

## La densificación de lotes

### Una respuesta posible al problema de los allegados

#### Taller Norte

Taller Norte es un Centro Urbano de Asistencia Técnica constituido por Arquitectos, Asistentes Sociales, Comunicadores populares y Educadores de adultos, además de un grupo de Monitores Técnicos de Base. A la asistencia técnica agregan capacitación y apoyo organizativo a pobladores urbanos de la ciudad de Santiago. Este artículo fue preparado por los Arquitectos (U. de Chile), Silvia Araos y Rodolfo Jiménez, y es una síntesis de la propuesta denominada «Mejoramiento Habitacional con Densificación (Contribución a una política de gobierno)», presentada por Taller Norte al Ministerio de Vivienda y Urbanismo en Octubre de 1990.

#### INTRODUCCION

Este artículo no tiene ninguna pretensión académica, está orientado a motivar la reflexión y principalmente la acción en favor de uno de los sectores más desmedrados de nuestra sociedad: los allegados. Principalmente los allegados que se quedan, los que no participan de los programas de erradicación, de viviendas básicas o progresivas.

Esta es una propuesta de política habitacional que ha formulado Taller Norte y, como tal, se encuentra actualmente en trámite en el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo la realización de una experiencia piloto.

#### EL PROBLEMA DE LOS ALLEGADOS DESDE UNA PERSPECTIVA CULTURAL

##### Potencialidades de los Sistemas Sociales.

Enfrentados al problema de la Marginalidad, las familias pobres desarrollan acciones concretas, mediante las cuales logran (o intentan) resolver sus carencias habitacionales y de servicios básicos.

El actor colectivo de estas acciones es «LA FAMILIA»: La consanguinidad y las alianzas matrimoniales conforman un tejido social, una trama de relaciones recíprocas desde la cual cada individuo de la red de

parentesco puede solicitar, o recibir, en momentos de urgencia, peticiones y otorgamientos de ayuda.

La Red de Parentesco es una Estructura Cultural socialmente legitimada, a través de la cual las relaciones entre parientes adquieren un carácter funcional: frente a la secuencia diaria de emergencias que caracteriza la vida de los más pobres, la cercanía y accesibilidad a sus redes de apoyo es un recurso fundamental.

Para entender lo que ocurre hoy día en las ciudades Latinoamericanas y en nuestro país, es necesario incorporar el conocimiento de los procesos que se desarrollan en el hábitat popular, los esfuerzos y potencialidades que la propia población posee para mejorar sus condiciones.

No todas las modalidades y dinámicas de acondicionamiento habitacional que desarrollan las familias marginales pueden ser reducidas a un fenómeno puramente coyuntural, despojado de valor y de fundamentos culturales. Muchas de estas situaciones de adecuación de hogares al interior de un mismo sitio, expresan más allá de una condición de allegamiento, la pertenencia a un sistema de relaciones de reciprocidad basado en el parentesco. Desde este punto de vista, y si enfocamos el análisis hacia aquellos aspectos que son POTENCIALIDADES internas que posee el sistema social, es posible replantearse el problema y buscar fórmulas alternativas de desarrollo urbano-habitacional que incorporen las riquezas y los recursos del silencioso mundo informal.

### 1.- Antecedentes acerca de la magnitud del allegamiento

No existe una cuantificación precisa de la magnitud del problema, y esto se debe fundamentalmente a las dificultades técnicas que se presentan para discernir cuando una situación de convivencia habitacional es o no

allegamiento: es decir cuando es una situación no deseada, que impide o no garantiza las condiciones socio-espaciales básicas para el desarrollo de la vida doméstica de una familia, y cuando se trata de una adecuación funcional internamente legítima, que puede ser mejorada; o bien cuando se trata de «grupos débiles» que no poseen las condiciones necesarias para acceder de manera independiente a una solución habitacional.

Los estudios más recientes que conocemos al respecto, han avanzado en la línea de producir una conceptualización del fenómeno del allegamiento, que permita precisamente poder caracterizar y diferenciar las distintas modalidades socio-espaciales que se presentan, en función de realizar una cuantificación más precisa del problema, a partir de la cual se puedan deducir criterios para la planificación de una política de desarrollo habitacional para estos sectores.

El problema del allegamiento tradicionalmente se ha asociado a la necesidad de vivienda o carencia de ella. Sin embargo, se puede objetivamente distinguir que el fenómeno de allegamiento incluye muchas situaciones diferentes que pueden estar en relación a dimensiones distintas del problema.

Con seguridad, muchos casos deben ser falta de vivienda; pero también es muy posible que otra parte corresponda a pautas de familia extensa o relaciones funcionales de ayuda mutua básicamente entre parientes.

Sin duda es necesario seguir avanzando en la línea de investigación conceptual y teórica que permita llegar a cuantificar la necesidad real de nuevas soluciones habitacionales, pero también es cierto que desde otros ámbitos, concretamente desde la acción, se puede avanzar en la producción de conocimientos y criterios para enfrentar el problema.

En este sentido, la propuesta y proyecto de mejoramiento habitacional y densificación para propietarios y allegados que ha desarrollado Taller Norte, se sustenta en el convencimiento de que es posible actuar responsablemente sobre la base de información existente respecto al problema, y que es fundamental desarrollar líneas de acción dirigidas precisamente a despejar la incertidumbre respecto a cuántas son las nuevas soluciones que se requieren y cuántas pueden ser canalizadas por otros programas, como por ejemplo vía densificación de lotes.

## 2.- Cómo se ha enfrentado el problema a nivel oficial.-

Hasta 1973, parte importante de la diferencia que pudiera haber entre la necesidad habitacional de los sectores más pobres proveniente del crecimiento de esta población, y el número de viviendas sociales edificadas, se atendía por intermedio de mecanismos tales como el lote con servicios, la operación sitio y programas de autoconstrucción. Todos estos programas consideraban la participación decisiva de los habitantes en la materialización final de su solución habitacional y en muchos casos fueron una respuesta frente a las tomas de terreno.

Del año 1973 en adelante cambia el enfoque y al no existir este tipo de alternativas, los nuevos hogares se han tenido que «allegar» a sus familias o amigos. De esta manera los «allegados» dejan de ser un problema para el Estado en tanto la necesidad de vivienda de estas familias no puede expresarse por los canales históricos y sólo se considera como déficit habitacional a la demanda expresada en los sistemas estatales de postulación.

La política habitacional implementada para estos sectores durante este período fueron los programas de radicación y erradicación. Los primeros fueron programas dirigidos a campamentos sin problemas de pro-

piedad de terreno y operaciones sitio, y los segundos dirigidos a allegados, arrendatarios por pieza y campamentos con problemas de propiedad del terreno.

Como consecuencia de la aplicación de estos programas se ha producido una segregación social y espacial de la población erradicada, mayoritariamente a comunas periféricas sin equipamiento social básico (el caso más dramático es La Pintana). Por otra parte, la población radicada beneficiada con caseta sanitaria siguió habitando en precarias «mediaguas» y siendo receptora de allegados.

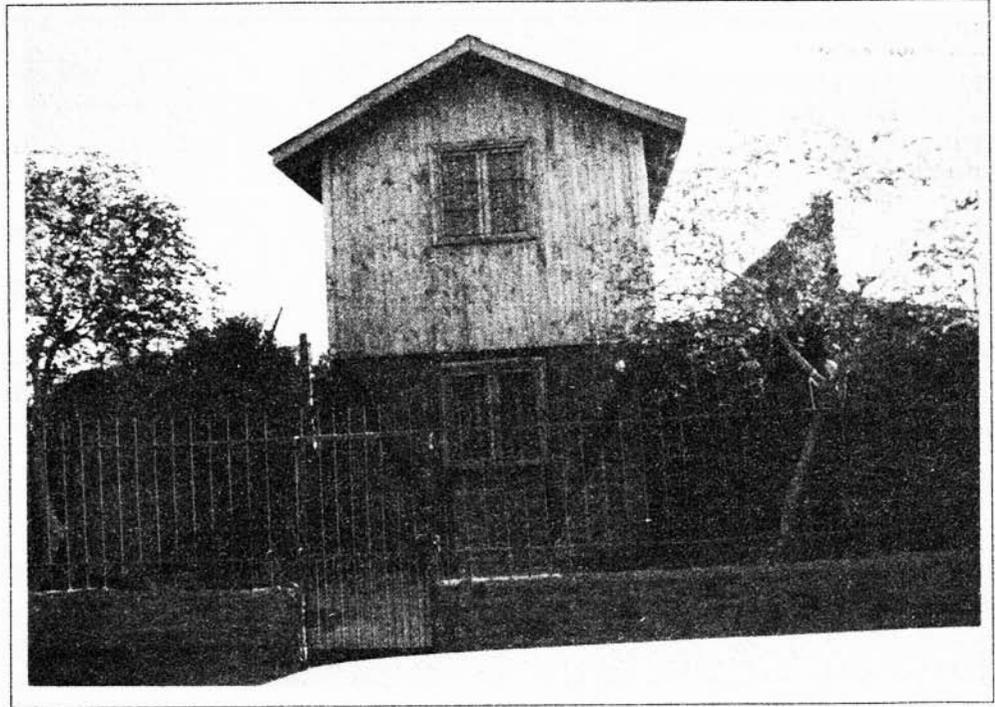
El costo social de estas acciones aún no puede ser evaluado en toda su magnitud, sin embargo ya se evidencian situaciones problemáticas propias de la marginalidad como delincuencia, desarraigo, falta de oportunidades laborales, carencia de servicios etc.

## 3.- Cómo se enfrenta el problema a nivel informal.-

Básicamente las respuestas que se han dado los habitantes en las últimas décadas y en las condiciones antes descritas, han sido acciones que se enmarcan dentro de los llamados procesos informales para la sobrevivencia, siendo los más característicos el allegamiento, la autoconstrucción y el desarrollo progresivo de la vivienda.

Para atender adecuadamente el allegamiento es necesario distinguir dentro de este mismo concepto situaciones diferentes, que expresan distintos grados de criticidad o de funcionalidad de esta respuesta, ya que sería erróneo asimilar todas las formas de allegamiento a una situación común de urgencia.

Para los efectos de nuestra propuesta, la distinción más importante en cuanto a los tipos de allegamiento es aquella que distingue entre allegamientos



---

Solución típica usada por Taller Norte en los programas de mejoramiento y densificación de lotes.

---

con voluntad de consolidar la situación en que se encuentran, que hemos denominado «densificación espontánea», y aquellos que por el contrario desean y requieren desallegarse.

La Densificación Espontánea se da generalmente sobre bases de parentesco entre el propietario del sitio y el allegado. Como se dijo anteriormente lo que

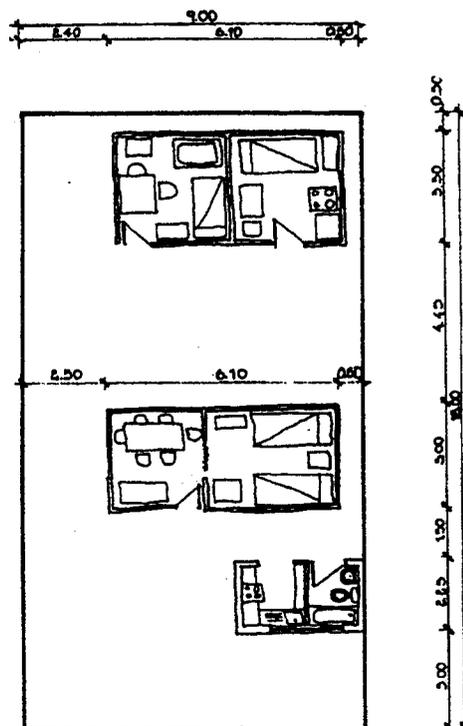
distingue y caracteriza esta modalidad del resto de los allegamientos es que, tanto el hogar receptor como el hogar allegado asumen su condición de convivencia domiciliaria como una solución positiva, que puede llegar a consolidarse. Sin embargo en la mayoría de los casos no es posible su consolidación por una serie de dificultades de tipo legal, patrimonial, normativo, financiero y de otro tipo.

## DENSIFICACION ESPONTANEA

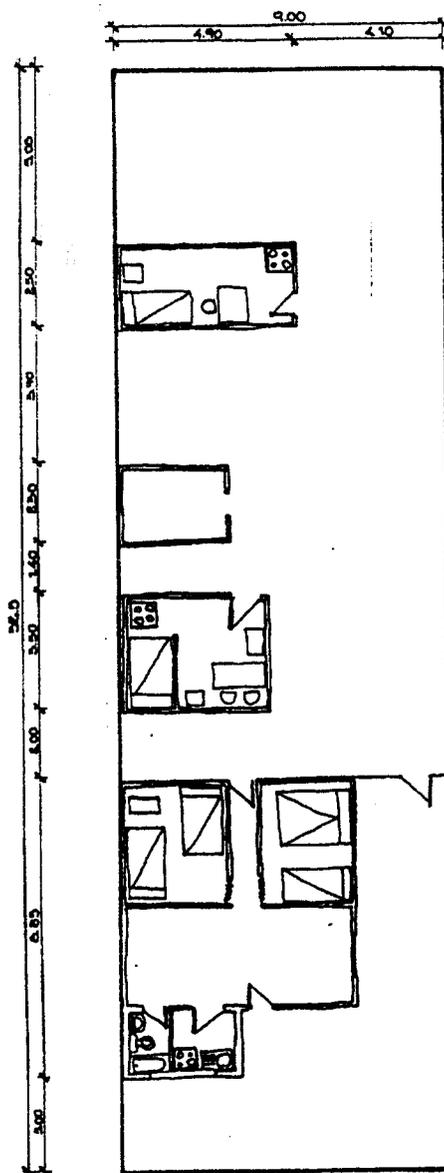
### LOTES DE OPERACION SITIO EN LA COMUNA DE PEÑALOLEN

#### Situación Existente

La densificación espontánea persigue una optimización del espacio y uso del lote, así como el desarrollo de redes sociales de intercambio recíproco entre hogares allegados y el receptor. Sin embargo las condiciones deficitarias, técnicas y financieras en que se da impiden que sea efectivamente una solución al problema.



POBLACION LO HERMIDA - LOTE 9,00 X 18,00



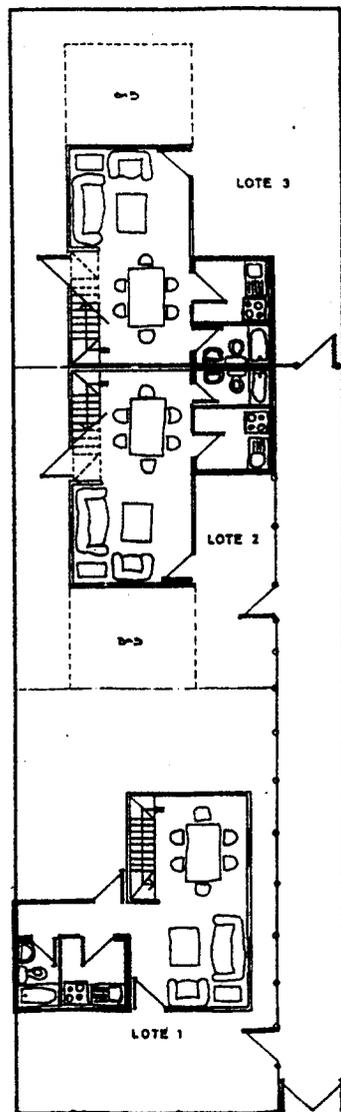
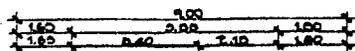
POBLACION SARA GAJARDO - LOTE 9,00 X 32,50

## DENSIFICACION ASISTIDA

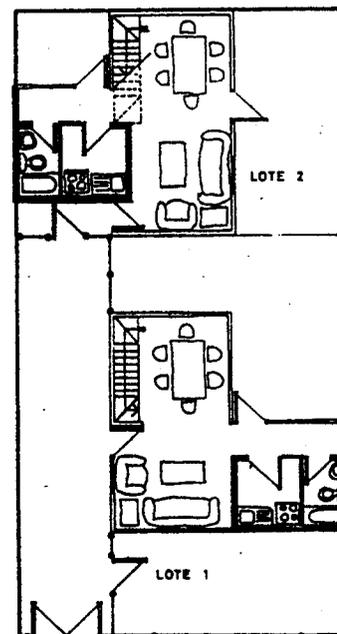
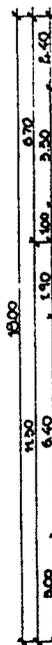
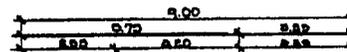
### LOTES DE OPERACION SITIO EN LA COMUNA DE PEÑALOLEN

1.- Alternativa hogar allegado: Programa Mejoramiento de Barrios de la Subsecretaria de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior y segunda etapa de Vivienda Progresiva del MINVU.

2.- Alternativa hogar propietario del lote original: segunda etapa del Programa de Vivienda Progresiva del MINVU



POBLACION SARA GAJARDO - LOTE 9,00 X 32,50



POBLACION LO HERMIDA - LOTE 9,00 X 18,00

## **PROPUESTA PARA UNA POLITICA DE DENSIFICACION DE LOTES PARA FAMILIAS PROPIETARIAS Y ALLEGADAS**

El enfoque de una propuesta de densificación para familias propietarias y allegadas de escasos recursos debe ser distinto al de un programa tradicional de viviendas. En este caso se trata de mejorar una situación que existe independientemente de los programas oficiales, que es beneficiosa para las familias involucradas, pero que se da en forma deficitaria, por no contar con las condiciones adecuadas para su consolidación.

En este sentido esta propuesta es más un programa de saneamiento y mejoramiento habitacional, que de viviendas. Y se inscribe en la óptica de una planificación innovadora focalizada en potencialidades de desarrollo presentes en el hábitat popular (ayuda mutua, intercambio recíproco, reciclaje de materiales, autoconstrucción, etc).

Una política realista para los allegados debería incorporar programas dirigidos a este segmento por las siguientes razones :

I - Porque existe en ellos una valoración positiva de su situación de convivencia domiciliaria y existe una voluntad de consolidarla.

II - Porque la densificación de lotes existentes significa menores costos sociales y económicos para el Estado, ya que aprovecha las inversiones antes realizadas en equipamiento e infraestructura urbana.

III - Porque permitiría distinguir, dentro de la demanda global de los allegados en su conjunto, la demanda específica por soluciones habitacionales que signifiquen expansión urbana, por lo tanto una mejor planificación de los programas de inversión urbana y

del crecimiento de la ciudad.

IV- Porque favorece la conservación de las redes y adscripciones sociales, referentes espaciales, oportunidades laborales, etc. que estas familias han construido a lo largo de su vida en el barrio.

### **EL AMBITO Y POBLACION OBJETIVO.**

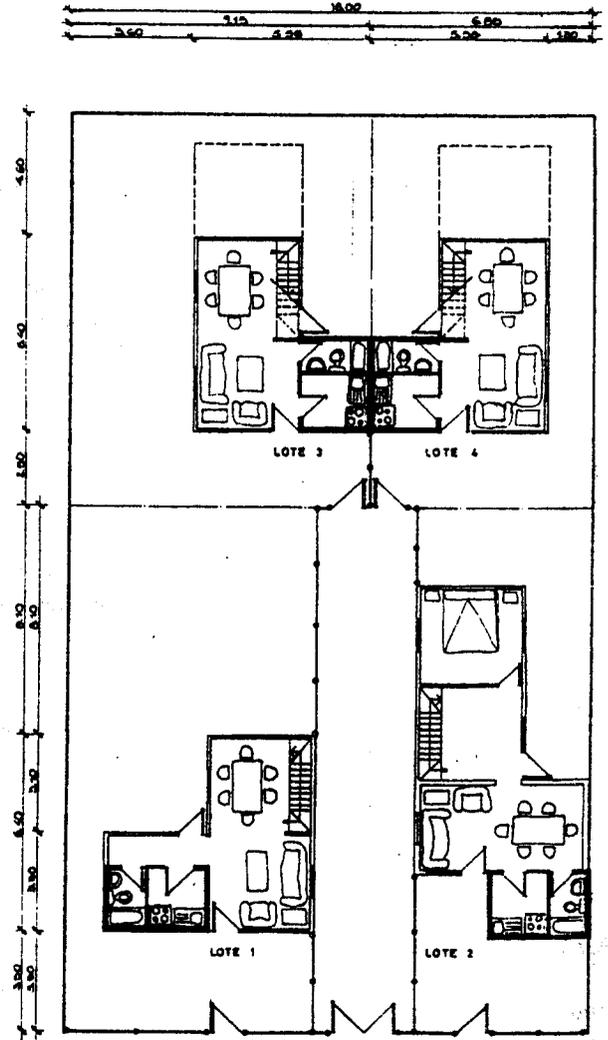
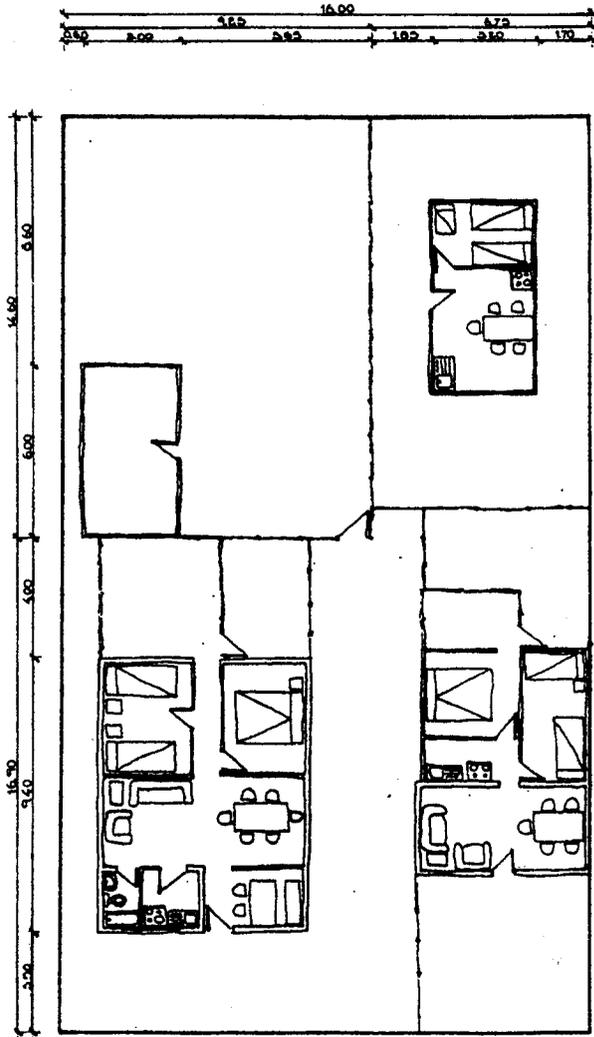
Las familias que disponen de un terreno con o sin caseta sanitaria o de una casa provisoria, tradicionalmente no han sido sujeto de solución por parte de programas estatales ya que se estima su problema resuelto y que pueden esperar. Por lo tanto, enfrentan su problema de precariedad, espontáneamente, en un proceso progresivo por lo general lento, sin apoyo de los programas de gobierno y/o de los sistemas financieros formales privados.

Actualmente ha comenzado a implementarse un Programa piloto de Viviendas Progresivas 2as. Etapas, que beneficiaría a éstas familias con un subsidio, en la línea del Mejoramiento Habitacional. Sin embargo, en muchos de estos casos existe una realidad bastante más compleja que la sola precariedad de la vivienda del propietario. A lo largo del tiempo las familias han crecido y evolucionado de diversas maneras, se han densificado voluntaria e involuntariamente, en forma transitoria o definitiva, pero por sobretodo han dado albergue a través de distintos mecanismos a otros hogares y familias que no contaban con un lugar donde residir.

Si retomamos las ideas expresadas anteriormente, una parte de estas familias han desarrollado procesos estables de Densificación Espontánea, generando un ámbito y sistema social interno que ya no puede entenderse única y exclusivamente como una respuesta adaptativa por la sobrevivencia. El grupo habitante ha emprendido acciones tendientes a garantizar y consoli-

DENSIFICACION ESPONTANEA

DENSIFICACION ASISTIDA



POBLACION SARA GAJARDO - LOTE 16,00 X 31,50

dar la estabilidad residencial del sistema social como conjunto, razón por la cual no es UNA familia el sujeto beneficiario que corresponde considerar sino el sistema que conforman el hogar receptor-propietario y allegado(s).

## OBJETIVOS DE LA PROPUESTA

Enfrentar el problema de los allegados a través de una política de densificación de lotes, dirigida a solucionar la situación habitacional de las familias allegadas y familias receptoras, en los siguientes términos :

- a) Radicación y saneamiento habitacional de hogares allegados, en el sitio donde viven actualmente.
- b) Mejoramiento habitacional para el hogar propietario receptor de allegados.
- c) Solución legal al problema de la propiedad del suelo a través de subdivisión simple, o régimen de condominio, u otra forma jurídica que garantice el dominio sobre las viviendas.

## FINANCIAMIENTO

Por ser éste un programa dirigido a los estratos más pobres de la población es necesario que se considere su financiamiento a través de los mecanismos estatales. El segmento de la población al cual se dirige el programa de densificación propuesto, es parte del mismo segmento beneficiario de los programas de vivienda progresiva y vivienda básica, por lo cual no requiere de financiamientos sociales, sino más bien de una redistribución de los recursos de dichos programas.

## PROGRAMA DE MEJORAMIENTO Y DENSIFICACION.

El programa que describimos a continuación, es una alternativa específica de aplicación de una «Política de Densificación y Mejoramiento», dirigida a asentamientos ya consolidados en la periferia del área

metropolitana. Dentro de este marco se pueden y deberían producir otras alternativas de programas, que respondan a las necesidades de grupos-beneficiarios con problemáticas habitacionales también distintas.

### I - Beneficiarios :

El programa está dirigido a familias allegadas y familias propietarias receptoras que actualmente comparten sitio o vivienda, y están dispuestas a mejorar y consolidar el sistema de convivencia domiciliaria en que se encuentran.

### II - La Subdivisión del terreno :

El problema de la propiedad, se resuelve mediante la subdivisión simple del terreno, o ley de venta por pisos, según proceda en cada caso.

### III - La Compraventa del Terreno :

Para todos los efectos legales y de asignación de subsidios a la familia allegada, se hace necesario que ésta adquiera derechos sobre el terreno, los cuales pueden ser a través de una compraventa simple en caso de subdivisión y como compra de derechos en el caso de la propiedad horizontal o ley de venta por piso.

Se incorporará también en la venta, los derechos de dominio, y uso y goce de los bienes comunes que establece la Ley N<sup>o</sup> 6.071.

### IV - Tipo de programa y construcciones

El proyecto se enmarca dentro del enfoque de Vivienda de Desarrollo Progresivo. Para las familias allegadas se considera que éste es un programa donde lo prioritario es el saneamiento, y para las familias propietarias el mejoramiento de sus viviendas.

La progresividad está dada en dos aspectos; uno de orden cuantitativo, que tiene que ver con la cantidad de recintos de la solución habitacional, y el otro

de orden cualitativo, que dice el grado de «terminación» de lo construido, en tanto aislación térmica y acústica, y en aspectos propiamente arquitectónicos o estéticos de la vivienda.

**V - El planteamiento arquitectónico**

Nos planteamos una solución arquitectónica compuesta de dos viviendas construidas en dos pisos, (o más de dos viviendas, de acuerdo a las condiciones específicas del lote) que se integran al entorno existente (calles, pasajes, líneas de edificación, etc) presentando una fachada mixta donde aparece la caseta sanitaria como elemento de continuidad y la vivienda nueva en dos pisos que estructura el pasaje, estableciéndose así un nuevo orden barrial.

Las viviendas nuevas se articulan entre sí en torno a un patio-acceso de uso común que tiene las potencialidades propias de los accesos (guardar un carretón, una camioneta, etc) y las cualidades de un patio interior (juego de los niños en situación protegida). Además, cada una de las viviendas tiene un patio propio.

En la medida en que estas soluciones se masifiquen en sectores homogéneos se generará un cambio en la imagen barrial, estableciéndose en ritmo de edificaciones de uno, y dos pisos, con pasajes interiores alternados.

**VI - El programa de arquitectura**

La superficie máxima total de la edificación tanto del propietario como del allegado, se determinará por los índices de constructibilidad que la Municipalidad fija para cada caso según norma vigente, como por ejemplo :

Un lote de 162 m<sup>2</sup> (9 x 18) se podrá dividir en dos lotes de 70,46 y 63,67 m<sup>2</sup> respectivamente con un espacio común de 27,85 m<sup>2</sup>. La familia propietaria podrá construir 67,16 m<sup>2</sup> y la familia allegada 57,08 m<sup>2</sup>.

**VII - La tecnología**

Para programas de carácter masivo, y que consideren la participación de los usuarios, se hace muy necesario el empleo de sistemas constructivos de bajo costo basado en la prefabricación de componentes. Pensamos que estos sistemas deben garantizar una envolvente básica y estructuralmente definitiva, que aunque deficitaria en otros aspectos, en su etapa inicial, es mejorable en etapas progresivas o simultáneas, hasta llegar a constituir una solución que cumpla con todos los requisitos de aislación y protección requeridos para el sano desarrollo de las personas. Estos sistemas constructivos deben además, posibilitar la incorporación de los ahorros en materiales de construcción que suele realizar la familia popular. Dado que el proyecto de densificación está planteado para lotes que tienen una de

**CUADRO PROGRAMA ARQUITECTONICO**

**Solución Propietario**

* Baño y cocina (caseta sanitaria) existente -	7,08 m <sup>2</sup>
* Estar-comedor en 1er piso con envigado y entablado entre pisos y escalera -	21,12 m <sup>2</sup>
*Dos dormitorios en 2do piso ( en madera con reutilización parcial de materiales ) -	22,72 m <sup>2</sup>
<b>TOTAL PROPIETARIO -</b>	<b>50,92 m<sup>2</sup></b>

**Solución allegado**

*Baño y cocina	4,33 m <sup>2</sup>
*Comedor en 1er piso con envigado y entablado entre pisos y escalera -	11,05 m <sup>2</sup>
*Un dormitorio en 2do piso ( en madera con reutilización parcial de materiales ) -	15,38 m <sup>2</sup>
<b>TOTAL ALLEGADO -</b>	<b>30,70 m<sup>2</sup></b>



cierta antigüedad, se supone que en todos estos hay una solución de vivienda, que por precaria que esta sea, generalmente tiene algunos materiales y componentes que es posible recuperar y reutilizar total o parcialmente (según datos del Hogar de Cristo la mayor parte de las mediaguas que ellos producen van a fondos de sitio). La experiencia nos ha demostrado que por ejemplo, la cubierta, paneles de muro o piso en madera son reutilizables bajo ciertas condiciones de evaluación técnica.

- El financiamiento y forma de pago

#### 1) Criterios de financiamiento

De acuerdo a los estudios de costos que hemos realizado, en relación a otorgar un mejoramiento y saneamiento básico para familias propietarias y allegadas, y teniendo como referencia los costos del programa de vivienda progresiva, consideramos que los rangos de financiamiento no pueden ser inferiores a :

\* Para familias propietarias 70 U.F.

\* Para familias allegadas entre 120 y 135 UF considerando que de este monto se descuenta hasta un máximo de 35 UF para la compra del terreno.

#### 2) Mecanismos de Financiamiento

Se consideran tres alternativas de financiamiento :

- 1.- Decreto Supremo Nº 140 Vivienda Progresiva
- 2.- Decreto Supremo Nº 235 Programa Especial de Viviendas
- 3.- Programa de Saneamiento del Ministerio del Interior

#### 1.- D.S. Nº 140 «Viviendas Progresivas»

Los componentes principales de financiamiento son: subsidio, crédito y ahorro previo, acogiéndose a lo estipulado en el programa de vivienda progresiva. Sin

embargo, en esta propuesta, el comportamiento de estos elementos difiere según se trate de la familia propietaria o de la familia allegada. Al respecto, se propone:

Financiamiento con D.S. Nº 140				
	Subsidio	Crédito	Ahorro	Total
	UF	UF	UF	UF
Propietario	35	30	—	65
Allegado	100	17	3	120
<b>TOTAL FINANCIAMIENTO INVOLUCRADO</b>				<b>185</b>

#### 2. D.S. Nº 235

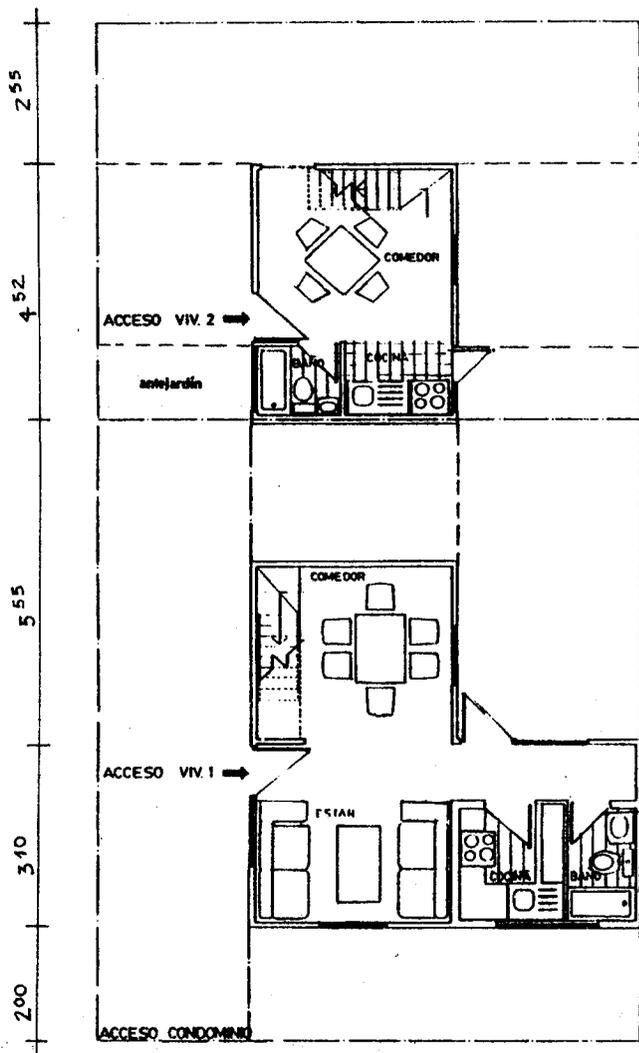
Pensamos que dadas las características de este decreto, tanto para la postulación como para la asignación del mismo, permitirá una más eficiente implementación del programa.

Considerando que las familias propietarias de un lote a densificar generalmente cuentan con una caseta sanitaria, es posible acogerse al artículo 20 del D.S. Nº 235, que permite la construcción del entorno.

Financiamiento con D.S. Nº 235				
	Subsidio	Crédito	Ahorro	Total
	UF	UF	UF	UF
Propietario	80	15	5	100
Allegado	80	40 o 50	5	135
<b>TOTAL FINANC. MAX. INVOLUCRADO</b>				<b>235</b>

## PROYECTO DE DENSIFICACION

1º ETAPA  
 VIVIENDA 1 : 24.7375 m<sup>2</sup>  
 VIVIENDA 2 : 15.64 m<sup>2</sup>



Desarrollado en lotes de 9,00 x 18,00 para Programa Piloto con 20 familias actualmente en ejecución en Peñalolen.

### 3. Programa de Mejoramiento de Barrios del Ministerio del Interior (saneamiento con caseta sanitaria).

Consistiría en la incorporación de una 2ª caseta en los lotes donde ésta ya ha sido construída, y la construcción de dos casetas simultáneas en los casos donde el saneamiento no se ha realizado.

Si se optara por esta alternativa, pensamos que sería de gran conveniencia estimular a las familias participantes mediante la asignación simultánea o sucesiva de la 2ª Etapa del programa de viviendas progresivas.

El esquema del financiamiento sería el siguiente:

	Financiamiento Programa Mejoramiento de Barrios			
	Subsidio UF	Crédito UF	Ahorro UF	Total UF
familias propietarias	30	35	0	65
familias allegadas	90	30	0	120
<b>TOTAL MONTO INVOLUCRADO</b>				<b>185</b>

Se considera además que tanto la familia propietaria como la familia allegada, realizarán aportes adicionales que mejoren la solución propuesta.

### IX - Construcción.

El sistema de Producción del Programa considera la participación activa de los beneficiarios en las faenas de prefabricación y montaje de los componentes, a través de una monitoría permanente de maestros calificados y la asesoría técnica de Taller Norte.

Para estos efectos se implementará un Taller de Prefabricación con la infraestructura y capacidad requeridas por el programa.