



Vivienda

[Documento Temático N°20, Habitat III]

Palabras clave

Segregación, equipamiento barrial, desempeño térmico.

Destacados

1. Una política de vivienda sustentable requiere una política urbana complementaria que además se inserte en un marco institucional, legal y normativo que la provea de los instrumentos necesarios para su implementación.
2. Tres desafíos de vivienda chilena que podrían abordarse simultáneamente: la recuperación de barrios vulnerables, la superación de la segregación social y la densificación de áreas bien localizadas.
3. El incremento de estándares de desempeño térmico de viviendas con aseguramiento de calidad del aire interior, que se inscriba en las políticas de vivienda nuevas y existentes, tendrá un impacto relevante en sus condiciones de habitabilidad y en la disminución de la contaminación en zonas urbanas del país.

Resumen

La rica experiencia chilena en vivienda ha sabido adaptarse y responder a variados desafíos. En las últimas décadas, la política habitacional chilena se concentró en resolver el problema del déficit habitacional, descuidando su vínculo con la política urbana y ofreciendo soluciones con bajos estándares de habitabilidad. Los tres principales desafíos actuales parecen ser: (i) responder a necesidades habitacionales cualitativas, (ii) entender lo habitacional de forma intersectorial y multiescalar y (iii) reconocer que estamos frente a una nueva pobreza urbana. Sin embargo, desde los inicios del nuevo siglo aparecen instrumentos para mejoramiento urbano, complementarios a las políticas de vivienda social tradicionales, como los subsidios de renovación urbana, los programas Quiero Mi Barrio y Protección del Patrimonio Familiar, que son pasos en esa dirección.

Autores

Margarita Greene, Waldo Bustamante, Renato D'Alençon, Sandra Cortés

VIVIENDA

Hechos y cifras

La habitabilidad –como señala el Documento Temático 20 de Vivienda (2015) de HABITAT III– es uno de los conceptos principales para la consecución de una vivienda adecuada y se define por contraste señalando que: “no es una vivienda adecuada si no garantiza la seguridad física o proporciona un espacio adecuado, como protección contra el frío, humedad, calor, lluvia, viento y otras amenazas a riesgos estructurales y de salud” (Documento Temático 20 – Vivienda, p.1). Sin embargo, el tema no se desarrolla en el resto del documento. Por la relevancia en el país, de acuerdo con las definiciones del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, MINVU, y de los expertos en vivienda, parece de la mayor importancia complementar este tema con un aporte desde la posición chilena.

El documento Chile Informe Nacional HABITAT III (Gobierno de Chile, 2016) reconoce la importancia de enfatizar estos aspectos al plantear que la política de vivienda debe ser integral, al priorizar “la calidad, la equidad y la integración territorial”. Para enfrentar los problemas de la calidad, declara que actualmente se llevan a cabo “ajustes a los Programas Habitacionales existentes, para mejorar la calidad, diversidad y pertinencia de las viviendas a las distintas necesidades, y ampliar el acceso universal, a personas con discapacidad e inmigrantes” (Gobierno de Chile, 2016, p.13).

También es importante señalar que el Documento Temático 20 menciona que “...los asuntos de vivienda son una prueba de fuego de desarrollo urbano y de ciudades bien planeadas” y en los conductores de acción se recomienda explícitamente combinar el mejoramiento del parque habitacional y la provisión de nuevas soluciones a través de métodos participativos que incorporen al Gobierno, instituciones de desarrollo financiero, sector privado y sociedad civil (Documento Temático 20 – Vivienda, p.2 y p.7).

Política habitacional y urbana chilena

En primer lugar, es importante señalar que parece insuficiente referirse a una política de vivienda sin aludir a la política urbana, así como reconocer su evolución a través del tiempo. En su recorrido de más de cien años, la política habitacional y urbana de Chile se ha ido adaptando continuamente y adoptando estrategias y soluciones diversas según el momento: así, pasó de un enfoque de Estado proveedor a uno subsidiario, de entregar grandes conjuntos habitacionales de viviendas terminadas a soluciones habitacionales progresivas a ser terminadas por los propios pobladores, y ha sabido incorporar al sector privado en el financiamiento y construcción de viviendas. Cada uno de estos cambios ha significado costos y aprendizajes. Los cambios tienen momentos de inflexión precisos e identificables posteriormente, aunque más difíciles de predecir. Desde CEDEUS se estima que, actualmente, estamos frente a uno de estos momentos de inflexión. Ello dado tres grandes desafíos actuales, que precisan un cambio sustancial.

- (i) Las necesidades residenciales. La vivienda no puede medirse en la construcción de casas ni los hogares en parejas con hijos. Se trata de satisfacer las necesidades residenciales de la población que habita en el territorio nacional, capaz de recoger la realidad y diversidad demográfica, étnica y cultural, ubicada en climas y situaciones geográficas diversas.
- (ii) El cambio de escala. Los problemas del hábitat trascienden al sector vivienda, ya que involucran aspectos de salud, educación, recreación, transporte e incluso trabajo, y también trascienden el territorio –barrio o sector de la ciudad– donde se manifiestan. Por esto se hace necesario abordarlos de forma integral y multiescalar.
- (iii) La nueva pobreza urbana. La pobreza chilena ya no está tan asociada a carencias materiales sino a temas de exclusión, a la imposibilidad de integrar determinados ámbitos de la sociedad, y al vivir inserto en un medio ambiente violento, de inseguridad ciudadana, que impide beneficiarse de las oportunidades que ofrece la vida urbana contemporánea. La accesibilidad al resto de la ciudad aquí juega un rol fundamental.

Estos desafíos se enmarcan en un momento en que, después de más de 30 años de políticas habitacionales con énfasis en la producción de nuevas soluciones, por primera vez se vislumbra la superación del déficit habitacional cuantitativo en el corto plazo (Hidalgo, 2007). Ello, junto con las señales de deterioro físico y social de las periferias pobres de nuestras ciudades, ha hecho necesario repensar el diseño de las políticas e instrumentos habitacionales centrados en la producción de viviendas y que, en cambio, tomen cada vez más importancia las políticas integrales que incorporan al entorno urbano. Así, el mejoramiento del espacio público, de las relaciones entre vecinos y de la participación ciudadana, adquieren cada vez más relevancia en el discurso público.

El salto hacia una mirada más cualitativa del hábitat residencial impone entonces muchos desafíos. A juicio de los investigadores de CEDEUS son tres los aspectos en que debieran centrar su mirada las nuevas políticas: (i) la recuperación de los barrios vulnerables; (ii) la densificación de nuestras ciudades; (iii) los estándares de calidad de nuestras viviendas.

Recuperación de barrios vulnerables

La experiencia que tenía Chile en la radicación de asentamientos precarios desde los años ochenta sirvió de antecedente al innovador programa Quiero Mi Barrio (QMB) que se inicia el 2006. A esas alturas el país tenía claro que las carencias de los barrios vulnerables no estaban relacionadas con la satisfacción de necesidades básicas, como la dotación de agua potable o alcantarillado, sino a necesidades de segundo orden, como la necesidad de espacios públicos seguros y gratos, con un nivel adecuado de equipamiento (deportivo, cultural) y con conexiones al resto de la ciudad.

Además, también había conciencia de que era necesario atender a necesidades más profundas de las personas, como la de pertenecer a un cuerpo social más amplio. Esto, sin perder de vista que nuestra sociedad es cada vez más diversa en lo que respecta a intereses y modos de vida, por lo que esta inclusión no podía atentar contra la individualidad de las personas. El reto para las políticas públicas exige perspectivas que incorporen tanto una mirada espacial como social sobre el problema urbano. En atención a estas dos realidades el Quiero Mi Barrio plasma varias innovaciones para Chile: es intersectorial y participativo. Se trata de un programa que busca generar cohesión social al mismo tiempo que proveer de infraestructura barrial. Es participativo, incorporando al gobierno central, local y a la comunidad organizada.

Pero quizás la principal innovación de este programa es que actúa sobre líneas de acción del propio ministerio, que con un criterio cuantitativo había construido grandes paños de ciudad sin los equipamientos y servicios urbanos mínimos. Las políticas ministeriales en torno al tema parecen haber entendido esta realidad. Así lo demuestra la serie de programas de la nueva política habitacional del 2006 dirigidas fundamentalmente a mejorar el hábitat urbano, con fuerte acento en lo intersectorial y en la participación comunitaria.

Otro aspecto interesante de estos programas es que, además, han empezado a considerar al barrio como unidad básica de intervención en el territorio. Más aún, están incorporando el rol del espacio urbano en el desarrollo de dinámicas sociales tanto positivas (por ejemplo, fortalecimiento de la comunidad) como negativas (por ejemplo, desarrollo de la delincuencia), interesándose cada vez más por lo barrial.

Es así como, en definitiva, se está pasando de una aproximación sectorial basada en la entrega de un producto, la vivienda, a una aproximación integral enfocada (pero no circunscrita) en un territorio, el barrio.

Por último, es importante destacar la importancia de generar conocimiento respecto de las intervenciones a escala barrial. Varias son las políticas públicas en Chile que intervienen a esta escala,

VIVIENDA

sin embargo, poco se ha profundizado en la generación de conocimiento de cómo ellas afectan la vida de los ciudadanos. Algunos estudios han encontrado evidencia de que aquellos aspectos que se intervienen parecieran generar altos niveles de satisfacción respecto de las intervenciones, ponen énfasis en la acción de los programas desarrollados (Cortés & Sepúlveda, 2011). Sin embargo, es escasa la evidencia sobre la relevancia que tienen estas intervenciones para los vecinos y si responden o no a sus necesidades e intereses. En este sentido es necesario tener un mayor conocimiento del déficit cualitativo y de reconocer las necesidades desde los propios habitantes, a objeto de nutrir el diseño de políticas públicas, participativas e inclusivas más cercanas a las necesidades de los residentes (Cortés & Sepúlveda, 2016).

Densificación e integración social

La sustentabilidad de las ciudades y especialmente de las grandes metrópolis, depende de cómo se aborda su crecimiento. Frente a esta interrogante, la discusión usualmente se polariza en dos posturas: crecimiento por extensión vs. crecimiento por densidad. La primera sugiere utilizar nuevos terrenos, que normalmente rodean la ciudad existente, para alojar su crecimiento; en la segunda, se propone crecer aumentando la densidad sin extender la superficie urbana existente, haciendo uso residencial de paños subutilizados.

Desde CEDEUS postulamos que la encrucijada enfrentada por la planificación urbana actual requiere incorporar dos importantes variables –la diversidad y la accesibilidad–, ya que su análisis y comprensión abren la posibilidad de cualificar el tipo y calidad de densidad urbana resultante. Por diversidad entendemos la inclusión de habitantes de diversas condiciones sociales, etarias, económicas u otras, así como la existencia de una multiplicidad de funciones urbanas (comercio, parques, escuelas, etc.). Por accesibilidad, la posibilidad de desplazarse no motorizadamente por el espacio urbano, lo que no solo posibilita el acceso al transporte público, los servicios y el equipamiento local, sino que promueve el encuentro y el desarrollo de la comunidad, entregando una sensación de seguridad y bienestar social en el entorno.

Nuestro equipo de investigadores viene trabajando hace varios años en temas asociados a las relaciones socio-espaciales entre habitantes y el entorno construido, buscando fomentar la sustentabilidad y resiliencia urbana, tanto en áreas centrales como en barrios vulnerables de la ciudad. En un proyecto FONDECYT anterior investigamos "... el complejo tema de la densidad e integración socio-espacial urbana con miras a desarrollar instrumentos de política pública que posibilitaran la densificación habitacional en torno a estaciones de Metro, incluyendo viviendas subsidiables, con el fin de promover mayor integración socio-espacial". Los resultados de ese estudio permitieron comprobar varias de las hipótesis que explicaban la falta de densificación de sectores relativamente bien conectados a la infraestructura de transporte público (metro y corredores de buses BRT -Bus Rapid Transit-) en Santiago, dentro de las cuales hay dos que consideramos especialmente relevantes, y que quisiésemos seguir explorando en la presente investigación.

La primera hipótesis es que el marco legal y normativo chileno ha dificultado los procesos de densificación. En efecto, el modelo neoliberal de desarrollo urbano que impregna nuestra actual política pública hace difícil avanzar en esta línea sin agregar nuevas herramientas o instrumentos de diseño urbano, como por ejemplo la recuperación de plusvalías o asociaciones público-privadas. La segunda, es que la calidad del espacio público, generado en torno a los proyectos de densificación residencial, es esencial para mantener la vitalidad urbana, diversidad social, multifuncionalidad y movilidad no motorizada requerida para mantener un espacio urbano sustentable.

Los estándares de calidad de las viviendas

La política habitacional chilena, llevada a cabo desde fines de los años ochenta, se reconoce genera-

lizardamente como exitosa en la provisión de viviendas, al menos en términos cuantitativos. Durante los últimos 20 a 25 años, el sistema ha sido capaz de reducir sustancialmente el déficit de vivienda. Entre 1990 y 2000, la reducción alcanzada fue de 19%, pasando de 900.000 a 750.000 familias en déficit cuantitativo, y 36,8 % en el déficit cualitativo, de 650.000 a 400.000 familias. Esto se consiguió proveyendo unidades pequeñas, desde 35 metros cuadrados, situadas en zonas periféricas mal conectadas y sin equipamiento, construidas por empresas privadas que compiten en licitaciones por contratos con pequeños márgenes de utilidades, en base a normas mínimas de calidad, que comprometen la excelencia de las unidades resultantes.

Diversos estudios pusieron de manifiesto que, reconociendo el amplio éxito cuantitativo de las políticas de vivienda social en la década de los noventa en Chile, se hizo urgente enfocar la cuestión desde el punto de vista de la calidad en varios aspectos especialmente sensibles, tales como el tamaño de las viviendas, la condición de la construcción de las unidades de vivienda nuevas entregadas por el sistema y la calidad de las ampliaciones que se dan por supuestas en la política del Fondo Solidario de Vivienda (FSV) y la provisión de equipamiento e infraestructura urbana de calidad, entre otros (Rodríguez & Sugranyes, 2005).

La mala calidad de los estándares de construcción aceptados en Chile condujo a un deterioro rápido y bajo desempeño, incluso en condiciones normales de uso. Según la Encuesta de Calidad de Vida, realizada por el Ministerio de Salud (MINSAL) el año 2006, la vivienda y la satisfacción de necesidades que ella produce a sus moradores, es un factor importante en relación a la calidad de vida (INE, 2006). En ella, se destaca que alrededor de 20% de la población considera que el lugar donde vive no le proporciona satisfacción de la necesidad de privacidad. También se concluye que más de 20% de la población está insatisfecho con su salud mental y que 27% se encuentra con niveles altos de stress. Por otro lado, 35% de las personas entrevistadas refieren que el entorno donde viven presenta altos niveles de ruidos molestos.

Para la definición de requerimientos de calidad y la evaluación de su cumplimiento se requieren herramientas cuantitativas que permitan operacionalizar los conceptos, que suelen ser cualitativos. Existen estudios que se han orientado a generar indicadores cuantitativos que se asocian a distintos atributos de calidad de las viviendas. En efecto, se han propuesto parámetros y estándares a considerar en el ámbito de las políticas públicas de construcción de viviendas, para incluir de manera concreta aspectos surgidos de la consideración del concepto de habitabilidad. Este se ha definido como: “las cualidades de la vivienda, entorno inmediato y conjunto habitacional; considerando la estructura y materialidad, como el uso y mantención, por parte de sus moradores y que toma en cuenta su percepción, confort y seguridad; que permiten la satisfacción de las necesidades de las personas que la habitan y su desarrollo” (D’Alençon et al., 2010).

De acuerdo a la definición anterior de habitabilidad, se han considerado diversas variables para su evaluación. Dentro de estas se mencionan: hacinamiento, espacio para ampliación, aislación acústica y térmica, ventilación, iluminación, allegamiento, equipamiento comunitario y entorno sin contaminación (D’Alençon et al., 2010).

Precisamente en estas variables están los grandes desafíos que debe resolver el país en política de vivienda. El hacinamiento, el crecimiento espontáneo al que recurren las familias —que en ocasiones provoca iluminación natural insuficiente—, conjuntamente con la falta de ventilación mínima para fines higiénicos, generan severos problemas de habitabilidad en las viviendas. Los estándares de desempeño térmico de la envolvente, con sistemas constructivos de un estándar insuficiente y con altas tasas de infiltraciones de aire, se asocian a la falta de confort térmico y a altos consumos de energía para calefacción. En períodos de alta radiación solar, las familias de viviendas sociales que viven hacinadas enfrentan los problemas de la ausencia de un estándar obligatorio de desempeño térmico en los edificios para este período del año, que aminoren los problemas de sobrecalentamiento producto

VIVIENDA

de la inexistencia de criterios de diseño arquitectónico para evitar o al menos mitigar el problema (Bustamante et al., 2009).

En gran parte del territorio, desde la Región Metropolitana hacia el sur, el principal combustible para la calefacción es la leña. Este combustible es el principal responsable de la contaminación que afecta a gran parte de la población chilena del sur del país. Se estima que 10 millones de habitantes de Chile están sometidos a niveles de concentración de material particulado (MP) 2.5 por sobre lo que establece la Organización Mundial de la Salud. El problema se genera por la calidad de la leña utilizada (con contenidos de humedad no apropiados), por el tipo de artefactos usados en calefacción y cocinas y por el estándar térmico insuficiente de las viviendas, al que se asocia directamente un alto consumo de energía. Los tres puntos indicados deben ser parte de las políticas a aplicar en el país con la máxima urgencia.

El Ministerio del Medio Ambiente ha estado implementado Planes de Descontaminación Atmosférica (PDA) en un conjunto de ciudades del sur de Chile, que consideran medidas en relación a la calidad de la leña y a la incorporación de sistemas térmicos de mayor eficiencia o en base a otros combustibles. Estos PDA también incorporan medidas de mejoramiento térmico de viviendas nuevas y para reacondicionamiento de las existentes. Estos planes se concentran en las principales ciudades afectadas, sin embargo, no se conocen acciones que apunten a mitigar el efecto de la quema de leña en sectores rurales y en localidades de menor tamaño que las consideradas hasta ahora. Por ejemplo, en la región de la Araucanía existe un PDA vigente en Temuco y Padre Las Casas, pero cabe preguntarse qué ocurre con localidades como Angol, Victoria, Villarrica o Traiguén, donde el problema presenta niveles tan serios como Temuco/Padre Las Casas.

CEDEUS ha elaborado y propuesto estándares de desempeño térmico de edificios, para períodos de calefacción que incluyen incremento de estándar térmico en la envolvente, con aseguramiento de calidad de aire interior y con control de infiltraciones, entre otras medidas. También lo ha hecho para períodos de enfriamiento. Los estándares para calefacción han sido incorporados en PDAs que se han implementado como iniciativa del Ministerio del Medio Ambiente. Excepción a ello es el PDA de la Región Metropolitana de Santiago (RMS), donde la leña también es un combustible que impacta en la calidad del aire. Cabe indicar que en la RMS la presencia de MP 2,5 es principalmente producto de la quema de leña (Centro Mario Molina Chile, 2014). Cabe también señalar que el Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Energía realizan esfuerzos por implementar programas de reacondicionamiento térmico en viviendas existentes, cuestión de alta importancia para el país y en especial para los ocupantes de estas viviendas. Al respecto, el desafío es incrementar la tasa de reacondicionamiento anual, por cuanto prácticamente todas las viviendas del país requieren ser reacondicionadas. Al mismo tiempo, se hace necesario el control estricto de estas intervenciones para asegurar el objetivo que se persigue.

Los estándares de desempeño térmico de viviendas (para calefacción) propuestos por investigadores de CEDEUS a principios del año 2014, que vienen a actualizar y mejorar los estándares (de muy baja exigencia) vigentes en el país desde el año 2007 (y que están contenidos en el artículo 4.1.10 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones), aún son discutidos y analizados en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo para hacerlos obligatorios para toda construcción de vivienda nueva. Podrán existir razones para la no aplicación de estos estándares, pero esta es una medida urgente a implementar en el país dado el impacto en la calidad de vida de la población, que se verifica –entre otras consecuencias– en la disminución en enfermedades respiratorias crónicas y de muertes prematuras de habitantes sometidos a este estrés de contaminación en gran parte del territorio nacional.

Cabe señalar que estándares de desempeño térmico de viviendas como los propuestos por investigadores de CEDEUS, tanto para períodos de calefacción como de enfriamiento, han sido incorporados en los estándares de construcción sustentable de viviendas en Chile (Ministerio de Vivienda y Urba-

nismo, 2016), aspecto que se valora. Pero claramente, con medidas que solo tienden a una aplicación voluntaria en el país, no se resolverán los severos problemas de confort térmico y de calidad del aire que existen en las viviendas en todo período del año, y no se reducirán los consumos de energía en el sector residencial para cumplir las metas que el propio país se ha impuesto.

VIVIENDA

Referencias

- Bustamante, W., Rozas, Y., Cepeda, R., Encinas, F. & Martínez, P. (2009). *Guía de Diseño para la Eficiencia Energética en la Vivienda Social*. Ministerio de Vivienda y Urbanismo, programa País de eficiencia energética. Santiago: Comisión Nacional de Energía.
- Centro Mario Molina Chile. (2014). *Propuesta de regulaciones para la reducción de MP2,5, sus precursores y contaminantes que afecten el cambio climático, para las distintas fuentes estacionarias de la región Metropolitana. Informe final*. Santiago: Centro Mario Molina Chile.
- Cortés, S. & Sepúlveda, H. (2011). *Informe de satisfacción 12 barrios concluidos el año 2009*. "Programa Quiero mi Barrio", Región Metropolitana. Seremi Vivienda y Urbanismo, programa Recuperación de barrios.
- Cortés, S. & Sepúlveda, H. (2016). *La satisfacción a escala de barrio como herramienta de análisis urbanístico* (documento sin publicar, remitido al Congreso Intersecciones 2016).
- D'Alençon, R., Justiniano, C., Márquez, F. & Valderrama, C. (2010). Parámetros y estándares de habitabilidad: calidad en la vivienda, el entorno inmediato y el conjunto habitacional. *En Camino al bicentenario propuestas para Chile*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Gobierno de Chile. (2016). *Chile informe nacional HABITAT III*. Recuperado de www.habitat3.cl/chile-informe-nacional-habitat-iii/.
- Greene, M., Durán, L. & Arriagada, C. (1991). *Vivienda básica y mejoramiento de barrios: un estudio comparado de dos líneas de acción complementarias*. Santiago: Corporación de Promoción Urbana.
- Greene, M., De la Lastra, C. & Durán, L. (1990). *El proceso constructivo en lotes con servicios: un estudio de casos*. Santiago: CPU.
- Habitat III Issue Papers. Area 6. *Urban Housing and Basic Services. 20th Issue Paper on Housing*. Recuperado de http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-20_Housing-2.0.pdf. (Acceso 11/07/2016).
- Hidalgo, R. (2007) ¿Se acabó el suelo en la gran ciudad?: las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile. *EURE*, 33(98), 57-75.
- INE. (2006). *Encuesta de calidad de vida*. Santiago: Ministerio de Salud (MINSAL).
- Ministerio del Medio Ambiente. (2014). *Planes descontaminación atmosférica. Estrategia 2014 – 2018*. Santiago: Ministerio del Medio Ambiente.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2016). *Estándares de construcción sustentable para viviendas en Chile. Tomo II. Energía*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Rodríguez, A. & Sugranyes, A. (2004). El problema de vivienda de los "con techo". *EURE*, 30(91), 53-65.