

4. VIVIENDA E INCLUSIÓN



Néstor Rodrigo Tapia Vera-Cruz, Luz María Vergara, Consuelo Araos Bralic,
Carolina Salinas Suárez y Catalina Mekis Rozas | Santiago de Chile, Chile

CONDOMINIOS FAMILIARES

Una alternativa de solución residencial para familias allegadas en lotes tipo 9x18

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En los últimos 30 años la política habitacional en Chile ha seguido una lógica predominante de *erradicación* de las familias allegadas¹. Con base en el subsidio a la demanda, la construcción de viviendas sociales ha quedado en manos de grandes inmobiliarias que actúan masivamente en grandes paños de suelo barato (Vergara y Palmer, 1990). En el caso del Gran Santiago, esto ha implicado la continua relocalización de los allegados desde asentamientos ubicados en zonas centrales o pericentrales hacia sectores cada vez más periféricos (Castillo e Hidalgo, 2007). Esta fórmula ha resultado ser muy exitosa en términos de cantidad de viviendas producidas y de reducción de asentamientos informales (Rodríguez, et al., 2006), pero existe un consenso cada vez más generalizado que ha tenido como consecuencia no buscada una enorme segregación de las familias más pobres en zonas cada vez peor localizadas (Ducci, 2000; Rodríguez, 2005; Brain, et al., 2010). En este proceso, la unidad de análisis ha sido la familia nuclear y el modelo de casa propia se ha pensado a partir de la única asociación entre un núcleo-una vivienda-un sitio, llegándose a identificar el allegamiento como simple indicador del déficit.

Los supuestos en los que se ha basado la política de vivienda se encuentran en discusión desde diferentes áreas, resultando evidente que existe una proporción importante de familias cuya demanda habitacional no está siendo adecuadamente satisfecha por la oferta de subsidios estatales. Proponemos remitir algunos aspectos en los cuales se basa la política de vivienda para aportar una nueva perspectiva de análisis.

1.1 ¿Es el allegamiento un problema transitorio que debe ser superado?

Tradicionalmente el allegamiento ha sido entendido como una situación obligada por las circunstancias económicas, consistente en un arreglo transitorio en el cual las familias sacrifican su independencia y reorganizan las funciones de sus miembros, maximizando los recursos económicos, habitacionales y sociales disponibles

Si, efectivamente la erradicación fuese la solución adecuada para el fenómeno del allegamiento, entonces debiéramos observar un declive proporcional en los niveles de allegamiento para los quintiles de ingreso que han sido beneficiados por la política de erradicación de las últimas décadas. Sin embargo, tal como lo evidencia el gráfico n° 1 (fig. 01), a pesar del incremento constante de la oferta de vivienda social, la disminución del allegamiento ha comenzado a estancarse. El promedio de allegamiento total es siempre más alto para los dos quintiles más pobres que para el total de los hogares. Entre los quintiles I y II, el allegamiento total descendió notoriamente entre 1994 y 1996. Desde ahí en adelante, no es claro que el allegamiento siga una tendencia decreciente, manteniéndose en un rango entre un 38% y un 42% de los hogares.

Al considerar los diferentes tipos de allegamiento llama la atención que la proporción de hogares con allegamiento interno ha aumentado moderadamente desde 1990. Se ha comprobado que en viviendas sociales existe una media de dos núcleos familiares por unidad residencial, lo cual permite pensar que el allegamiento se reproduce rápidamente al interior de las familias que han sido erradicadas. La persistencia de una importante proporción de núcleos y hogares que viven allegados, a pesar de tener prioridad para optar a un subsidio para la vivienda propia, plantea la pregunta sobre si efectivamente el hecho de vivir allegados constituye un problema, tal como lo ha supuesto la política hasta ahora.

¹ Los conceptos asociados a estructura residencial se basan en la Encuesta CASEN. A saber: un hogar corresponde a un "grupo de personas, parientes o no, que habitan la misma vivienda y tienen presupuesto de alimentación común o personas que viven solas; el allegamiento externo "corresponde a cuando hay más de un hogar en la vivienda"; y el allegamiento interno "corresponde a cuando hay más de un núcleo en el hogar". MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL 2012 [online] Disponible en http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen_doc.php [Visitado el 17 Septiembre de 2012].

Un buen indicador de cuán transitoria y problemática es la situación de allegamiento para las familias es la urgencia que muestran para conseguir una vivienda exclusiva. Según datos de la Encuesta CASEN 2009², alrededor de un 70% de los allegados internos y externos del país reconoce no estar llevando a cabo ninguna iniciativa tendiente a obtener una vivienda exclusiva para su grupo familiar.

Complementariamente, un estudio cuantitativo realizado el 2007 a receptores y allegados de la comuna de Peñalolén muestra que apenas un tercio de los allegados externos y un 22% de allegados internos declaró estar inscrito en algún programa de vivienda. Un cuarto de los allegados no concibe como problemática su situación, y casi un 70% de los receptores estaría dispuesto a que se construyera una solución definitiva en el mismo sitio para los allegados que allí residen. (Browne, 2007)

En el análisis de este fenómeno, se ha señalado que el allegamiento persistente en familias de bajos ingresos no responde únicamente a una estrategia de sobrevivencia, sino a un modo cultural de hacer familia, un crecimiento desde adentro de la familia de origen. En ocasiones se observa que las familias allegadas se han desplazado a viviendas muy cercanas a la vivienda original, logrando conjugar una mayor independencia del núcleo conyugal, sea arrendando o accediendo a una vivienda propia, con la mantención de la cercanía espacial con la familia de origen (concepto de "allegamiento ampliado")

1.2 ¿Es la vivienda por sí sola suficiente?

El segundo punto clave es la comprensión adecuada de la demanda por vivienda. Durante los últimos años, diferentes investigadores (ProUrbana, Brain, Iacobelli, Sabatini, Browne) han entregado antecedentes que permiten resignificar lo que el allegamiento estaría indicando en relación a la demanda por vivienda: una proporción importante del allegamiento correspondería a una *demanda por radicación, es decir, por obtener solución habitacional en las comunas donde habitan al momento de postular a fondos de subsidio de vivienda.*

Esto lo evidencian indirectamente Brain, Iacobelli y Sabatini (2006), quienes concluyen que, para aquellos que demandan vivienda (en su mayoría allegados), la valorización de la misma tiene que ver con características propias de la vivienda (infraestructura y amplitud) pero también con atributos de su ubicación, particularmente su localización y cercanía a servicios y a la familia. Según Browne (2007), más del 80% de los allegados de Peñalolén solicitaban una solución en la misma comuna, justificado preferentemente por el deseo de permanecer cerca de los amigos y la familia.

En un trabajo realizado con diversas municipalidades de la Región Metropolitana, se observa una altísima proporción de postulantes que manifiesta un deseo por seguir viviendo en la comuna de origen, tanto aquellos pertenecientes a sectores de escasos recursos como calificados como "emergentes" y "medios" por el MINVU (fig. 02). Lo interesante, es que estas tres comunas difieren significativamente en términos de su Índice de Calidad de Vida Urbana según el último informe de la Universidad Católica de Chile³.

Se plantea que la demanda por radicación de los allegados, tiene que ver en buena medida con factores transversales a este tipo de comunas: la valoración de una forma de vida familiar donde es vital la cercanía con las familias de origen, por tratarse de poblaciones antiguas, constituidas por lotes de grandes proporciones, con redes sociales ya formadas y con una ubicación hoy pericentral.

1.3 ¿Los programas actuales resuelven las necesidades residenciales de las personas?

Como tercer concepto, planteamos la pertinencia de la oferta, es decir si los programas actuales resuelven las necesidades residenciales de las personas.

En el contexto de una creciente demanda por radicación, el subsidio de Densificación Predial presenta las condiciones más indicadas para dar respuesta a esta demanda, constituyendo la principal oferta del Ministerio de Vivienda y Urbanismo para asentar familias allegadas en el barrio donde actualmente residen. Sin embargo, según información proporcionada por el Departamento de Estudios del Servicio Metropolitano, el Programa de Densificación Predial, ha tenido casi una inexistente participación en la entrega de soluciones habitacionales. Entre el 2006 y 2011, se presentaron 14 proyectos, aprobándose 8 de ellos y ejecutándose a la fecha sólo 4.

Es decir, un subsidio que se ha vuelto ineficiente por la poca flexibilidad de la normativa existente lo que significa dificultades para la subdivisión de terrenos, para acogerse a la ley de copropiedad inmobiliaria; y para obtener pagos de los subsidios en forma oportuna y cabal. A ello se agrega la falta de incentivos para su uso.

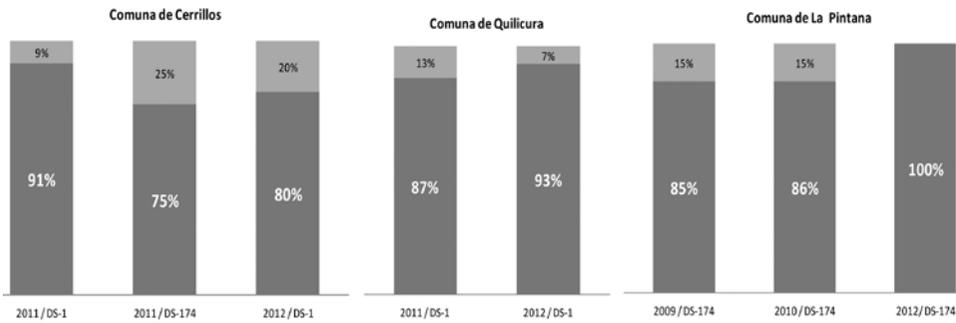
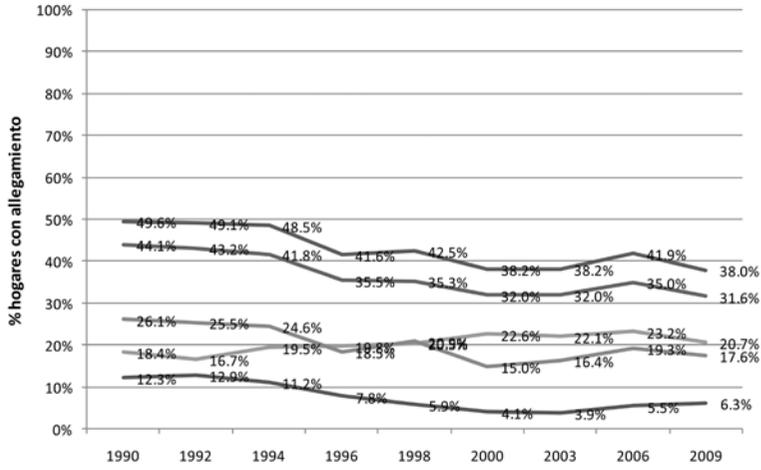
1.4 ¿Es escaso el suelo urbano bien localizado?

A pesar del relativo consenso de los expertos en el diagnóstico sobre las consecuencias negativas de la política habitacional de los últimos veinte años (Castillo e Hidalgo 2007), la inercia con que esta opera no ha logrado ser desafiada. A pesar de la creciente visibilización de una demanda por radicación de los allegados, frente a la crítica de los urbanistas sobre la excesiva expansión horizontal de la ciudad, la respuesta de la política pública ha sido que no hay suficiente terreno disponible en zonas centrales para vivienda social.

² La Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) es realizada cada 3 años por el Ministerio de Desarrollo Social.

³ Desarrollado por el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, la Cámara Chilena de la Construcción y el Núcleo de Estudio Metropolitano. El ICVU 2012 considera variables relacionadas con las condiciones socioculturales de las comunas del país; conectividad y movilidad que ofrecen a sus habitantes; situación de salud y medioambiente; calidad de sus viviendas y entorno; y condición laboral que poseen.

1. Allogamiento por hogares en Chile. Tendencia 1990-2009. Elaboración propia en base a datos CASEN 1990-2009

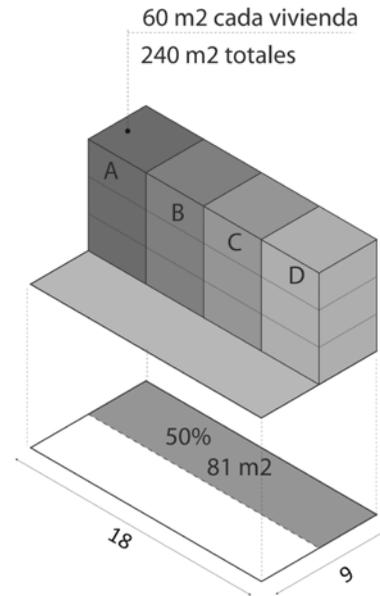


2. Porcentaje de Postulantes que establecen preferencia por solución en la misma comuna. Elaboración propia a partir de estudio de percepción de la demanda por radicación aplicado a los Departamentos o Unidades de Vivienda (DV)

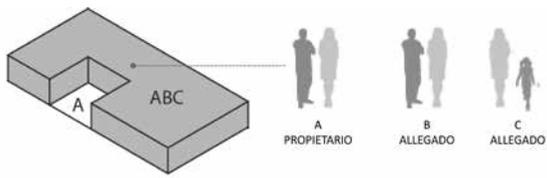


3. Plano de conjuntos de vivienda conformados por Lotes 9x18 en la ciudad de Santiago. Elaboración propia

4 viviendas / 4 a 5 hab. por vivienda / 16 a 20 hab. por lote

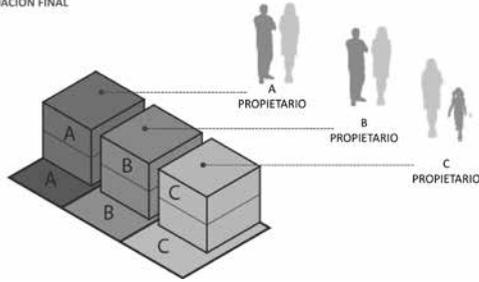


4. Esquema de cabida máxima potencial en un lote. Elaboración propia

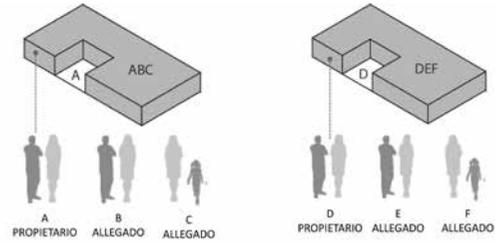


SITUACION INICIAL

SITUACION FINAL

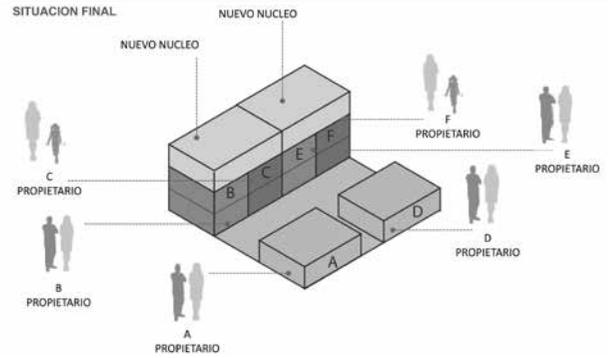


5. Esquema de radicación de una UFR mediante la modalidad 'Lote a Lote'. Elaboración propia



SITUACION INICIAL

SITUACION FINAL

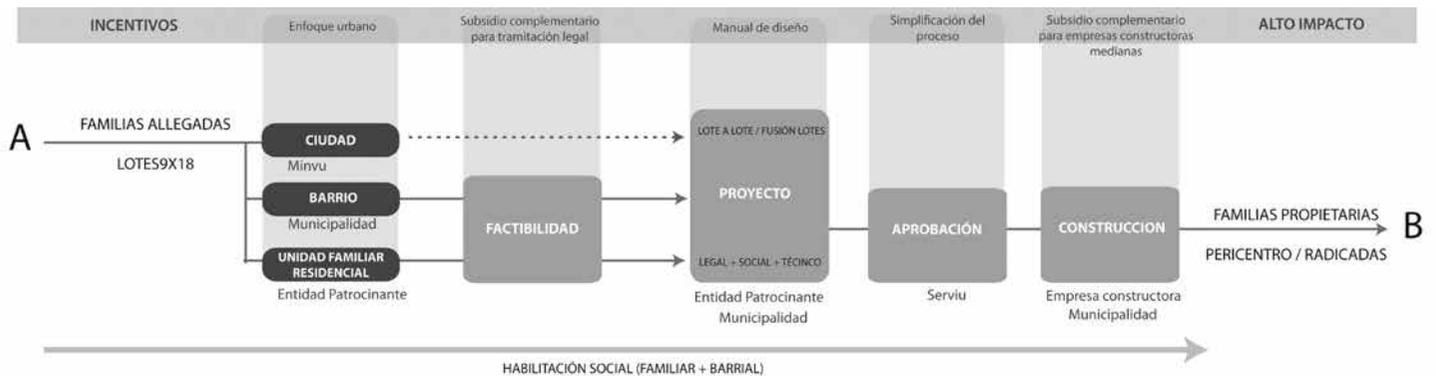


6. Esquema de radicación de una UFRC mediante la modalidad 'Fusión de Lotes'. Elaboración propia

7. Variables de diseño según requerimientos familiares y características urbanas. Elaboración propia

VARIABLES DE DISEÑO SEGUN REQUERIMIENTOS FAMILIARES				RECOMENDACIONES DE DISEÑO SEGUN CARACTERÍSTICAS URBANAS	
1. TIPO DE VIVIENDA A. CASA B. DEPARTAMENTO 	2. NIVELES DE INDEPENDENCIA A. MAS INDEPENDIENTE B. MAS COLECTIVO 	3. DISTINCIÓN DE UNIDADES A. UNIDADES SIMILARES B. UNIDADES DIFERENCIADAS 	4. NÚCLEOS A. MÍNIMO 2 B. MÁXIMO 4 	1. DIMENSIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO A. MENOR JERARQUÍA B. MAYOR JERARQUÍA 	2. POSICIÓN DEL LOTE A. ESQUINA B. RELLENO

8. Proceso subsidio Condominios Familiares. Elaboración propia



HABILITACIÓN SOCIAL (FAMILIAR + BARRIAL)

En relación a lo anterior, se destaca la revalorización que algunos académicos han propuesto de una tipología de solución habitacional muy común en la oferta pública de los años 60 y 70, las llamadas "operaciones sitio o tiza", consistente en loteos concebidos a partir de la entrega de terrenos de dimensiones próximas a los 9 x 18 metros. Si bien ya en 1990, cuando se publicó la primera investigación en esta línea (Vergara y Palmer 1990), se destacaron las oportunidades que esta tipología de lotes y su trama urbana ofrecían para la creación de nuevas viviendas sociales bajo una lógica de densificación, hoy en día se han potenciado bajo el desarrollo urbano de Santiago. (fig. 03) Las cifras son determinantes: habrían 466 poblaciones, compuestas por 216.367 lotes de este tipo, utilizando una superficie de 6.250 hectáreas, donde el 61,5% corresponde a espacio público.

Actualmente, las comunas que disponen de este tipo de lotes se ubican en el pericentro de la ciudad, recurso muy escaso y valioso en el Santiago de hoy. Una superficie significativa de espacio urbano bien localizado, donde habitan las mismas familias allegadas a las que se busca beneficiar y ya existen las redes familiares y vecinales propias de barrios antiguos. A esto se suma la ventaja de contar con servicios básicos, infraestructura y equipamiento en uso.

Si bien no existen datos cuantitativos de la relación entre el allegamiento y los lotes de tipo 9x18, es razonable pensar que buena parte de los allegados que no están dispuestos a ser erradicados de sus actuales residencias para obtener una vivienda propia, habita en este tipo de lotes. En ellos, se vuelve posible una forma de allegamiento que posee ciertas características que exigen y permiten pensar soluciones habitacionales distintas a las actualmente disponibles para estas familias.

En primer lugar, el espacio disponible permite que las familias de los hijos u otros familiares se alleguen a la familia de origen de forma persistente sin que ello implique hacinamiento. En segundo lugar, el hecho de constituir terrenos antiguos posibilita un allegamiento inter generacional, con lo cual esa morfología familiar se ha ido consolidando. En tercer lugar, estos lotes se encuentran siempre en contexto de barrios formados por otros terrenos similares. Por ello, no solo se tiende a consolidar una unidad compleja de parentesco al interior de los lotes, sino también a nivel barrial.

Realizando un estudio de cabida inicial que eleve la altura actual de 1 o 2 niveles a 3 plantas, y contemple un total 4 unidades habitacionales por lote (propietario original y allegados), sería posible alcanzar una superficie total construida de 240 m², con un promedio 60 m² por unidad, pudiendo liberar la mitad del terreno para patio y/o antejardín. Ello permitiría albergar a 20 personas con un promedio de 12 m² por cada una, bajo condiciones de habitabilidad adecuadas. (fig. 04) Con una mínima parte de las 865.000 unidades adicionales potenciales que esta medida permitiría, se podría absorber una magnitud no despreciable de la demanda habitacional de los allegados.

2. PROPUESTA PROGRAMA CONDOMINIOS FAMILIARES

En base a la evidencia anterior, nos hemos planteado diseñar una propuesta multidimensional -arquitectónica, sociológica, normativa- de política pública habitacional, que permita la radicación de las familias allegadas allí donde éstas tengan como prioridad la mantención de la proximidad con la familia de origen, bajo un modelo de "condominios familiares" aplicable a lotes del tipo 9 x 18.

Este nuevo programa ofrecerá la densificación de estos lotes mediante la construcción de viviendas independientes y espacios comunes para familias pertenecientes a una misma unidad residencial. Así se entregará una solución habitacional definitiva a los GF que actualmente viven en lotes del tipo 9 x 18, beneficiando a la unidad familiar residencial en su conjunto: a el/los propietario/s junto con las familias allegadas. La propuesta contempla dos modalidades que se hacen cargo de diferentes niveles de intervención territorial pero que resultan complementarias.

Por un lado se encuentra la modalidad Lote a Lote (fig. 05), dirigida a una UFR (Unidad Familiar Residencial) específica formada por dos o más hogares o núcleos familiares con vínculo de conyugalidad o parentesco entre sí y que vivan en un sitio de propiedad de al menos uno de los habitantes. Consiste en la construcción de un Condominio Familiar que entregue solución a una unidad residencial en su conjunto, financiando el remplazo de las construcciones existentes con viviendas independientes para cada núcleo. Cada núcleo accederá a la propiedad exclusiva de estas viviendas mediante la subdivisión del terreno y la construcción de unidades superpuestas. La postulación debe ser conjunta entre los propietarios de los terrenos y los familiares allegados.

La segunda modalidad consiste en una fusión de estos lotes (fig. 06), lo que beneficiaría a un conjunto de UFR de las mismas características del grupo descrito en la modalidad lote a lote. Estas UFR deben habitar sitios colindantes que permitan edificaciones en altura, un mayor número de unidades residenciales y un mayor impacto en el mejoramiento barrial, pudiendo contemplar la construcción de unidades de viviendas adicionales que beneficien prioritariamente a otros GF postulantes que vivan en la misma comuna.

La postulación debe ser realizada en conjunto por 2 o más UFR asociadas entre sí para fusionar sus terrenos, requisito indispensable para que estas asociaciones obtengan financiamiento para remplazar las construcciones existentes por nuevas viviendas mediante la subdivisión de terreno y la construcción de unidades superpuestas.

En ambas modalidades se determinan ciertas alternativas de diseño (fig. 07) según los requerimientos familiares como: el tipo de vivienda (casa-departamento); los niveles de independencia deseados; la distinción de unidades; y el número de núcleos a acoger (entre 2 y 4).

En lo relacionado con las características urbanas, se considerará la dimensión y características del espacio público que enfrenta al lote, así como la posición del lote en la manzana (esquina o relleno). La combinación de ambas modalidades logrará un mayor impactoterritorial, posibilitando que aquellas familias que no logren acuerdos con vecinos colindantes no pierdan la posibilidad de acceder al programa, sin perjuicio que los incentivos mayores estarán puestos en lograr la postulación conjunta en paños más extensos. Los propietarios a la vez verán mejoradas sus actuales propiedades con la respectiva plusvalía y el mejoramiento de las condiciones de la familia en su conjunto.

3. REFLEXIONES FINALES

La propuesta implica el diseño de un programa integrado que conjugue una estrategia urbana de escala ciudad con un trabajo a escala local, sin dejar de lado el proceso con cada grupo familiar. Un programa que actúe tanto en el espacio privado como en el mejoramiento del espacio público. Ello no sólo implicaría la habilitación social eficiente, sino también un acompañamiento para el saneamiento y regularización de las propiedades, y la obtención de los subsidios complementarios que resulten necesarios, llámense de localización, arrendamiento, saneamiento de redes existentes, demolición, regularización legal y otros. (fig. 08)

La simplificación del proceso permitiría a su vez mejorar los tiempos de aprobación y pago, lo que sumado a los subsidios complementarios referidos, resultan ser incentivos reales para las entidades patrocinantes y constructoras. La investigación intenta ser un aporte a las múltiples iniciativas y esfuerzos que se han desarrollado en esta misma línea. Nuestro objetivo principal es responder a las reales necesidades de las familias, a través de un nuevo enfoque a los actuales instrumentos de la política pública.

REFERENCIAS

- Araos, C. (2008). La tensión entre conyugalidad y filiación en la génesis empírica del allegamiento. Estudio cualitativo comparado entre familias pobres de Santiago de Chile. Instituto de Sociología. Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile. Tesis de Magister.
- Brain, I., A. Iacobelli, et al. (2006). "Calidad y valor de la vivienda social: un problema de localización y barrio." Publicación ProUrbana 2.
- Browne, P. S. (2007). Estudio del Déficit Habitacional en la Comuna de Peñalolén, Contratante: Municipalidad de Peñalolén.
- Castillo, M. J. y R. Hidalgo, Eds. (2007). 1906-2006 Cien años de política de vivienda en Chile. Santiago, Facultad de Arquitectura y Diseño Universidad Nacional Andrés Bello, Instituto de Geografía UC.
- Ducci, M. (2000). The dark side of Chile's Housing Policy. Social development in Latin America, the politics of reform. J. a. A. G. Tulchin, Woodrow Wilson Center Currnt Studies on Latin America, CO: Lynne Rienner: 149-175.
- Estudios Urbanos UC (2012) Indicador de Calidad de Vida Urbana. Resultados 2012. Estudios Urbanos UC, NEM y CChC.
- Rodríguez, Alfredo; Sugranyes, Ana (editores) Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social Santiago de Chile : Ediciones SUR, 2005.
- Vergara, F. y M. Palmer (1990). El lote 9x18. En la encrucijada habitacional de hoy, Editorial Universitaria.

Néstor Rodrigo Tapia Vera-Cruz rtapiav@uc.cl

Arquitecto y Magíster en Desarrollo Urbano UC; Profesor Asociado Escuela de Arquitectura. Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, PUC de Chile desde 1994. Especializado en temas de Habitabilidad en Territorios Vulnerables, particularmente en el campo de la vivienda social y el mejoramiento de asentamientos urbanos populares, tanto en su desarrollo profesional como docente, realizando distintas asesorías, proyectos y dirigiendo cursos del área. Posee amplia experiencia en el ámbito de las prácticas profesionales y en la línea del Aprendizaje - Servicio. Desde el año 2004 a la fecha es Consultor FOSIS para el Programa Habitabilidad Chile Solidario.

Luz María Vergara livergar@uc.cl

Arquitecta y Magíster en Arquitectura de la PUC de Chile, 2011. Actualmente es profesora instructora de la Escuela de Arquitectura de la PUC y Asistente de Dirección de Investigación y Postgrado de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos. Su tesis de postgrado fue desarrollada en el área de vivienda colectiva y ha participado como investigadora colaboradora en la misma área en temáticas relacionadas con la densificación urbana y políticas de vivienda en Chile.

Consuelo Araos Bralic

Socióloga magíster en sociología PUC, profesora del Instituto de Sociología de la UC, actualmente realiza su doctorado en la École Normale Supérieure de Paris.

Carolina Salinas Suárez

Abogada, profesora de la Escuela de Derecho de la UC, trabaja en el Centro de la Familia UC

Catalina Mekis Rozas

Socióloga UC.