En la Tabla 2, se ven los diferentes valores y subsidios que entrega el Estado.

Al momento de instaurar como política nacional la apertura a los privados para poder que reactivar la economía, y con lo expuesto en los programas anteriores de la década de los 70, la empresa privada cada vez tomo más fuerza dentro de las políticas habitacionales. Esto se demuestra en los tres programas de subsidios que se lanzan durante la década de los 80, específicamente en los años 1980, 1984 y 1985.

Tabla 2. Valores de las viviendas sociales y viviendas en general, durante el Régimen Militar

Años	Tramo de valor de la vivienda	Monto Máximo de Subsidio Directo	Monto Máximo del Crédito con derecho a Subsidio Implícito
78 a 83	Hasta 400 UF* Hasta 580 UF* Hasta 850 UF	200 UF 170 UF 150 UF	
84	Hasta 400 UF* Hasta 580 UF*	180 UF 150 UF	
85 a 88	Hasta 400 UF*	165 UF	
89	Hasta 400 UF* Hasta 900 UF Hasta 2000 UF	120, 130, 140, 150 UF 100, 110, 120, 130 UF 80, 90, 100, 110 UF	280 UF 670 UF 1.000 UF

*viviendas sociales (Fuente: MINVU, Chile: Un siglo de políticas en vivienda y barrio, 2007).

A principios de la década de los 90, las políticas no cambiaron mucho, ya que se mantenía como tope máximo las 400 UF y en algunos casos 580 UF para ser consideradas viviendas sociales. Pero también se lanzaron programas nuevos, donde uno de los proyectos innovadores, fue el programa de viviendas progresiva.



2.3. Proceso construcción de viviendas

Para la realización de un proyecto de viviendas sociales, el Ministerio o el Estado solicita a las diferentes regiones información sobre las comunas que necesitan la construcción de ellas y el problema a resolver. Para ello la comuna informa al jefe regional y luego al Estado Central. Es aquí donde se encargan estudios a terceros sobre terrenos y uso de suelo, por medio de licitación pública que no contempla el apoyo de un profesional Arquitecto, para llevar a cabo los proyectos identificando problemáticas sociales y de uso de suelo.

La instancia en la que se llama a los arquitectos por parte del MINVU, se realiza por medio de un concurso público, en el cual los arquitectos muestran sus proyectos de casas para viviendas sociales¹⁷. Esta etapa no contempla un proceso participativo ni de consulta por parte de los profesionales.

Con la localización y el diseño final del proyecto, se definen el financiamiento total y bajo licitación pública se adjudica la construcción de las viviendas. El financiamiento a las personas que deciden postular a las viviendas sociales se realiza según la legislación vigente en relación con el MINVU y sus requisitos de postulación a cargo de la División de Política Habitacional (DPH)¹⁸.

Son muy poco los proyectos de viviendas sociales que detallan el nivel de participación de los arquitectos dentro del proceso. Esto se debe, y como mencionamos anteriormente, a que los estudios y las construcciones son enviadas a licitación y las empresas no tienen la obligación de informar la participación del arquitecto.

¹⁷ *Diario La Tercera (2013). Diseñan viviendas sociales energéticamente eficientes.*

¹⁸ *Division de Política Habitacional Producir las condiciones para que las Secretarías Regional Ministerial (SEREMI) y los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU) de todo el país concreten los programas habitacionales con el objeto de mejorar la habitabilidad de las familias que más lo necesitan. Disponible en : http://www.minvu.cl/opensite_20070227165957.aspx*



Sin embargo, existe un ejemplo de cómo el arquitecto puede participar desde el día uno hasta finalizar con la entrega de las viviendas sociales incluyendo actividades de participativas, este es el caso del arquitecto Alejandro Aravena.

Alejandro ha participado en más de 14 proyectos de viviendas sociales en Chile, donde hemos encontrado el ejemplo de Quinta Monroy (Iquique) y Villa Verde (Lo Espejo), entre otros. En estos proyectos, el arquitecto tiene un rol fundamental, más allá del diseño y prototipo de las casas, sino que también de participación entre él y los vecinos, una participación en comunidad que ayuda a resolver los problemas que tiene la gente en términos de viviendas.¹⁹

Así lo describe Alejandro en una entrevista que realizó a un diario “The Clinic” en 2016:

“Cuando no alcanza la plata, en vez de hacer una casa chica, es mejor hacer la mitad de una casa buena, para que la gente la termine. La evidencia muestra que una familia puede vivir razonablemente bien en 80 m2, pero la plata alcanza para construir 40. Nosotros planteamos construir esos 40 metros como la mitad de una casa buena, no como una casa chica. La directora de la escuela (London School of Economics) Sarah Worthington, me dijo que ideas como esa en economía me podrían hacer ganar el premio Nobel. Supongo que las ideas que importan son simples, pero no obvias. Son evidentes después de que alguien las dice”²⁰

Con esto vemos como el arquitecto interfiere y participa dentro del proyecto total de la construcción de las viviendas sociales y no solo queda en el diseño – el cual muchas veces no toma en cuenta las opiniones, problemas y soluciones que tienen los vecinos o las personas que van a acceder a esas casas – de las viviendas sociales, sino que también participa involucrando a los vecinos con el objetivo que puedan manifestar su opinión del lugar donde van a vivir.

¹⁹ Elemental. (2016). catastro de proyectos. disponible en: <http://www.elementalchile.cl/proyectos/#filter=.vivienda>

²⁰ Aravena, Alejandro (2016): Entrevista diario The Clinic.



El rol del arquitecto es mucho más valorado dentro de estos procesos, donde la participación es uno de los pilares principales en el objetivo de los proyectos.

SOLO USO ACADÉMICO



3. Gobierno Abierto y Participación Ciudadana

El concepto de gobierno abierto contiene como uno de sus fundamentos principales que la ciudadanía tenga un rol activo en la formulación e implementación de soluciones a problemáticas de carácter público.

Este debe ser visto como una oportunidad para los gobiernos, ya que una ciudadanía más empoderada dota a la autoridad de mayor información e implica un sentido de corresponsabilidad en el quehacer público.

La participación ciudadana implica que “todas las personas entendidas como sujetos con capacidades, derechos y deberes, puedan involucrarse en el quehacer gubernamental fomentando así la transparencia, la eficacia y la eficiencia de los servicios y políticas públicas”²¹. Por lo tanto, todo proyecto que tenga impacto en la ciudadanía debiera ser sometido a consulta.

Los principios de gobierno abierto involucran a la ciudadanía en el desarrollo de proyectos, decisiones y diseño de políticas públicas, para la co-creación de planes de acción y o en conjunto con el sector privado además incluir una adecuada rendición de cuentas por parte del gobierno como lo explica el diagrama a continuación.

Diagrama 1: Contexto Gobierno Abierto.



Fuente Alianza para el Gobierno Abierto.

²¹ Ley 20.500 sobre Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública



3.1. La participación como herramienta para generar políticas públicas

La participación social ha estado en boga en todos los gobiernos, desde principios del siglo XX hasta nuestros días, con diferentes propuestas de cambios y de mayor acceso a la información por parte de los ciudadanos. Sin embargo, esta tarea no ha sido nada fácil tomando en consideración que muchas veces la participación tomó otros ribetes que hacen de ella solo un mecanismo por cordialidad y no como un punto activo dentro de las políticas públicas o de la toma de decisiones políticas.

Dentro de los últimos 100 años de políticas de viviendas, la participación siempre ha estado presente en diferentes niveles y ámbitos. Donde se ha intentado tener una participación desde el punto de vista de la migración campo-ciudad o de la migración norte-centro del país, debido a las diferentes crisis mineras que tuvo el país, también desde la perspectiva de las primeras viviendas construidas por el Estado, donde los cotes y los conventillos eran las viviendas más económicas y las más usadas por la gente con menos recursos, así como la construcción y/o instalación de los primeros campamentos, con una notoriedad, a nivel regional, importante, debido a la falta de oferta de viviendas para la cantidad de gente que seguía migrando a la ciudad, o ya en la década de los 80 donde el Régimen Militar quita gran parte del apoyo a la construcción de viviendas sociales y deja esto en manos de privados, donde el Estado sólo será un actor que ayudará mediante subsidios o bonos. Con esto, la participación tiene distintos niveles, donde en algunos casos han podido influir de forma más directa y en otros donde los mecanismos de participación han fracasado totalmente. En 100 años de la política de vivienda, la participación ha tenido un rol clave, para entender las distintas políticas que han implementado a lo largo del siglo XX y principios del siglo XXI.

A principios del siglo XX, la migración campo ciudad era una de las principales preocupaciones que tenían los gobierno al momento de cubrir las necesidades básicas (salud – educación – vivienda) de la nueva población que llegaba a la región. El tema de la vivienda era uno de los principales focos de



atención que había para los gobiernos. Aquí la participación de la ciudadanía comenzó a tomar fuerza en palabras de los ex presidentes de la época, donde los programas de vivienda incorporan diversos mecanismos de participación.

Uno de los principales factores que incidieron en la participación social en políticas de vivienda fue la que impulsó los cuartos redondos. Estos cuartos no contaban con ningún tipo de ventilación, salvo la puerta de entrada, y que también no tenían ningún estándar de salubridad, pusieron el tema de la participación social en boga. Así también lo afirma Rosanna Forray: “El habitar en estas condiciones miserables instaló en la escena pública el debate sobre las responsabilidades de la sociedad en relación con la vivienda popular, dando lugar al surgimiento de una nueva institucionalidad – la Ley de Habitaciones Obreras, Los Consejos de Habitaciones para obreros y la Caja de Habitaciones Popular – y de nuevos tipos de vivienda urbana: cité y pasaje” (Forray, 2007).

Esto marcó un inicio en mecanismos o formas de participación ciudadana que comenzó a ser vista por parte del Estado, donde muchas veces las demandas, las alternativas y la forma de vida que tiene la gente son tomadas en cuenta para las diferentes políticas públicas en torno a las viviendas sociales. Así fue como nuevamente en la década de los 60, la participación ciudadana tiene un auge en la intervención indirecta para la formulación de políticas públicas.

Durante los años 60, la participación ciudadana comenzó a tener gran relevancia, eso sí, esta vez, mirada desde la voluntad política que podían tener los representantes políticos. Esto avalando dentro del programa de la Alianza para el Progreso, que estaba inmerso dentro del país, y del continente americano, además de la formulación de la teoría de la marginalidad. Con esto, durante esta década y la siguiente, los 70, el Estado multiplica sus formas de proporcionar programas enfocados en las viviendas sociales, debido al gran aumento de la población que podemos ver hoy en día. Con esto surge la creación de varias instituciones, que tendrán como objetivo hacer partícipe a la ciudadanía dentro de los programas habitacionales, como lo son: CORVI ya mencionado, la corporación de servicios habitacionales CORHABIT, la corporación de mejoramiento urbano CORMU, la



corporación de obras urbanas COU y el MINVU. Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos que se realizaban para la época, la ciudadanía seguía demandando por más vivienda, haciendo cada vez más presión sobre el ejecutivo, lo cual se manifestaban mediante la creación de más campamentos y construcciones de precaria calidad en lugares que estuvieran sin ningún tipo de edificación.

Ya llegando a la década de los 80, y con el Régimen Militar ya instalado, la política de vivienda tomó otro nivel y realizó un cambio significativo. **Ya no iba a ser el Estado el que tuviera la labor de construir viviendas sociales**, sino que ahora pasaría a manos de los privados, donde el gobierno solo iba a inspeccionar que las obras o bien las licitaciones no tuvieran ningún tipo de problema. Con esto el Estado deja de ser el principal constructor, y ahora se encargaría de ser un apoyo en términos económicos para las familias, gracias a los distintos subsidios que se comienzan a implementar. Ahora, los programas en políticas de viviendas sociales van a tener tres actores importantes. En primer lugar, estará el sector privado, el cual será el encargado de la construcción de las viviendas, y trabajaría en conjunto con el MINVU para saber dónde se ubicaran las nuevas construcciones sociales. En segundo lugar, encontraremos al Estado, el cual se enfocará en prestar una ayuda económica a las familias, esto, mediante diversos programas de catalogación de la vivienda social, y de varios programas de subsidios habitacionales, lo que ayudaría a las familias a conseguir las viviendas. En tercer lugar, vamos a encontrar a la ciudadanía, ya que ahora con el programa de subsidios, ellos serán o aportarán un tercer elemento importante, el ahorro. Este va a ser de vital importancia para adquirir el subsidio y por ende la vivienda social.

3.2. Participación como medio gestión en el desarrollo de viviendas

La participación ciudadana siempre ha estado inmersa dentro los modelos de gestión de cualquier tipo de programa política que ha podido desarrollar el gobierno. Esto se puede apreciar mediante diferentes factores de participación, esto no necesariamente tiene que ser una participación de forma directa, donde la gente cree o participe en la formulación de la política pública.



La participación también la podemos ver dentro de las diferentes formas de manifestaciones ciudadanas, los cuales muchas veces hacen repensar las políticas públicas a implementar. Esto deber ser visto como un método de presión por parte de la ciudadanía, donde no siempre consigue el objetivo que se desea. Pero aun así la participación de la sociedad civil, siempre debe estar presente en los modelos de gestión de políticas que afectan a todos los chilenos.

Rosanna Forray también lo expresa así: “La participación ciudadana es una de las principales estrategias para todo nuevo proyecto, programa o política que tenga por objetivo mejorar sus estándares; o bien, cuando se afirma que la participación es un medio para el mejoramiento y la implementación efectiva de los proyectos y planes urbanos para el uso del conocimiento útil del habitante”²²

Esto demuestra la importancia que tiene la participación social o ciudadana dentro de los modelos de gestión en la creación de políticas públicas. Así, llevándolo al tema de las viviendas sociales, podemos ver que la participación ha estado presente desde el siglo XX hasta la fecha. En primera instancia, podemos ver la influencia que tiene la ciudadanía en los primeros años del siglo pasado, donde los cuartos redondos eran las principales habitaciones sociales, para obreros y campesinos, la cual no tenía ninguna garantía para una vida saludable.

Uno de los iconos es en temas de participación ciudadana en las vivienda social es el caso de Quinta Monroy ubicado en la ciudad de Iquique, segunda región de Chile. En este caso, que profundizaremos más adelante, se identifican dos puntos relevantes, el primero es que desde el comienzo se integra el proceso de diseño a los usuarios finales, por medio de consultas y talleres participativos. Lo segundo es que el arquitecto está presente durante el desarrollo del proyecto, siendo parte importante del proceso de gestión y coordinación entres los diferentes organismos del estados. esto generó por una parte un sentimiento de pertenencia por parte de los beneficiarios y una optimización de los recurso por parte del estado.

²² Forray, Rosanna (2007). *Participación. Compartir los poderes de decisión y acción sobre la ciudad.*

SOLO USO ACADÉMICO



4. Resultados de política vivienda social

No hay duda que como el país que más viviendas de interés social produce, pero un catastro presentado en el año 2013 mostró que de un total 1.222 edificios de vivienda social en altura, el 25% de los departamentos presentan cierto grado de deterioro. Esto, sumado a la demolición de 1000 viviendas que no contaban con los estándares de construcción adecuados para una vivienda y a que el tamaño promedio de los departamentos es de 32mt²³, da por resultado una política de vivienda enfocada en la producción de vivienda en masas que no satisface las necesidades de la población. Este modelo bien conocido en América Latina, pone a Chile como referente por ser el país que continuamente ha incrementado la entrega de viviendas, presenta sin embargo muchas carencias como se ha explicado.

Por otra parte la toma de terrenos y campamentos no se han detenido y como lo muestra el Catastro de campamentos 2016, realizado por fundación TECHO²⁴ **“El número de familias en campamentos no deja de aumentar”** pasando de 533 campamentos en el año 2007 a 660 el 2016 con un aumento de 28.000 familias a 38.000 familias respectivamente, y de estos el 83.2% se encuentra al interior de alguna ciudad o límite urbano lo que podría entenderse, como se mencionó anteriormente, que las demandas de las personas no solo se basa en la obtención de una vivienda sino en que esta vivienda se encuentra ubicada en un centro urbano, contactado e integrado a las actividades económicas.

¿Porque los habitantes rechazan soluciones que antes aceptaban? entre los objetivos de la política pública se tiene que fomentar el amor al lugar el arraigo.²⁵

En la actualidad la participación ciudadana no juega un rol de manera formal

²³ Accesible, C., Carrión, F., & Tella, G. (2016). Catastro detecta 235 mil departamentos de blocks :25% está deteriorado. Plataforma Urbana. Revisado 5 Diciembre 2016, <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2013/04/08/catastro-detecta-235-mil-departamentos-de-blocks-25-esta-deteriorado/>

²⁴ Fundación TECHO. 2016. Catastro de Campamentos en Chile.

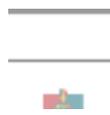
²⁵ Varios autores. (2007). informe seminario “Cien años de vivienda social en Chile 1906 / 2006”



sigue siendo una manifestación espontánea de habitantes y comunidades en torno a su demandas, esto a causa de que como menciona la relatora especial de la ONU Leilani Farha²⁶ en su visita a Chile durante mayo 2017: “La vivienda es un derecho humano y no una mercancía, es decir, todo lo contrario a lo que actualmente sucede en el país” además dijo “La gente que conocí en campamentos, en asentamientos informales y las ONG’s, están muy articulados, muy organizados y son muy capaces. Pueden construir sus propias viviendas, lo cual no es fácil ¿Por qué el gobierno no está celebrando eso e incorporando esas habilidades en la política de vivienda?” son preguntas importantes que no tenemos que hacer como ciudadanos y en especial como arquitectos ya que somos responsables de que creemos ciudad y conozcamos las inquietudes y necesidades de nuestros usuarios para así poder entregar las mejores condiciones de vida con los recursos disponibles.

SOLO USO ACADÉMICO

²⁶ Directora ejecutiva Candana sin Pobreza, Relatora especial de la ONU.



5. Experiencias relevantes

“Toda política urbana debe ser capaz de abordar en forma integral los problemas y oportunidades del desarrollo. Por tal razón nuestra política de ciudades, las acciones que emprendamos y sus resultados tendrán que responder a tres ejes o dimensiones básicas: integración, sostenibilidad y competitividad”²⁷.

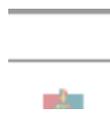
Identificar experticias relevantes que den respuesta a esta consiga, que sean replicables y escalables se hace cada vez más necesario. Hoy día existen múltiples actores, gobiernos sociedad civil y sector privado, que ayudan a esta misión para que deje de ser prueba y error, y comience a hacer una nueva forma de hacer política urbana.

La iniciativa del Ministerio de Vivienda y Urbanismo “Quiero mi barrio” es una muestra que el desarrollo de las ciudades, que son mucho más que obras de infraestructuras, es posible generarlo de manera participativa integrando a las comunidades desde la etapa de diseño, que además reconoce que las condiciones urbanas ya no son las mismas que hace unos pocos años atrás, y las personas tiene nuevas demandas y necesidades.

Las organizaciones de la sociedad civil también tiene un rol muy importante en la gestión, levantamiento de información, articulación de actores, organización de comités de vivienda y allegados, con el objetivo de coordinar recurso e interés. Ciudad viva, Junto al barrio y Casa de la Paz son alguna de las organizaciones que “ocupan metodologías que integran la relación comunitaria, participación Informada con el fin de incidir en políticas públicas relacionadas en Vivienda y urbanismo desde la etapa de diseño generando etapas de diálogo y participación entre la autoridad y los ciudadanos”²⁸.

²⁷ MINVU, Programa de recuperación de barrios: Lecciones aprendidas y buenas prácticas

²⁸ Fundación Casa de la paz. 2017. Misión. Sitio web oficial. www.lacasadepaz.org



Sin duda el sector privado juega un rol fundamental y existen iniciativas de integración social en vivienda, adoptando políticas como un mecanismo de reducción de desigualdades socioeconómicas generales, injusticias que no se resuelven solo con mayor inversión públicas y la construcción de infraestructura y servicios sino con un trabajo en conjunto que permita excluir las distorsiones del mercado entendiendo que el suelo cumple una función social y no puede ser considerado como un bien privado exento de la planificación e intervención de Estado.

Manuel Tironi en su libro “Nueva Pobreza Urbana Vivienda y Capital Social en Santiago de Chile” dice:

“Aquellas comunas con mayor incremento positivo en el valor del suelo y de desarrollo constructivo en los últimos diez años son también las comunas que acogen la mayor cantidad de vivienda social durante el período. Es decir, donde habitan los pobres es también donde la ciudad crece y se desarrolla”(pag 123)²⁹.

De esto se concluye que la vivienda social es una oportunidad para el sector privado, no se puede pensar como un problema o una externalidad negativa como se ha pensado en el pasado, sino una ventaja en el valor del suelo y entender esto para intervención territorial más compleja y compleja. y del mismo modo ocupar la instalación vivienda social para revitalizar la economía de producción de zonas deterioradas, podría ser una solución viable para utilizar las 554 hectáreas disponibles en santiago, de las cuales 300 son de propiedad fiscal, según un estudio encargado por el MINVU³⁰, apoyándose en los “Programa de Integración Social y Reactivación Económica” (D.S. 116) y también el posterior, “Programa de Integración Social y Territorial” (D.S. 19)³¹ como es el caso del proyecto “Neo Cité: San Francisco” ubicado en un terreno municipal en el centro de santiago con un

²⁹ Manual Torini. 2003. Nueva Pobreza Urbana Vivienda y Capital Social en Santiago de Chile.

³⁰ MINVU (2015). Caracterización de zonas con potencial para densificación en comunas pericentrales de santiago. Santiago.

³¹ División de Policía Habitacional. (2016). Reglamento Programa de Integración Social y Territorial y modifica DS.1, (V. y U.), de 2011, Reglamento del Sistema Integrado de Subsidio Habitacional.



tope máximo por unidad de 821 UF³² lo que demuestra lo viable de las políticas de integración y desarrollo económico.

5.1. Programa “Quiero mi barrio”.

El programa iniciado en el 2006 que busca la recuperación de barrios de interés social, deteriorados, con problemas de conectividad o servicios generado una red de protección social que ayude a mejorar la calidad de vida de las personas, ayude al desarrollo de los sectores vulnerables, a combatir la discriminación y exclusión generando un nuevo diálogo con la acción pública.

“La calidad de vida de las personas es la medida del éxito de un país. El progreso económico y político no es muy útil si las condiciones de vida de la gente no mejoran. El éxito del desarrollo debe medirse por la capacidad de las personas de vivir con dignidad en sus casas, sentirse seguras en sus barrios, viajar en forma expedita a sus lugares de trabajo y disfrutar su tiempo libre con sus familias y amigos, gozando de la cultura, los deportes y la recreación.”³³

Con la consigna anterior, el programa parte como piloto con 200 barrios en las 15 regiones del país, el eje principal de la gestión de barrios es la “**participación ciudadana**” con un fuerte enfoque en desarrollar la integración social y urbana por medio de la recuperación de espacios públicos. El programa cuenta, hasta diciembre de 2016, con 520 barrios en diferentes etapas. La última selección de proyectos, fueron 83 barrios divididos en 33 Barrios de Interés Regional y 50 Condominios Sociales en deterioro, y más 120 barrios que entrarían por una nueva versión del Concurso de Barrios.³⁴

³² Franco, J. (2017). *Neo Cité, vivienda social en el centro de Santiago: por una ciudad inclusiva y equitativa*. [Blog] Plataforma Arquitectura. disponible en: <http://www.plataformaarquitectura.cl/cl/760857/neo-cite-vivienda-social-en-el-centro-de-santiago-por-una-ciudad-inclusiva-y-equitativa> [Accessed 7 Jun. 2017].

³³ Minvu, *Programa quiero mi barrio*, octubre 2008, página 9 disponible.

<http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/chile/politicas/QuieromiBarrio.pdf>

³⁴ Ministerio de Vivienda y Urbanismo - Gobierno de Chile - (203 nuevos barrios 2014 - 2018).

(2016). Minvu.cl. Revisado 28 Diciembre 2016, http://www.minvu.cl/opensite_20140214175813.aspx

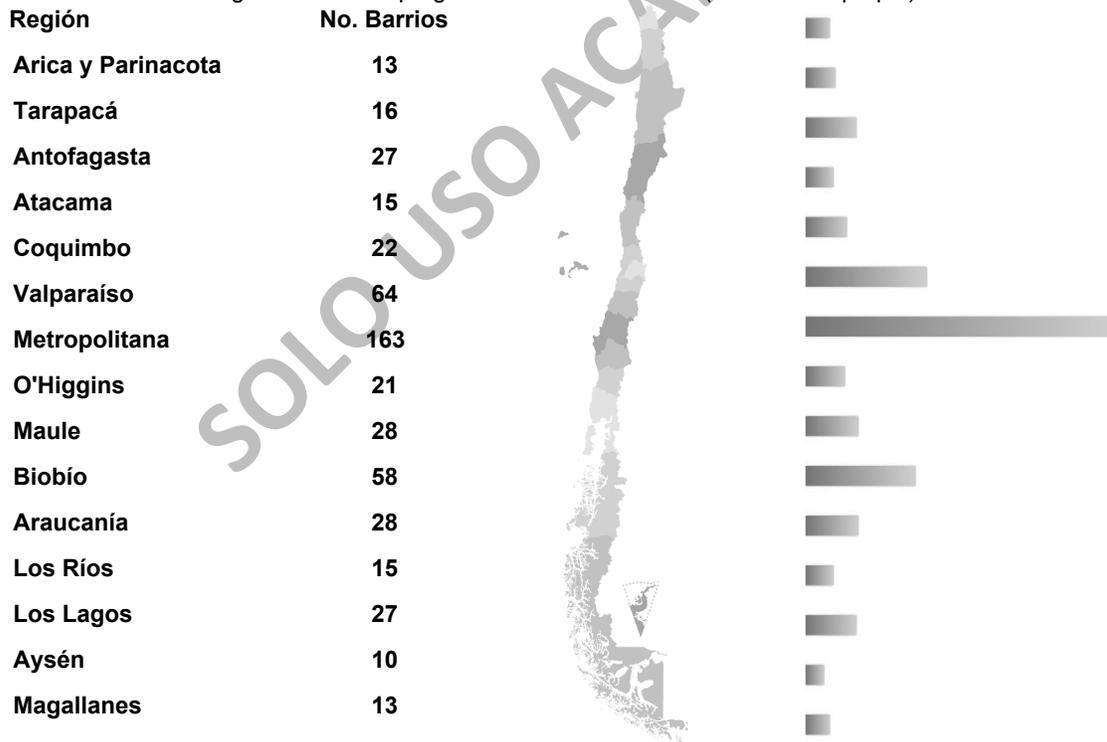


A nivel nacional la región Metropolitana, Valparaíso y Biobío con un 31.3%, 12,3% y 11,2% son respectivamente las comunas con mayor cantidad de barrios dentro del programa.

“Toda familia merece vivir en un barrio amable, con espacios públicos bien acondicionados, con lugares para el encuentro, el deporte y la recreación”³⁵.

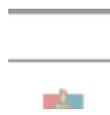
De las palabras anteriores dichas por la presidenta Michelle Bachelet, en el 2014, se entiende el grado intervención que pretende el programa, se entiende que la vivienda social es más que una unidad aislada, se entiende como un territorio con cualidades que ayudan a la interacción de las personas pero también se reconocen las falencias de las políticas de vivienda sociales hasta la fecha y como el programa recatara dignidad de las familias.

Tabla visualización gráfica alcance programa “Quiero mi Barrio” (elaboración propia)



Fuente MINVU programa “Quiero mi Barrio”

³⁵ Michelle Bachelet . Programa de gobierno 27a. junio 2014



El Programa se inserta en las definiciones estratégicas del MINVU, expresadas en los tres ejes de la política habitacional:

- La cantidad de soluciones habitacionales para continuar la reducción del déficit habitacional;
- la calidad de las soluciones habitacionales, con mejoras en su estándar y en los procesos de diseño y construcción; y
- promover integración social, procurando soluciones habitacionales adecuadamente insertas en barrios y ciudades.

Y los tres ejes estratégicos de la agenda de ciudades:

- integración social, para lograr ciudades participativas y cohesionadas socialmente;
- sustentabilidad ambiental, porque no es posible pensar el desarrollo sin la protección del medio ambiente natural y los recursos escasos;
- competitividad, en busca de un desarrollo urbano integrado y sustentable basado en un real progreso de las personas, la generación empleos de calidad y de oportunidades de inversión³⁶

- *Los ejes estratégicos se encuentran perfectamente alineados con lo ODS y en especial con el principio 11, anteriormente mencionado.*

Un eje urbano se enfoca en enfrentar problemas de deterioro urbano tales como conectividad del barrio con el resto de la ciudad (Periféricos), déficit de pavimentación, ausencia o mala calidad de equipamiento comunitario, áreas verdes, iluminación, y otras obras complementarias necesarias para la generación (falta de diseño integral), optimización y/o recuperación de los espacios colectivos y públicos del barrio se materializan en un plan gestión de obras priorizado por los vecinos.

El eje social tiene por objetivo mejorar los niveles de integración social, promoviendo la participación de los vecinos en el proceso de recuperación de los espacios públicos y mejoramiento de las condiciones que se materializan en un Plan de Gestión Social que incluye control de avance de obras capacitaciones a los vecinos en áreas temáticas vinculadas al uso de los espacios públicos.

³⁶ Minvu, *Programa quiero mi barrio, 2006 disponible*
<http://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/chile/politicas/QuieromiBarrio.pdf>



La complejidad y tamaño de los barrios genera una categorización de acuerdo al número de vivienda y grado (tabla 2) de intervención. Los fondos destinados, van desde los \$840.000 dólares hasta los \$4.460.000, de los cuales el 26.2% y el 13.5% son destinados al Plan de Gestión Social respectivamente³⁷.

Tabla 2 Categorización de la intervención Quiero mi Barrio.

Clasificación Barrio	Número de viviendas por Barrio / Complejidad	
	Complejidad Media	Complejidad Alta
TIPO A	Hasta 500 Viviendas	Hasta 500 Viviendas
TIPO B	Entre 501 y 1.500 Viviendas	Entre 401 y 900 Viviendas
TIPO C	Entre 1.501 y 3.000 Viviendas	Más de 900 Viviendas
TIPO D	Más de 3.000 Viviendas	No aplica

Fuente MINVU - Elaboración Propia

Las tipología de los barrios corresponden a dos variables importantes, y que ayuda a poder ocupar la metodología adecuada según su magnitud e inversión económica y social. Entonces los barrios de intervención media que sólo requieran de una intervención de menor escala, como el mejoramiento de fachadas, mejoramiento de espacio público o equipamiento serán de tipo A hasta un máximo de 500 viviendas y de alta complejidad, osea que presenten: alta concentración de deterioro urbano y vulnerabilidad social, presentan déficit de infraestructura u otros déficit de escala mayor como máximo 400 viviendas. Como se explica en la tabla 2, esto para poder cumplir con lo siguiente:

“Participación ciudadana, que es la base metodológica del trabajo en los barrios. La sostenibilidad en el tiempo de la recuperación de los barrios depende de que los vecinos se sientan identificados con los proyectos y tomen parte activa en su definición y priorización. Al mismo tiempo, el desarrollo de las organizaciones comunitarias es una de las vías para avanzar en la superación de muchas de las condiciones de vulnerabilidad social que aqueja a los barrios y sus comunidades. Además, la incorporación activa de los vecinos en el proceso de

³⁷ MINVU. (2008) Programa Quiero Mi Barrio.



regeneración del barrio permite recuperar las confianzas entre ellos y promover el uso de los espacios públicos, elementos que están en la base del mejoramiento de la imagen del barrio y la superación de su estigmatización”.³⁸

La participación de esencial en todas las etapas y van desde las consultas firma de contratos y rendición de cuentas de las autoridades y una fiscalización permanente de la obras.

Para cumplir con lo anterior el programa cuenta con un Equipo Ejecutor, el que puede ser Estatal o privado, adjudicado mediante licitación pública, conformado por profesionales con experiencia en gestión de programas y proyectos, trabajo comunitario y gestión social, Este será el encargado de coordinar con todos los actores del proyecto y ser el interlocutor entre el estado y los beneficiario en todas las etapas que se describen a continuación:

1. **Elaboración de contrato con el barrio** : Esta es la parte donde se generan las confianzas con la comunidad es el primer acercamiento entre los técnico y los vecinos, se genera un diagnóstico en conjunto , según grupos de interés, donde se definen las necesidades y los actores claves el cual da paso a la formación del consejo vecinal, a cargo de la rendición de cuentas, generación de plan de gestión de obras e iniciativas social (capacitaciones). Cerrando el proceso con la firma del contrato.
2. **Ejecución del contrato** : implica la licitación y contratación de las obras, su ejecución, control y seguimiento y la recepción final de las mismas.
3. **Cierre, evaluación del contrato y agenda futura** : En esta fase se realiza el cierre del Contrato de Barrio con Consejo Vecinal de Desarrollo, se evalúa el Programa, se sistematiza la experiencia en cada barrio, y se trabaja en la

³⁸ Minvu, *Programa quiero mi barrio*, octubre 2008, pagina 9 disponible <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/chile/politicas/QuieromiBarrio.pdf>



proyección del Consejo Vecinal de Desarrollo a través de la Agenda Futura que incorpora los proyectos no ejecutados, la mantención de obras ejecutadas y la formulación de nuevos proyectos asociados a la multisectorialidad. Durante esta fase está previsto realizar un Hito de Cierre del programa, que tiene por objeto dar cuenta del proceso, productos, vivencias, evaluación y aprendizajes del programa, entregar a la comunidad la Historia del Barrio y motivar la continuación de las dinámicas sociales y comunitarias y organizaciones vecinales surgidas o fortalecidas durante la ejecución del Programa³⁹.

Cuadro 1: Resumen etapas y actores.



Fuente : Minvu

Como resultado del programa, que cumplió 10 años el en 2016 con inversión superior a los 500 millones de dólares, podemos resumir que hasta la fecha se han intervenido 520 barrios en 15 regiones del país mejorando las condiciones del barrio en infraestructura y equipamiento. Pero sin duda lo más relevante no son las obras sino las percepción general de los vecinos y comunidad respecto del lugar donde habitan. Como lo muestran los resultados de “encuesta diagnóstico y evaluación”⁴⁰ que se le realizó a 38 de los 200 barrios pilotos (2006 - 2010) muestra que el

³⁹ Minvu, *Programa quiero mi barrio*, octubre 2008, página 14 disponible en :

<http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/chile/politicas/QuieromiBarrio.pdf>

⁴⁰ MINVU. (2016) *Resultados Encuesta Diagnóstico y Satisfacción - Barrios Piloto (2006 - 2010)*

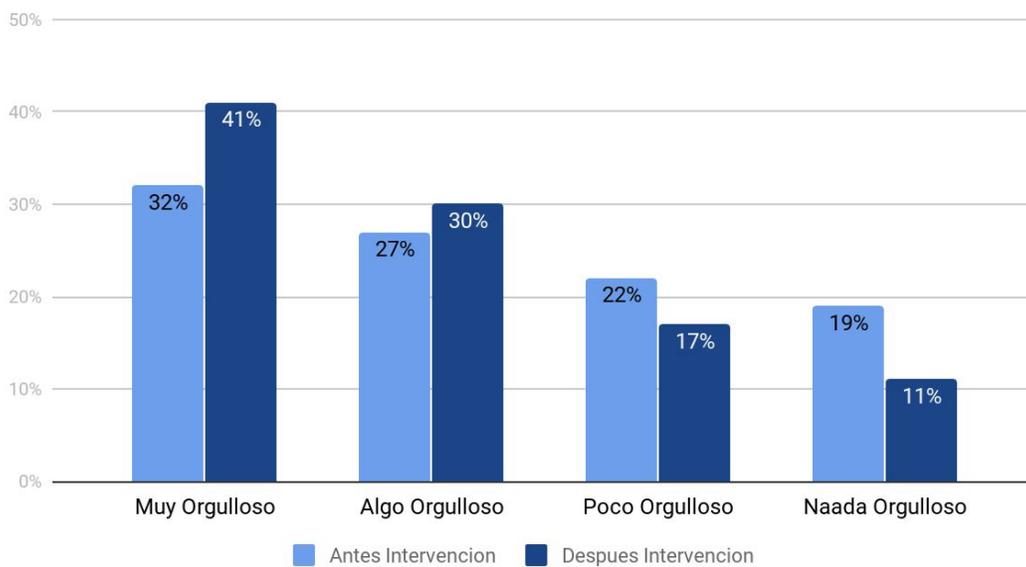
Disponible en: http://www.minvu.cl/opensite_20141028132429.aspx



“orgullo barrial” aumentó casi un 10% luego de la intervención este indicador está relacionado con el arraigo y sentido de pertenencia mejorando la imagen que tiene de ellos en su barrio como se observa en el gráfico 2.

“A su vez, existe una percepción positiva sobre la sostenibilidad del proceso en el barrio, ya que la gran mayoría de los vecinos encuestados señalaron, que las obras serán utilizadas y mantenidas en el futuro.”⁴¹

Gráfico 2 : Percepción del Barrio por los vecinos antes y después de la intervención



Fuente :Área de Planificación y Evaluación, Secretaría Ejecutiva del Programa Recuperación de Barrios, MINVU.

También la relación y nivel de confianza entre vecinos aumento, incrementando la organización vecinal y participación entre los vecinos y el Consejo Vecinal de Desarrollo (CVD) encargado de la fiscalización de obras y planes futuros de desarrollo catalizando el trabajo en conjunto para la continua mejora del barrio.

⁴¹ MINVU. (2016) *Resultados Encuesta Diagnóstico y Satisfacción. Pagina 38 - Barrios Piloto (2006 - 2010)* Disponible en: http://www.minvu.cl/opensite_20141028132429.aspx

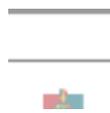
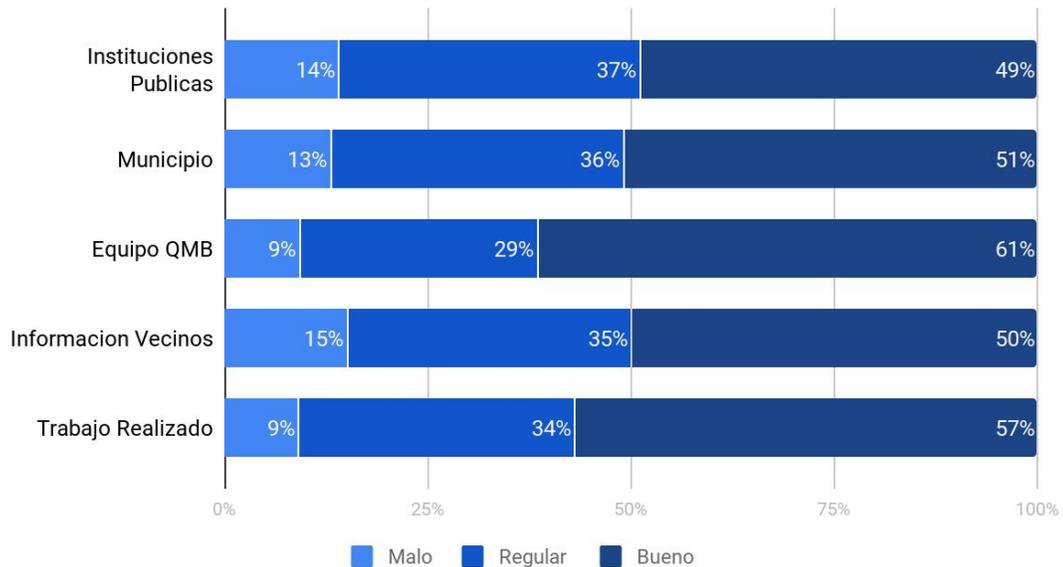


Grafico 3 : Percepción de relación entre CVD y actores.



Fuente :Área de Planificación y Evaluación, Secretaría Ejecutiva del Programa Recuperación de Barrios, MINVU.

Las metodologías para que las personas se organicen en torno a un objetivo común y se comprometan en el tiempo a mantener y mejorar su entorno existen, pero la ventaja sería ocuparlas desde que los barrios nacen y no como medidas paliativas a soluciones mal implementadas como le estudiaremos a continuación.

5.2. Quinta Monroy.

Quinta Monroy es un ejemplo en cómo la gestión de organismos públicos, privados y organizaciones de la sociedad civil, incluidos dirigentes sociales, puede -ocupando las metodologías descritas anteriormente- ayudar al mejoramiento en la calidad de vida a nivel de los campamentos (regularizando y formalizando viviendas que antes eran precarias). La participación, fue el eje, y la radicación de este campamento, el objetivo.

Ubicado en el centro de una zona urbana consolidada en Iquique, cuenta con buena conectividad, acceso a servicios complementarios y de transporte, que son las condiciones ideales que hoy se intentan replicar y compensar en los proyectos de vivienda social intervenidos por el programa “Quiero mi barrio”.



Más de 100 familias han ocupado esos terrenos por cerca de 40 años. El proyecto nace como respuesta a la iniciativa original del Gobierno de Chile específicamente del SERVIU y que consistía en reubicarlos de manera permanente a la localidad de Alto Hospicio, que se encuentra a las afueras de Iquique, en una zona con mala accesibilidad - como se muestra en la imagen “Vista aérea”- y deficiencia en servicios complementarios y equipamiento. Esto a opinión de la comunidad, encarecería el costo de la vida, gastos en transporte, sumado al rompimiento de la fibra social y en perjuicio de las actividades económicas.

Ubicación Quinta Monroy



Fuente: Portal de la VI región

Vista Aérea



Fuente: <http://gondolaproject.com/>

La problemática no fue fácil de abordar, la normativa para la construcción de vivienda social no permitía la adquisición del terreno (Quinta Monroy) a precio de



mercado y fue necesario un proceso judicial donde se obligó al Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU) a comprar el terreno a un precio tres veces mayor al destinado para vivienda social de la época (2004), por lo que los recursos restantes tenían que ser maximizados para la construcción de las viviendas de manera de asegurar la rentabilidad social por sobre la económica.

Bajo estas condiciones el Gobierno de Chile mediante dos programas **“Vivienda Social Dinámica sin Deuda” (VSDsD)** y **“Quiero mi Barrio” (QMB)**, detallado anteriormente, contacta a la Oficina de arquitectos **“ELEMENTAL”** donde el chileno **Alejandro Aravena** y un equipo multidisciplinario de la Universidad Católica, compuesto de Arquitectos, Constructores, Ingenieros Comerciales, Antropólogos y Sociólogos, entre otros, entregará una solución habitacional a las 100 familias en las 0,5 hectáreas de terreno.

Vista aérea morfología del terreno antes y después



Fuente : <http://www.disenoarquitectura.cl/quinta-monroy-alejandro-aravena/>

El proyecto de arquitectura tenía que responder a la demanda principal **“ninguna familia se va y todas reciben casa”**, ya que cualquier solución habitacional convencional de vivienda social, en el mejor de los casos, podría albergar a 60 familias y la construcción en altura no permitía que las viviendas se ampliarán como se muestra en las imágenes. Esto sumado a las limitantes del presupuesto que se vio comprometido debido a la compra del terreno, teniendo disponible para la construcción 300 UF unidad subsidio entregado por el programa VSDsD, solo permitiría construir alrededor de 31mt².



Imagen de construcciones convencionales en vivienda social.



Fuente : <http://www.diseñoarquitectura.cl/quinta-monroy-alejandro-aravena/>

La sistematización de la información y la experiencia de los vecinos en el aprovechamiento del espacio en condiciones de escasez, donde **"El individuo puede entregar información vital para el diseño"**⁴², fueron claves para poder llegar una solución. Con esto, el arquitecto pudo interpretar el funcionamiento de la comunidad, siendo esta quien en definitiva resolvió el problema. En la imagen siguiente se muestra como existían viviendas en primer y segundo nivel habitadas por familias diferentes, base para el diseño definitivo.

Vista del interior del campamento



Fuente : <http://www.diseñoarquitectura.cl/quinta-monroy-alejandro-aravena/>

⁴² Alejandro Aravena, *Incluir a la comunidad en el proceso*, 2014, Ted Talk
http://www.ted.com/talks/alejandro_aravena_my_architectural_philosophy_bring_the_community_into_the_process?share=1eb92aec11&language=es



La participación ciudadana fue clave para llegar a una solución en conjunto: El diálogo con el Gobierno Regional de Tarapacá, la acción participativa de los beneficiarios en conjunto con las empresas constructoras⁴³ y, por sobre todo, la rendición de cuentas, en donde los propietarios se encargaron de fiscalizar que se cumplieran los acuerdos.

Para que esta participación fuese efectiva, se tuvieron que derribar muchas barreras de confianza hacia la autoridad. La gente dudaba que este proyecto se fuera a hacer. En las primeras reuniones participaron muy pocas personas y fue preciso generar las confianzas para que los beneficiarios fueran más partícipes del proyecto. **“No se logra la confianza si no hay transparencia”** y por esto se requirió un proceso constante, un trabajo del día a día para que fueran las familias los partícipes de todas las etapas del proyecto.

“El Programa tenía un componente de intervención social que operaba a través de una coordinación con FOSIS, institución que financia a los profesionales que hacían el trabajo de gestión de la participación en los campamentos y territorios locales. Había 1 profesional por cada 100 familias, aproximado”⁴⁴.

El primer encuentro con los vecinos fue para mostrar las limitaciones del proyecto y sus implicancias en el objeto de ganar la confianza para no generar falsas expectativas y ocupar metodologías que los hicieran partes del diseño (como se muestra en la imagen a continuación). Esto para propiciar la participación en las etapas del proyecto. Como resultado se presentaron las primeras alternativas de modelos de vivienda y se decidió que ninguna familia tendría que ser erradicada y el el proyectos daría solución a las 100 familias involucradas.

⁴³ La empresa constructora capacito y contrato habitantes del campamento para construir el conjunto.

⁴⁴ Sánchez Yáñez, R. (2016). *Caracterización del Proyecto Quinta Monroy bajo la perspectiva de gobierno abierto y sus principales dimensiones. Tesis para obtener el grado de Magíster en Gobierno y Gerencia Pública, Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, Santiago*



Primer acercamiento visual de diseño participativo.



Fuente : <http://www.disenoarquitectura.cl/quinta-monroy-alejandro-aravena/>

Las reuniones y talleres se llevaron a cabo de forma didáctica y participativa y se presentaron modelos donde las personas podían hacer sus observaciones y modificaciones a las propuestas. Esto dio paso para que en el tercer taller se escogiera la tipología de vivienda más conveniente y cumpliera con los requerimientos acordados (imagen).

Primer acercamiento volumétrico de los vecinos



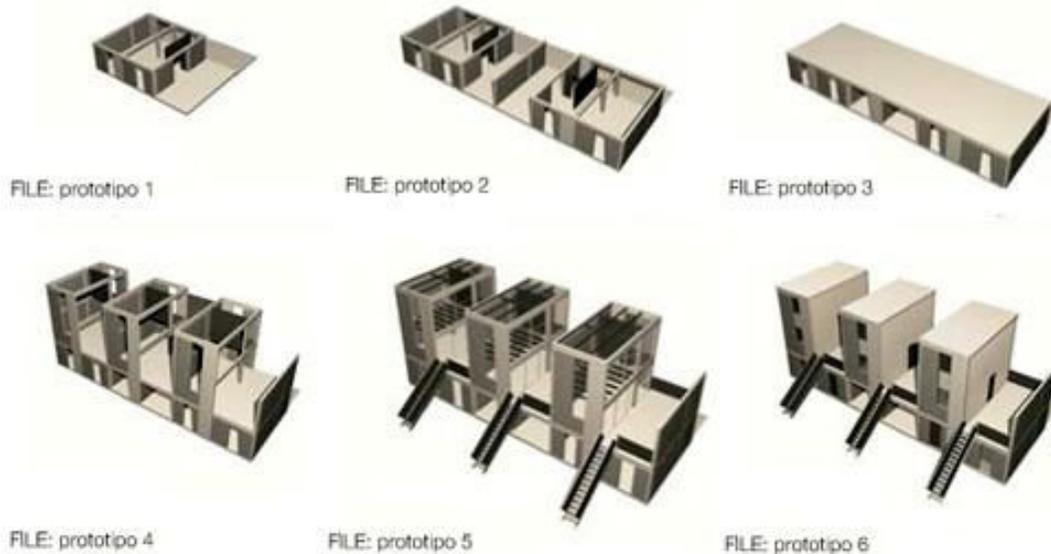
Fuente : <http://www.disenoarquitectura.cl/quinta-monroy-alejandro-aravena/>

El resultado de esta experiencia no solo entregó un diseño que respondió a las necesidades⁴⁵ (como se ve en la imagen que se ve a continuación), si no que también los vecinos pudieron participar del proceso de construcción a través de un sentimiento de pertenencia que se arraigara. Además, pudieron resolver la

⁴⁵ *EL análisis del diseño no es parte de este estudio.*



ubicación de las familias dentro del conjunto, escoger de quién serían vecinos y a pesar de que estas experiencias no pueden ser cuantificadas monetariamente, sin duda ayudan a disminuir la inversión en mantenimiento 11 años después.



El resultado final de diseño es un módulo de 5 casas, dos en un primer y 3 en un segundo piso (como se ve en la imagen anterior). Con esto los beneficiarios tuvieron la libertad de elegir en qué tipo de casa querían vivir para sí poder imaginar cómo sería su casa una vez terminada, pero por sobre todo cuenta con la validación de sus ocupantes porque fueron incluidos durante todo el proceso.

“El hábitat residencial constituye el resultado de un proceso en permanente conformación de lugares en distintas escalas referidas al territorio, que se distinguen por una forma particular de apropiación, dado por un vínculo cotidiano con unidades de experiencia singulares, potenciando relaciones de identidad y pertenencia, a partir de lo cual el habitante lo interviene y configura”⁴⁶.

⁴⁶ INVI (2005). Documento docente magíster en hábitat residencial, p.4



6. Conclusiones y recomendaciones

El constante crecimiento de la población urbana, junto con los acuerdos internacionales que buscan hacer de las ciudades lugares más sostenibles con mejores niveles de habitabilidad y estándares de vida inclusivas y accesibles para todos, hace necesario el replantearse cómo imaginamos la vivienda para los que más las necesitan.

Durante la presente investigación se identificó que en un comienzo la generación de vivienda social estuvo siempre relacionada con el individuo y sus necesidades. Más allá del simple hecho de poner un techo sobre sus cabezas, inicialmente fue un acto de filantropía, en algunas ocasiones desinteresado y en otras como beneficio a trabajadores de alguna actividad económica, y en particular para dar solución de **ubicación** a aquellos integrantes de la sociedad más desprotegidos. Luego se convierte una política, donde el Estado actúa tanto como diseñador y como ejecutor de las obras. No fue hasta finales del siglo XX donde la empresa privada tomó un rol en la producción masiva de viviendas sociales y como consecuencia se desconectó del usuario, convirtiendo a esta en un producto estándar que solo tenía que cumplir un requerimiento... que el precio final fuera lo que estaba estipulado en la ley.

Nos hemos dado cuenta que la política habitacional vigente en Chile se enfoca principalmente en resolver el problema principal -la solución habitacional-. Sin embargo, se olvida que la ubicación es lo que moviliza a las personas e impulsa sus demandas y necesidades. No se puede resolver el acceso a la vivienda digna, sino existe una distribución equitativa en el acceso a los servicios.

Es importante entender la vivienda social como un bien público en contexto, armonía y sintonía con la vida urbana y que se centre en el individuo y su desarrollo integral. De nada sirve tener una casa, una vivienda, si se debe recorrer grandes distancias para acceder a servicios básicos y complementarios.



Los antecedentes presentados demuestran que una consulta y participación ciudadana en la etapa temprana de la fase de diseño de viviendas sociales, donde se incluya la multidimensionalidad del problema (la ubicación y realidad de las comunidades) ayuda a recopilar información necesaria para que posteriormente programas como “QMB” sean un complemento para ejecutar obras complementarias. Por la naturaleza del encargo, el profesional a cargo de estos procesos debería ser un arquitecto, donde parte de su formación consista necesariamente, en traducir problemáticas e información en soluciones constructivas.

Lo anterior se ve reflejado en la descripción del proceso para la realización de vivienda social, esta no incluye consultas de ningún tipo ni obligatorias ni voluntarias y la participación del arquitecto está limitada a la presentación de un diseño final a modo de concurso para ser ejecutado en una ubicación ya definida de acuerdo a las posibilidades económicas.

Podemos ver en especial que en Chile existen metodologías que puedan llevar al desarrollo de una vivienda social sostenible. La oficina de ELEMENTAL se ha involucrado en diferentes proyectos a lo largo del país y siempre involucran la arquitectura participativa en la creación de confianza y establecimiento de expectativas realistas. Esto es especialmente importante para la coordinación de los diferentes actores, en especial con los de gobierno y sus diferentes programas que son los que cuentan con los recursos económicos y técnicos.

Hoy nos encontramos en un momento donde existe una necesidad real y fuerte. En Chile hay más campamentos que antes, de acuerdo a lo demuestra el estudio de la Fundación TECHO. Sin embargo, además existen más capacidades y metodologías para desarrollar viviendas sociales que perduren en el tiempo y que cuenten con la validación que se necesita para que sean sustentables.

Hoy es cuando el Estado, el sector privado y la sociedad civil deben trabajar juntos con un objetivo en común: una vivienda digna, participativa y sustentable



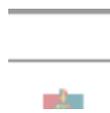
Índice de siglas

AGCI: Agencia Chilena de Cooperación Internacional
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
Ficha CAS: Ficha de Caracterización Socioeconómica
CASEN: Caracterización Socioeconómica
CEPAL: Comisión Económica para América Latina
CESCO: Consejo Económico Social Comunal
CIS: Consejo Interministerial Social
CODECO: Consejo de Desarrollo Comunal
CONAMA: Comisión Nacional del Medio Ambiente
CONICYT: Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica
CORE: Consejos Regionales
CORFO: Corporación de Fomento de la Producción
CUT: Central Unitaria de Trabajadores
DIDECO: Dirección de Desarrollo Comunitario
DOS: División de Organizaciones Sociales
FOSIS: Fondo de Solidaridad e Inversión Social
MIDEPLAN: Ministerio de Planificación
ODEPLAN: Oficina de Planificación
OECD: Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica
OIP: Organizaciones de Interés Público
ONG: Organización No Gubernamental
OSC: Organización de la Sociedad Civil
PIB: Producto Interno Bruto
PLADECO: Plan de Desarrollo Comunal
PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PROFIM: Programa de Fortalecimiento Municipal
REDLAC: Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe
SEGEGOB: Ministerio Secretaría General de Gobierno
SEGPRES: Ministerio Secretaría General de la Presidencia
SUBDERE: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

SOLO USO ACADÉMICO

Bibliografía

- Cámara Menoyo, C. (2012). *¿De qué hablamos cuando hablamos de urbanismo participativo? Un análisis de distintas formas de entender la participación ciudadana entorno al urbanismo*. Cataluña: Universidad Abierta de Cataluña.
- Cámara Menoyo, C. (2012). *Las iniciativas de participación ciudadana en el urbanismo. El urbanismo participativo, una nueva forma de entender la ciudad y la ciudadanía en la configuración de espacios públicos*. *Revista de Estudios Sociales y Ciencias Sociales.*, 2(1), 19-32.
- CASEN. (2016 de Noviembre de 2016). *VIVIENDA Y ENTORNO: Síntesis de Resultados*. (CASEN, Intérprete) Ministerio de Desarrollo Social, Santiago, Santiago, Chile.
- Castillo, M. J., & Hidalgo, R. (2007). *Cien años de política habitacional en Chile*. En *1906/2006 Cien años de política de vivienda en Chile* (págs. 19-24). Santiago: UNAB Serie Arquitectónica N°1, Serie GEOlibros N°10.
- Castillo, M. J., Forray, R., & Sepúlveda, C. (2008). *Más allá de los resultados cuantitativos, los desafíos de la política de vivienda en Chile*. *Corolarios Arquitectónicos*(20), 14-29.
- Enet, M. (Diciembre de 2012). *Diseño participativo: Estrategia efectiva para el mejoramiento ambiental y economía social en viviendas de baja renta*. *Cuadernos de vivienda y urbanismo*, 5(10), 198-233.
- Forero Ramírez, S. (2011). *La vivienda social en América Latina: Una revisión para atender las necesidades habitacionales de la región*. Bogotá, Colombia : CAMACOL.
- Forray, R. (2007). *Participación. Compartir los poderes de decisión y acción sobre la ciudad*. En *1906/2006 Cien años de política de vivienda en Chile* (págs. 129-149). Santiago: UNAB Serie Arquitectónica N°1, Serie GEOlibros N°10.
- García Ramírez, W. (2012). *Arquitectura participativa: las formas de lo esencial*. *Revista de Arquitectura* , 14, 4-11.
- Gilbert, A. (2001). *La vivienda en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hidalgo, R. (2007). *Cien años de política de vivienda social, cien años de expulsión de los pobres a la periferia de Santiago*. En *1906/2006 Cien años de política de vivienda en Chile* (págs. 51-63). Santiago: UNAB Serie Arquitectónica N°1, Serie GEOlibros .
- López Vergara, R. F. (2010). *Viviendo en el límite. Estigmatización social y segregación espacial desde los imaginarios infantiles en la población Vicuña Mackenna de Rancagua* . Tesis para optar al grado de Magíster en Desarrollo Urbano, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile , Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Santiago.
- Martín Pérez, V. M. (2006). *La arquitectura organizativa de las entidades sin fines de lucro. Un análisis para el sector español de la cooperación al desarrollo bajo un enfoque de agencia* . Tesis doctoral, Valladolid .
- Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. (2012). *Green Book: on urban and local sustainability in the information age*. Madrid.



- MINURVI. (2016). *América Latina y el Caribe: Desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común*. Santiago, Chile: Impreso en Naciones Unidas, Santiago.
- MINVU. (2008). *Programa Quiero Mi Barrio*. Santiago: MINVU.
- MINVU. (21-23 de Octubre de 2009). *Seminario: "CIUDADANÍA Y EMERGENCIA: SUSTENTABILIDAD Y PESQUISA DE SENTIDOS"*. "CIUDADANÍA Y EMERGENCIA: SUSTENTABILIDAD Y PESQUISA DE SENTIDOS". Santiago, Santiago, Chile.
- MINVU. (2012). *Plan Integral de Rehabilitación Urbana, Bajos de Mena 2012-2014*. Santiago: Minvu.
- MINVU. (Enero de 2013). *Mapa Social de Campamentos*. (S. E. campamentos, Ed.) Santiago, Santiago, Chile.
- MINVU. (s.f.). *Programa Recuperación de Barrios. Lecciones aprendidas y buenas prácticas*.
- Nash Morales, F., & Paredes Saieg, G. (2011). *Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile, fundamentos para el reconocimiento del derecho a la vivienda. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales*, Santiago.
- Pincheira Hill, V. P. (2014). *Políticas Habitacionales y la falta de derecho a la vivienda en Chile*. *Revista de Derechos Fundamentales*(11), 52-92.
- Sánchez Yáñez, R. (2016). *Caracterización del Proyecto Quinta Monroy bajo la perspectiva de gobierno abierto y sus principales dimensiones*. Tesis para obtener el grado de Magíster en Gobierno y Gerencia Pública, Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, Santiago.
- Sepúlveda Swatson, D. (2004). *Capítulo 5, (Período de participación popular, 1964-1973)*. En MINVU, *Chile: Un siglo de políticas en vivienda y barrio* (págs. 128-183). Santiago, Chile: Maval.
- urbanos, C. d. (2016). *Informe estadístico de edificación N° 32*. Santiago : MINVU.
- Valenzuela, L. (2007). *La Caja de Habitación Popular: El rostro cambiante de la vivienda en Chile, 1936-1952*. En *1906/2006 Cien años de política de vivienda en Chile* (págs. 65-84). Santiago: UNAB Serie Arquitectónica N°1, Serie GEOlibros N°10.
- Villagra Marin, C. (2015). *Programa Condominio de Vivienda Tuteladas: Los incentivos que otorga la gestión para la participación*. Santiago.



Referencias WEB

https://issuu.com/antonycaballero/docs/participaci_n_y_arquitectura
<http://www.ing.uc.cl/ingenieria-y-gestion-construccion/opinion-1/>
<http://www.elementalchile.cl/proyectos/>
http://files.sld.cu/rehabilitacion/files/2010/09/como_escribir_tesis-06.pdf
<http://www.plataformaurbana.cl/archive/2013/04/08/catastro-detecta-235-mil-departamentos-de-blocks-25-esta-deteriorado/>
<http://www.cepal.org/es/publicaciones/40656-america-latina-caribe-desafios-dilemas-compromisos-agenda-urbana-comun>
<http://www.latercera.com/noticia/nuevas-casas-sociales-en-lo-barnechea-seran-ampliables-a-90-m2/>
<http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2016/09/05/la-politica-habitacional-destinada-a-grupos-vulnerables-esta-viva-y-activa/>
<http://www.plataformaarquitectura.cl/cl/800865/la-arquitectura-de-la-derrota-o-como-aproximarse-a-la-problematika-de-las-periferias>
<http://www.plataformaurbana.cl/archive/2016/12/11/manuales-descargables-y-gratuitos-para-construir-espacios-publicos-y-viviendas-sustentables/>
<http://participedia.net/en/cases/participaci-n-ciudadana-en-la-politica-habitacional-puente-alto-chile>
<http://www.techo.org/paises/chile/wp-content/uploads/2016/09/Catastro-Nacional-de-Campamentos-2016.pdf>
http://www.ted.com/talks/alejandra-aravena_my_architectural_philosophy_bring_the_community_into_the_process?share=1eb92aec11&language=es
<http://www.designother90.org/solution/incremental-housing/>
<http://laboratoriovivienda21.com/magazine/?p=133>
<http://masqueunacasa.org/es/experiencias>
<http://cndu.gob.cl/de-la-politica-de-vivienda-a-la-politica-urbana-integracion-social/>

SOLO USO ACADÉMICO