

Propuestas para la renovación urbana en barrios residenciales del tipo 9x18 en Santiago de Chile

Rodrigo Tapia
Sebastián Muñoz
Francisco Walker

Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile

Recibido: 3 de marzo del 2017 / Aprobado: 10 de septiembre del 2017

doi: 10.26439/lima2018.n004.2256

Hoy, las políticas de vivienda en Chile requieren articularse con el desafío urbano de construir ciudades más justas e integradas. Para ello, se debe cambiar la lógica de pensar desde el uso de suelo periférico (vacío y barato), pues no es sustentable; además, en Santiago ya no queda más terreno libre para vivienda social. Se debe avanzar, mediante procesos de crecimiento hacia dentro y a escala media, reciclando suelo urbano sin expulsar a sus residentes e integrando las lógicas de organización familiar. En este artículo se presentan los resultados de tres estudios que respaldan este postulado y que proponen herramientas de intervención en barrios conformados por lotes de 9x18, bajo un nuevo formato de condominios familiares en edificación continua de tres y cuatro pisos de altura, porque aportan la oportunidad de renovar áreas urbanas pericentrales mejorándolas, radicando en ellas y densificándolas.

renovación urbana, barrios 9x18, condominios familiares

Proposals for urban renovation in the 9x18-meter-plot residential neighborhoods in Santiago de Chile

Today, housing policies in Chile need to be coordinated with the urban challenge of building fairer and more integrated cities. To do so, we must change the logic of thinking on the use of peripheral, empty and cheap land. In addition to not being sustainable, in Santiago there is no more free land for social housing. We must move towards processes of inward growth, on a medium scale, recycling urban land without expelling its residents and integrating the logic of family organization. This article presents the results of 3 studies that support this postulate and propose intervention tools in neighborhoods consisting of 9x18-meter plots under a new format of 3- and 4-story family condominiums in continuous construction, which provide the opportunity to renew urban areas close to the center, by improving, living in and densifying them.

urban renewal, 9x18-meter-plot neighborhoods, family condominiums

INTRODUCCIÓN

Chile ha sido un país muy prolífico en políticas públicas vinculadas con el fin de enfrentar la construcción de viviendas sociales para familias de menores ingresos. Estos esfuerzos son reconocidos internacionalmente tanto en lo que respecta a los modelos de gestión y a la reducción del déficit cuantitativo de unidades residenciales como al valor arquitectónico y urbano de algunas iniciativas. Sin embargo, cuando miramos nuestras ciudades, particularmente en el caso de Santiago, es difícil apreciar cómo este gran esfuerzo y buenas prácticas han influido sustantivamente en hacer ciudades más justas, integradas, con buenos espacios públicos y adecuados estándares constructivos y de habitabilidad.

Actualmente, son escasos los terrenos disponibles para continuar con las lógicas depredadoras del suelo urbano; nos lo acabamos todo. No se puede seguir desplazando a los pobres a guetos en la periferia de la Región Metropolitana, distantes de las oportunidades y de los buenos servicios. Las familias no solo reclaman apoyo para una vivienda digna, sino también que tenga buena localización, idealmente en la misma comuna donde hoy residen informalmente, próxima a sus redes familiares y vecinales. El modelo de casas de un nivel ya saturó los terrenos o lotes que entregó el Estado, y los esfuerzos de autoproducción solo terminaron con la luz natural y la intimidad de los grupos que se han hacinado en el poco espacio disponible. El problema de los con casa (y sin barrio) se multiplicó (Rodríguez y Sugranyes, 2005) y los modelos de viviendas tipo C, condominios de block de tres o cuatro pisos mal diseñados por décadas, hizo que las familias perdieran la fe en estos formatos residenciales.

Existe el consenso tanto disciplinar como político de que se debe enmendar el rumbo y mejorar la calidad y la integración urbanas, reciclando antiguos barrios, pero sin expulsar a sus actuales residentes. Es necesario potenciar la dimensión colectiva de la vivienda y su capacidad de producir ciudad. Se requiere, entonces, hacer esfuerzos para reciclar y renovar barrios, densificando en media altura a escala humana, localizando bien a quienes más lo necesitan, reconociendo los modos de vida y las estructuras familiares a las que el sistema de subsidios habitacionales procura responder. Pero no se



Figura 1
Calle característica de barrio 9x18
Fuente: Archivos 9x18

sabe dónde ni cómo hacerlo. Las herramientas de las que disponemos no nos han permitido avanzar en la escala y dirección deseadas.

Desde la universidad, hace años, venimos señalando que hay una interesante reserva de suelo urbano bien localizado en áreas pericentrales de la ciudad, compuestas por las antiguas operaciones sitio o también llamados barrios 9x18 (por las dimensiones de sus lotes), levantados en las décadas de 1960 y 1970, según las políticas de vivienda de la época. Estos barrios pueden ser una gran oportunidad para enfrentar este desafío.



Figura 2
Dormitorio principal de una vivienda en terreno 9x18
Fuente: Archivos 9x18

De acuerdo con lo señalado por Vergara y Palmer, son 466 barrios formados por más de 216 000 terrenos que van entre 160 m² y 250 m², y que cuentan con un 38,5 % promedio de espacio público. Su superficie total, de 6250 Ha, es mayor que la de las comunas de Providencia, Santiago y Ñuñoa juntas; además, tienen una gran capacidad potencial de carga, si cambiamos la tipología edificatoria que crece a ras de suelo por una de tres o cuatro pisos. Realizando un ejercicio de cabida en estos predios, en el que se pase de una vivienda por lote a cuatro unidades en la misma superficie predial, sería posible construir un máximo de 864 000 viviendas nuevas de mejor estándar e incluir el recambio de las construcciones existentes¹, lo cual aportaría una

1 Se debe recordar que ninguno de los Gobiernos de la época pudo hacerse cargo de la promesa de entregar vivienda para todas las familias que ocuparon estos lotes, lo cual impidió consolidar en estos barrios volúmenes edificados capaces de formar una ciudad (Giannotti y Mondragón López, 2017).

superficie de casi 52 000 000 de m², donde se consideren 60 m² por vivienda, unos 15 m² promedio por habitante (Tapia, Araos y Salinas, 2012).

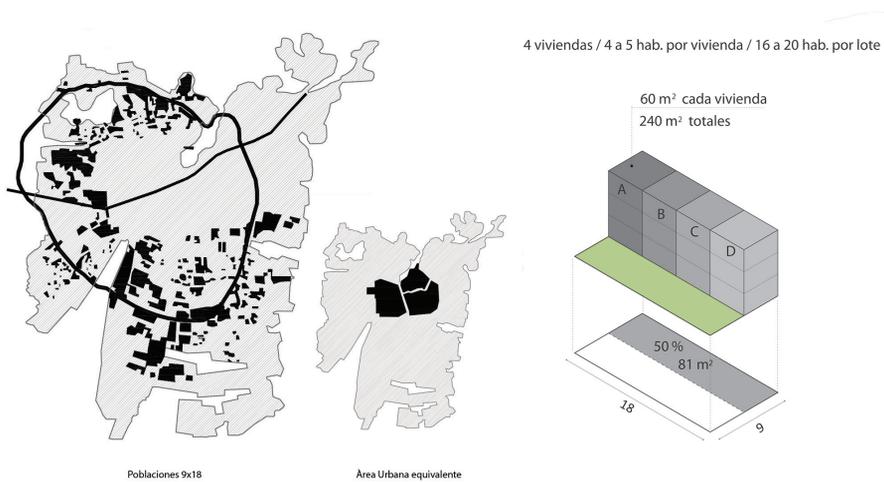


Figura 3
Poblaciones 9x18 y cabida potencial
Fuente: Archivos 9x18
Elaboración propia

Intervenir en estos barrios permitiría mejorar las condiciones de vida, así como el espacio privado y público de sus habitantes, tanto propietarios o herederos como familias allegadas que habitan irregularmente en los terrenos y casas de sus padres o abuelos, manteniendo sus vínculos familiares y vecinales. De esta manera, se podrían asegurar adecuados estándares para los primeros y entregar en propiedad nuevas unidades de vivienda a los últimos, así como un espacio en la ciudad. También se ahorraría en tener que expandir y construir nuevas redes y servicios, las que actualmente existen y están siendo ocupadas por sus residentes desde hace años. El

desafío que se enfrenta es complejo: construir nuevos barrios en territorios ya habitados, donde se conserven y mejoren calles y plazas, cambiando las antiguas edificaciones por nuevas tipologías edificatorias, más comprometidas con el espacio público y la ciudad.

En este artículo se dan a conocer algunas de estas iniciativas y estudios vinculados a la renovación barrial realizados por académicos y estudiantes de la Pontificia Universidad Católica de Chile, que procuran seguir avanzando en colaboración con el Estado en la construcción de ciudades más justas, donde se releve al habitante y a las comunidades como sentido de nuestra acción.

PROBLEMAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA Y CIUDAD

Para avanzar en este desafío, es necesario mirar críticamente la situación en que nos encontramos y lo que se ha venido haciendo, e identificar posibles problemas de enfoque o de operación, a fin de reencauzar los esfuerzos y generar nuevas condiciones institucionales.

Actualmente, existe un gran número de familias allegadas² que no encuentran respuesta gubernamental a sus requerimientos específicos en materia de vivienda. Esta dificultad pasa fundamentalmente por la poca comprensión de las causas asociadas a este fenómeno y por no considerarse las preferencias de localización de las familias. Es importante reconocer que “además de los aspectos funcionales ligados a la localización, existe tras el allegamiento una lógica intergeneracional del parentesco que, no ha sido incluida en el diseño de las políticas habitacionales” (Tapia *et al.*, 2012, p. 101). Recoger desde la política pública el interés de las familias por conservar sus redes de parentesco resulta entonces fundamental, así como mejorar las condiciones de hacinamiento, falta de privacidad y precariedad habitacional en que muchas de estas familias se encuentran.

2 “Allegamiento: es la estrategia utilizada por los hogares y núcleos familiares para solucionar la falta de vivienda, compartiendo una vivienda con otro hogar o núcleo. La encuesta Casen identifica los diferentes hogares al interior de una vivienda y los diferentes núcleos al interior de un hogar, así como si son receptores o allegados, y el tipo de allegamiento: externo e interno” (http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen_def_vivienda.php).

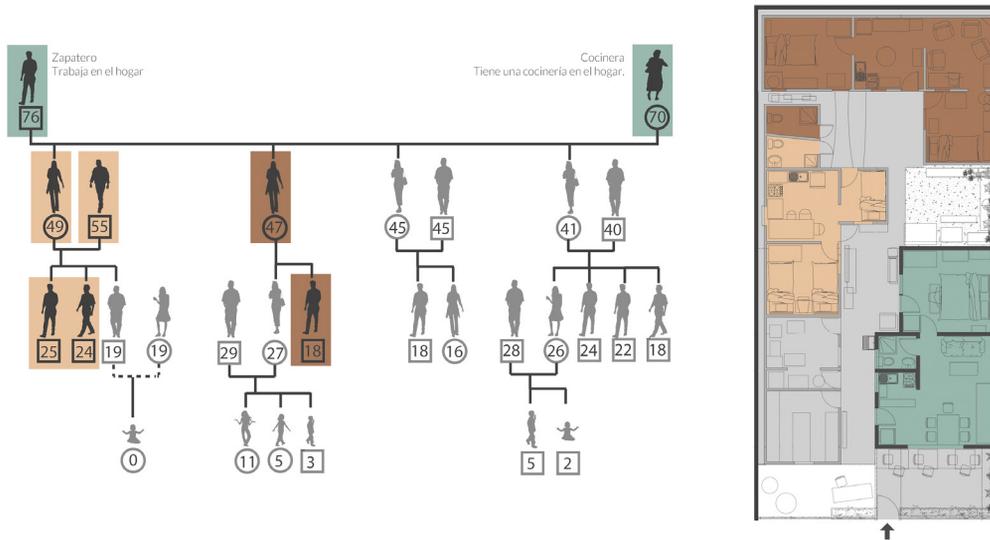


Figura 4
Genograma familiar y viviendas en un terreno
Fuente: Archivos 9x18
Elaboración propia

Interesa también tener en cuenta que el sistema de desarrollo de la vivienda de interés social en Chile se ha estructurado a partir de una lógica principalmente económica, fuertemente determinada por la utilización de suelo urbano de bajo costo. En términos prácticos, se traduce en una marcada tendencia a la adquisición de grandes superficies de suelo baldío, periférico y cada vez más escaso (Vergara y Palmer, 1990). Así, la política pública de vivienda por muchos años dedicó esfuerzos casi exclusivamente para paliar el déficit de vivienda mediante la construcción de nuevas unidades en los extramuros de la ciudad y provocó la expulsión de familias de los territorios donde habían habitado y tenían sus redes de apoyo (Castillo e Hidalgo, 2007).

En síntesis, el escenario actual en ciudades consolidadas como Santiago se caracteriza por lo siguiente:

- Escasez de suelo urbano para vivienda social con el atributo de buena localización, sumado a altos niveles de segregación³.
- Desarticulación de los sistemas de relaciones de apoyo familiar y vecinal, producto de políticas de erradicación y por una inadecuada oferta pública⁴.
- Necesidad de renovación y mejoramiento urbanos tanto de unidades residenciales como de sus espacios públicos⁵.



Figura 5
Barrios precarios desarrollados por la política de vivienda
Fuente: Archivos 9x18

-
- 3 La Cámara Chilena de la Construcción en un estudio conjunto con la Universidad Católica (2012) declaró la escasez de suelo para vivienda social en el Gran Santiago.
 - 4 Según estudio hecho por Tapia, Araos y Salinas (2012), el 90 % de las familias postulantes a subsidios habitacionales quieren permanecer en su comuna de origen.
 - 5 Según la encuesta de caracterización social Casen 2015, existe aún un importante déficit cualitativo de viviendas.

Desde el mundo público se han establecido importantes consensos para seguir avanzando. El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano propuso abordar la integración social con el fin de fomentar una mejora en la calidad de vida de sus habitantes, entendida no solo respecto de la disponibilidad de bienes, sino también asociada a la dimensión humana y relaciones entre personas. Para ello, estableció como ámbitos centrales la regeneración de la ciudad segregada, la regulación para la integración social y la participación de la sociedad civil para una ciudad justa.

De forma complementaria, en la reciente cumbre internacional Hábitat III, la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio planteó los siguientes desafíos: avanzar en la integración social y equidad urbana, acceso a vivienda adecuada, integrar las decisiones en el territorio (planificación urbana integrada y ordenamiento territorial), cambio climático, y la gobernanza urbana⁶.

El programa Quiero Mi Barrio, considerado un emblema de la política urbana chilena, ya trabaja sobre la base de mejorar áreas urbanas consolidadas y ha logrado implementar estrategias de inserción territorial eficaces. Sin embargo, no ha podido hacer frente a los desafíos del déficit habitacional ni afianzar la relación entre viviendas y espacio público. Por otro lado, los programas de Pequeños Condominios, de Construcción en Sitio Propio y de Protección al Patrimonio Familiar —diseñados para trabajar en la ciudad consolidada— han sido ineficaces o su impacto no ha logrado ser relevante⁷; todos son esfuerzos atomizados por trabajar en el entorno construido que no han conseguido generar un impacto significativo a escala urbana.

6 “El desafío es consolidar e integrar las políticas de construcción de nueva vivienda, suelo urbano y regeneración o mejoramiento de barrios vulnerables, potenciando áreas consolidadas que permiten acceder a servicios, equipamientos e infraestructuras existentes” (ministra de Vivienda y Urbanismo, Hábitat III).

7 Un antecedente sobre esta situación es que solo un 0,03 % de los subsidios ejecutados actualmente se han realizado por modalidad de densificación predial y un 9,8 % en construcción en sitio propio, ya que son poco masivas y atractivas para la oferta. (Fuente: presentación “Política habitacional para grupos vulnerables: modificaciones al D. S. 49”, 2015. Ministerio de Vivienda y Urbanismo). Por otra parte, el Programa de Protección al Patrimonio Familiar solo realiza intervenciones de mejoramiento o ampliación en la vivienda de pequeña escala (pinturas, revestimientos, construcción de un recinto) y acciones puntuales en el espacio público.

Bajo este complejo escenario es necesario generar oportunidades que permitan abrir nuevas perspectivas en materia de vivienda social urbana.

PROPUESTAS DESDE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

La Escuela de Arquitectura de la Universidad Católica de Chile junto con profesores y profesionales de la Facultad de Derecho, del Instituto de Sociología y del Centro de Políticas Públicas, desde el 2011 a la fecha han venido desarrollando una serie de iniciativas vinculadas a la renovación de ciertos barrios de Santiago, de acuerdo con nuevas perspectivas que puedan contribuir a enriquecer las políticas públicas en materia habitacional y urbana. El desarrollo de talleres de arquitectura, investigaciones, estudios y propuestas, así como la conformación de mesas interinstitucionales de trabajo, han enriquecido la discusión para avanzar hacia políticas consistentes de mejora en la calidad de las intervenciones, empeño compartido con el Estado chileno en los últimos años.



Figura 6
Proyecto de Taller de Arquitectura de la Pontificia Universidad Católica de Chile
Fuente: Archivos 9x18

El planteamiento central se resume en las siguientes líneas de acción:

1. Ante la falta de disponibilidad de suelo urbano, es necesario reciclar suelo bien localizado a través de la densificación media. Una oportunidad es la de contar con abundante suelo urbano en el pericentro de la ciudad, conformado por las operaciones sitio o barrios 9x18, áreas con alto potencial de ser renovadas. Para ello, habría que actualizar la información con que se cuenta de estos territorios.
2. Para evitar la ruptura de las redes familiares y vecinales⁸, es posible fomentar con más claridad y fuerza la radicación de familias allegadas, por lo que el nuevo programa de Pequeños Condominios es una buena puerta de entrada. Para ello, se debe difundir más esta iniciativa y empoderar a actores locales.
3. Por último, para avanzar en simultáneo con el mejoramiento de viviendas y barrios antiguos, es necesario hacer regeneración barrial con foco en lo urbano, pero también en lo habitacional. Aquí, el programa Quiero Mi Barrio podría ampliar su acción urbana extendiéndola también a la vivienda.

Entre el 2011 y el 2012 se desarrollaron las bases para nuevas iniciativas públicas de vivienda, orientadas a “la radicación de las familias allegadas donde estas tengan como prioridad la mantención de la proximidad con la familia de origen, bajo un modelo de condominios familiares (CF) aplicable a lotes del tipo 9x18” (Tapia *et al.*, 2012, p.122). En esta propuesta se reconoce la idea de la unidad familiar residencial (UFR), por la que postulan conjuntamente tres o más núcleos familiares (propietario y allegados) a fondos estatales para construir un nuevo volumen edificado en altura, con viviendas independientes para cada uno de ellos, bajo la modalidad lote a lote o por fusión de estos. La propuesta permitiría a muchos de los allegados y vecinos de estos barrios radicar en el lugar al aprovechar la existencia de una gran

8 “Los pobladores tenemos derecho a quedarnos en nuestras comunas de origen, donde hemos construido nuestra historia y lazos sociales. Las políticas habitacionales deben responder en este sentido, evitando que los pobladores deban emigrar a las periferias” (Movimiento de Pobladores Ukamau. Fuente: <http://mp-ukamau.blogspot.cl/2011/07/porque-luchamos.html>).

superficie de suelo urbano con buenos estándares de localización. Se ahorraría de paso el costo de compra y de urbanización de nuevos terrenos (servicios básicos e infraestructura pública), y se liberarían recursos para otros fines.



Figura 7
Alta ocupación predial medida en población La Faena
Fuente: Archivos 9x18
Elaboración propia

Más adelante, entre el 2013 y el 2015, se realizó una investigación para hacer factible social, legal y arquitectónicamente esta propuesta de política habitacional a escala de un barrio 9x18 en Santiago (Tapia *et al.*, 2013). Se estudiaron las normativas locales, se aplicaron encuestas y se hizo *focus group* con residentes; además se llevó a cabo un Taller de Arquitectura para un sector del barrio seleccionado. Complementariamente, la universidad llamó a constituir una mesa de discusión formada por varios actores gubernamentales y privados⁹.

En el 2016 se efectuó el estudio *Regeneración urbana y densificación de lotes 9x18: impacto habitacional y urbano* (Tapia *et al.*, 2016). El objetivo era contribuir a la formulación de un anteproyecto de densificación predial en altura, que sería implementado en la población La Faena de Peñalolén, para poner a prueba el programa de Pequeños Condominios¹⁰, recientemente lanzado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. En el estudio se elaboró una propuesta arquitectónica, económica y legal, ajustada al territorio, en la que se levantaron nudos críticos del proceso¹¹.

9 Mesa integrada por la Gerencia de Vivienda de la Municipalidad de Peñalolén; divisiones de Políticas Habitacionales y Desarrollo Urbano del Minvu; profesores y profesionales de las escuelas de Arquitectura, Derecho y del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica; y otros actores relevantes (Fundación Vivienda; dirigente vecinal de vivienda de Peñalolén, director de empresa constructora / entidad patrocinante).

10 Programa habitacional, Reglamento del Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda. DS. 49, del 2015.

11 En relación con la metodología de este último trabajo, se seleccionó un sector de un barrio 9x18, donde se aplicó una encuesta a los habitantes de 190 de los 360 lotes, para su caracterización legal, física y social; asimismo, se identificó el interés y la factibilidad de sus residentes para postular a este nuevo subsidio de pequeños condominios. Por otra parte, se desarrolló un diseño experimental de arquitectura para un lote tipo del barrio, y se hicieron factibles legal y normativamente los diseños ante el municipio. Luego, se desarrolló una factibilidad económica del anteproyecto con una empresa constructora y entidad patrocinante. A partir de ello, se formularon las conclusiones, se levantaron nudos críticos y se plantearon recomendaciones.

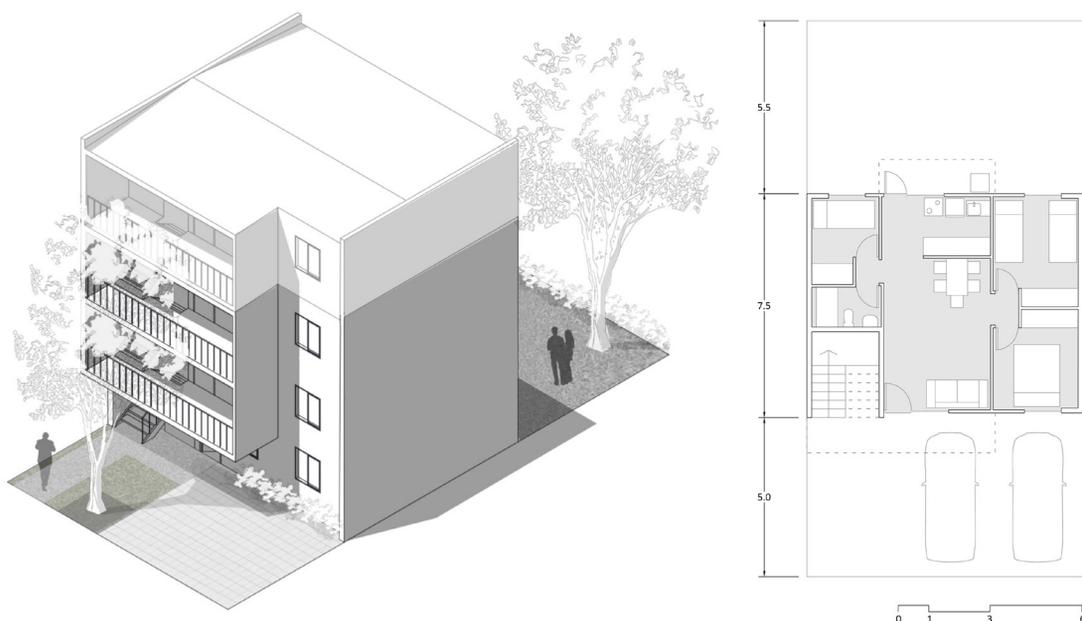


Figura 8
Propuesta de condominio familiar
Fuente: Archivos 9x18
Elaboración propia

SÍNTESIS DE HALLAZGOS, PROPUESTAS Y DESAFÍOS FUTUROS

Los hallazgos de estas iniciativas se han organizado en tres dimensiones claves y complementarias: social, arquitectónica y legal. A su vez, dentro de cada dimensión, se dará sintética cuenta de: a) principales ejes del modelo sugerido; b) aspectos no resueltos; c) aprendizajes generados facilitadores y obstaculizadores para la ejecución de este tipo de proyectos; y d) aspectos pendientes que se abordarán más adelante.

I. Dimensión social

a. Propuesta inicial

- A partir de la comprensión del allegamiento como una oportunidad y no como un problema, y respondiendo al interés de las familias que postulan a vivienda social por permanecer en sus comunas de origen, se propuso otorgar una solución habitacional en densidad que permitiera la radicación de las familias (propietarias y allegadas) dentro de los sitios tipo 9x18 donde residían.
- El beneficio para el antiguo propietario consistía en la obtención de una vivienda de mejor calidad a cambio de permitir que se construyeran varias viviendas en su sitio.

b. Temas pendientes de la propuesta inicial

- ¿Qué tan extendida es la realidad del allegamiento en sitios de este tipo? ¿Qué tan frecuentes son los problemas de habitabilidad en las viviendas consideradas?
- ¿Cuál es la disposición de propietarios y allegados para participar en esquemas de densificación, estructurados sobre la base de pequeños condominios?
- Pensando en el propietario del sitio, ¿es suficiente el beneficio de obtener una vivienda de mejor calidad para tomar parte en una iniciativa como la propuesta? ¿Bajo qué condiciones se puede incentivar la participación en modelos de este tipo?

c. Hallazgos y ajustes a la propuesta

- A partir de la encuesta, se encontró que tanto el allegamiento como los problemas de habitabilidad de la vivienda eran extendidos en el caso de estudio, por lo que la propuesta resultaba pertinente. El 58,3 % de los casos estudiados presentaron allegamiento (Tapia *et al.*, 2013).
- Tanto cuantitativa como cualitativamente se halló una importante disposición a participar en esquemas de densificación, sobre todo entre

propietarios más jóvenes y herederos que forman parte de sucesiones no regularizadas. El 44 % de los encuestados afirmaron estar dispuestos a construir una vivienda dentro de su sitio para que un familiar pudiera tener una solución habitacional (Tapia *et al.*, 2013). La existencia de relaciones de parentesco entre los hogares que comparten un sitio actúa como un catalizador en la mayor disposición a la densificación; no obstante, la posibilidad de incorporar dentro del sitio hogares que no se compongan de familiares queda abierta, siempre y cuando los propietarios puedan tener algún control sobre la selección de estos.

- Es necesario otorgar garantías a los beneficiarios para que efectivamente participen que aludan tanto al proceso de ejecución del proyecto (tiempos de ejecución no demasiado extendidos, subsidio de arriendo, subsidio de bodegaje, protección de la propiedad) como al resultado de la operación (calidad de la solución habitacional y adecuación a las necesidades de los hogares afectados).
- La forma en que se construye y comunica el modelo es determinante. La disposición a la densificación aumenta considerablemente cuando las propuestas se expresan en imágenes concretas que son posibles de modificar a partir de las necesidades e intereses de los participantes.
- Se observa desconfianza institucional y poco conocimiento de los programas asociados a la densificación predial y mejoramiento barrial, especialmente de los más nuevos. También se presenta reticencia a la demolición de construcciones.

d. Desafíos futuros

Las familias manifiestan interés por la propuesta; sin embargo, se requiere gestión institucional a escala barrial con la población beneficiada y con foco en la regeneración. Su disposición a participar en este tipo de iniciativas es fundamental; sin familias interesadas no es posible darles curso.

Si bien se realizaron asambleas masivas con familias atraídas por la propuesta, aún se vislumbran cuatro ejes críticos que dan cuenta de la necesidad de contar con una entidad local permanente en el territorio que logre articular necesidades y dudas de los vecinos frente a este tipo de proyectos, y que den viabilidad en su implementación. Son los siguientes:

- Despliegue territorial por medio de una convocatoria informativa masiva en los sectores por intervenir, especialmente para un programa nuevo.
- Apoyo visual del proyecto en terreno para que las familias entiendan la propuesta y quieran participar.
- Contar con apoyo legal *in situ* para la regularización de la propiedad de los sitios, cesión o venta de estos; alcanzar convenios con Bienes Nacionales para hacer regularizaciones, dada la reticencia a ceder el terreno, un aspecto abordado en detalle en la dimensión legal.
- Acompañar en el proceso y ayudar a disminuir la incertidumbre entre los vecinos, dada la creciente desconfianza hacia las instituciones. Este es otro motivo por el cual debiese existir una institucionalidad presente en el territorio.



Figura 9
Grupo de discusión con vecinos del barrio 9x18
Fuente: Archivos 9x18

Por último, es necesario conocer mejor cómo varían los aspectos observados en el caso de estudio (situación habitacional y de allegamiento, disposición y garantías para la participación) cuando los contextos de mayor precariedad urbana y social son otros.

2. Dimensiones arquitectónica y económica

a. *Propuesta inicial*

- Modelo de densificación de lotes 9x18 mediante la construcción de viviendas independientes en un sitio perteneciente a una misma unidad familiar residencial.
- El desarrollo de este programa contempló dos modalidades complementarias que planteaban diferentes niveles de intervención: lote a lote y fusión de lotes. En ambos casos, la postulación de los hogares debería ser colectiva y como resultado cada núcleo familiar accedería a una vivienda de forma independiente.
- Se esbozaron algunos criterios y ámbitos de diseño por explorar.

b. *Temas pendientes de la propuesta inicial*

- ¿Son los sitios 9x18 efectivamente aptos para el desarrollo de proyectos de densidad bajo el esquema de pequeños condominios?
- ¿Es factible instalar un modelo de densificación similar al propuesto en comunas como Peñalolén, atendiendo a su normativa local?
- ¿Qué factores físicos y espaciales facilitan o dificultan el desarrollo de estas iniciativas?
- ¿Son los recursos actuales suficientes para financiar la construcción de pequeños condominios?

c. *Hallazgos y ajustes a la propuesta*

- A partir del análisis del territorio y del diseño de alternativas de viviendas en condominio, se verifica la importancia de intervenir el

espacio público con el objeto de revisar y renovar las redes, habilitar o mejorar calles y plazas, y reorganizar su relación con el espacio privado. Paralelamente, el reemplazo de las actuales edificaciones por nuevas unidades organizadas en condominio, permitiría mejorar la calidad, habitabilidad y seguridad de las viviendas, renovar redes particulares, reorganizar espacios, así como relaciones entre recintos y unidades de viviendas (lo cual haría posible eventuales acuerdos familiares y entre vecinos colindantes).

- Un proceso de estas características demanda desarrollar una nueva tipología de volumen edificatorio, que se complemente y adapte a la trama urbana y a la estructura predial característica de 9x18 metros, donde se considere lo siguiente: tres o cuatro pisos de altura que reconfiguren el espacio urbano y aprovechen la capacidad de carga de los lotes; edificación continua que asegure un uso eficiente del espacio, con poco perímetro y máximo adosamiento, iluminación y ventilación natural desde dos frentes, y una fachada hacia la calle que proporcione orden y criterios precisos de agregación; espacio anterior en el lote para estacionamientos, y posterior para que lo distancie del predio trasero.
- Los cambios recientes en los reglamentos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (D. S. 49), diversifican opciones de residencia y permiten incorporar, bajo nuevas figuras, la propuesta planteada (pequeños condominios).
- La regulación para el barrio La Faena es aparentemente favorable para la implementación de los condominios familiares, con normativas aptas para edificar el modelo de fachada continua con altura media de tres o cuatro pisos. Sin embargo, no fue posible aprobar la propuesta de diseño en la Dirección de Obras Municipal, sin excepciones normativas. Los problemas se relacionan con lo siguiente:
 - Densidad exigida en Plan Regulador Comunal y patios requeridos. Deja fuera 1/3 de los sitios por no permitirse la construcción de tres o más viviendas en estos lotes.

- Adosamientos y alturas máximas admitidas. El artículo de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción (OGUC)¹² no es claro sobre la posibilidad de construir tres o más pisos.
- Se exigen dos estacionamientos por condominio de tres a cuatro viviendas dentro del sitio, sin ocupar el antejardín. Un aspecto costoso y difícil de cumplir.
- El Programa de Pequeños Condominios reporta rentabilidad económica para la oferta, sin embargo, es necesario contemplar costos de gestión. El programa permite reunir un fondo total de 2853 UF para la ejecución del proyecto¹³ si se suman subsidio base, ahorro del postulante y otros subsidios (habilitación, equipamiento y densificación en altura). El proyecto es rentable para el desarrollador cuando son un mínimo de tres condominios con tres viviendas cada uno, si se considera una utilidad del 15 % y un tiempo de construcción de cuatro meses. Por otro lado, el financiamiento para la gestión es insuficiente y tardío¹⁴, sumado a la incertidumbre de someterse a la aprobación de dos organismos públicos, la Dirección de Obras y el Servicio de Vivienda y Urbanización.

d. Desafíos futuros

Dar mayor flexibilidad normativa para ampliar la aplicación de los programas de Pequeños Condominios y de Densificación Predial tanto a nivel de unidades como a escala barrial:

- Aspectos de la OGUC que buscan densificar operaciones sitio estarían dificultando el diseño. Si bien hay alternativas para flexibilizar las exigencias, una zonificación especial para estos sectores por intervenir

12 El documento Ordenanza General de Urbanismo y Construcción, junto con la Ley de Urbanismo y Construcción, regula ambos aspectos en Chile.

13 Unidad de Fomento: unidad de cuenta usada en Chile, reajutable mensualmente de acuerdo con la inflación. Valor al 11 de enero del 2017: USD 26 352.

14 Solo en dos de las 12 tareas asociadas a la gestión legal se pueden aplicar economías de escala; se paga un total de \$ 550 000 (USD 850 aprox.) por la totalidad del condominio de tres o cuatro viviendas; y este pago se hace al finalizar el proceso, lo que puede demorar hasta tres años.

facilitaría las intervenciones a escala barrial, superando la excepcionalidad lote a lote.

- Aspectos de la Ley de Copropiedad condicionan el diseño de estos proyectos (exigencia de estacionamientos) y la futura habilitación social de las familias (reglamento de copropiedad, administrador, régimen de gastos comunes). Una alternativa sería buscar una figura intermedia para el pequeño condominio que contemple menos exigencias.

El Programa de Pequeños Condominios reporta rentabilidad económica para la oferta; sin embargo, son necesarias estas correcciones:

- Superar trabas en la gestión de proyectos en el sentido de simplificar y acortar procesos administrativos, disminuir la excesiva exigencia técnica y nivel de detalle, entregar financiamiento mayor y oportuno.
- Disminuir las barreras de entrada y riesgos para las entidades patrocinantes y constructoras¹⁵ mediante la incorporación de nuevos actores. El Servicio de Vivienda y Urbanización (Serviu) debe liderar e impulsar el desarrollo y la aprobación de proyectos, organizando la demanda y apoyando la regularización de dominio de sitios; además, fomentando la entrada de otros actores.

15 Bajo la normativa actual esta generación de proyectos es una tarea que el Estado encomienda principalmente a entidades privadas. Sin embargo, no estaría poniendo los incentivos adecuados, dado que el financiamiento se entrega años después de realizado un trabajo complejo e incierto con montos insuficientes para cubrir los extensos periodos del ciclo del proyecto; también por los altos requerimientos exigidos para acceder a los subsidios y la escasa colaboración de los servicios estatales para que los proyectos se aprueben y materialicen.



Figura 10
Imagen de objetivo de proyecto de estudiante de Taller de Arquitectura de la Pontificia Universidad Católica de Chile
Fuente: Archivos 9x18

3. Dimensión legal

a. *Propuesta inicial*

Basado en el Programa de Densificación Predial, la propuesta sugería modificaciones factibles de ser implementadas para que las actuales familias allegadas no propietarias o no propietarias exclusivas accedieran a la titularidad del dominio de nuevas unidades de vivienda en conjunto con los actuales propietarios, en una modalidad de copropiedad.

b. *Temas pendientes de la propuesta inicial*

- ¿Cuál es la situación de tenencia/dominio predominante en sitios de este tipo?
- ¿Qué modalidad de copropiedad aplicaría a los condominios familiares?
- ¿Cómo resolver nudos críticos y la definición de incentivos necesarios para su ejecución?

c. *Hallazgos y ajustes a la propuesta*

- La calidad jurídica de los habitantes y potenciales beneficiarios de un programa de condominios familiares es muy diversa. En los casos en que

no existe un único propietario inscrito o hay comunidades hereditarias, podría implicar una larga etapa previa de regularización de la propiedad o de gestión de acuerdos entre propietarios.

- El resultado de la aplicación del programa debe conseguir que cada núcleo familiar se constituya en dueño, sin restricciones en el ejercicio de sus derechos, sobre todo a la hora de querer vender o desprenderse del dominio de la propiedad. Ello no impediría que pudieran arrendarse o cederse en otras modalidades, coexistiendo con unidades de vivienda adicionales o supernumerarias.
- Del análisis del nuevo decreto D.S. 49 (el más similar a nuestra propuesta de condominio familiar), principalmente en lo relativo a requisitos para acceder al programa estatal, se constatan ciertas restricciones que debieran repensarse o exceptuarse en algunos casos para posibilitar su acceso. Por ejemplo: el requisito de no haber sido favorecido por ningún subsidio estatal para acceder al pequeño condominio o de no ser propietario actual de vivienda (en el caso de los herederos, los obligaría a desprenderse de sus derechos en la sucesión).

d. Desafíos futuros

Es imprescindible proveer de apoyo legal en terreno desde *clínicas jurídicas territoriales*, para la regularización de los sitios y cesión o venta de estos, hasta convenios con Bienes Nacionales para hacer regularizaciones en terreno. Ello se justifica por diversas razones.

El artículo 3 del D.S. 49 establece que, cuando son postulantes que optan por la tipología de pequeños condominios, deben acreditar la disponibilidad del terreno. Sin embargo, una de las principales trabas para la materialización de estos proyectos es la regularización de la tenencia de los sitios, ya que por lo general los lotes 9x18 fueron entregados por el Estado sin ser regularizados. A esto se añade el hecho de que muchos propietarios originales han muerto, razón por la cual existen comunidades hereditarias con sitios no regularizados.

También, varias de las familias asistentes a las reuniones informativas manifestaron su aprensión a ponerse de acuerdo con sus hermanos, principalmente por la negativa de algunos de ceder terreno sin retribución monetaria.

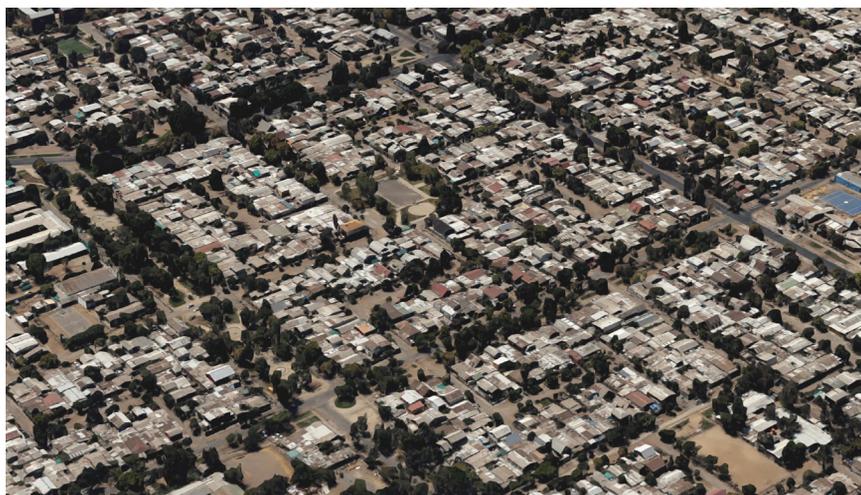


Figura 11
Representación 3D vuelo de pájaro de macrocuadrante en población de La Faena
Fuente: Google Maps (12 de enero del 2017). Archivos 9x18

CONCLUSIONES

El modelo de condominios familiares propuesto si bien identifica esta nueva unidad familiar residencial y trabaja desde ella como punto de arranque de la política pública, requiere de una perspectiva multiescalar integrada: vivienda, predio, barrio, ciudad. Por ello, no basta con abordar alguno de estos componentes por separado para generar cambios significativos.

Es necesario cambiar el modelo de solución habitacional por el de regeneración barrial y distinguir entre barrios con alto potencial urbano (buena integración a servicios) y los que tienen bajo potencial (mala integración a servicios). Lo anterior implica el diseño de un programa radicado en la División de Desarrollo Urbano. Para facilitar el encuentro entre oferta y demanda habitacional, se sugiere organizar un departamento encargado de programas de regeneración barrial, que fomente una campaña comunicacional fuerte sobre las propuestas y que promueva, a su vez, la participación ciudadana.

Esta regeneración barrial deberá contemplar una promoción de forma progresiva, en la que se valore la importancia del arraigo y permanencia territorial, para evitar la gentrificación del barrio. Sobre la oferta de vivienda, se deben generar incentivos para privados en proyectos de pequeña escala; asimismo, clarificar a las familias que esta oferta puede ser una solución definitiva de buena calidad y con independencia real, y que es posible, eventualmente, venderlas de forma independiente.

Una iniciativa de estas características demanda conocimiento y aportes disciplinares específicos; pero a la vez, una mirada integradora, interdisciplinaria e interinstitucional que considere roles e incentivos adecuados para los diversos actores. Problemas complejos requieren de políticas avanzadas. De allí la importancia de trabajar desde los ámbitos social, físico, legal y económico, creando instancias de trabajo conjunto con actores relevantes.

El principal y más complejo desafío para renovar barrios en áreas pericentrales, compuestas por barrios del tipo 9x18, se encuentra en ligar los ámbitos público y privado. Estos, se encuentran comúnmente desalineados, tanto cuando se observa la estructura organizativa del Minvu separada en las divisiones habitacional y urbana —las que operan con sus propias metas— como en el caso de la visión y expectativas de las familias que residen en estos territorios, donde es difícil conjugar los imaginarios de mejora de la vivienda con los del barrio.

Es necesario, también, indagar en el uso de componentes o sistemas prefabricados, que pueden acelerar procesos y disminuir plazos de ejecución e impacto social durante la construcción.

Por último, se hace imprescindible que el Minvu lidere un desafío de esta envergadura, complejidad e importancia. Las consignas por tanto son las siguientes:

- Retener, no expulsar
- Radicar y densificar
- Crecer hacia adentro y en escala media
- Potenciar y mejorar las redes actuales

- Construir nuevos imaginarios de vivienda y ciudad
- Desarrollar nuevas tipologías habitacionales más comprometidas con el espacio público
- Ajustar las normas actuales generando planes seccionales y sociales
- Desarrollar dispositivos especiales para impulsar procesos serios y masivos de renovación barrial

REFERENCIAS

- Araos, C. (2008). *La tensión entre filiación y conyugalidad en la génesis empírica del allegamiento: estudio cualitativo comparado entre familias pobres de Santiago de Chile* (tesis doctoral). Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.
- Cámara Chilena de la Construcción. (2012). *Disponibilidad de suelo en el Gran Santiago*. Autor.
- Castillo, M. J., y Hidalgo, R. (2007). *Cien años de política de vivienda en Chile*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Giannotti, E., y Mondragón López, H. (2017). La inestabilidad de la forma. Proyectos para barrios populares en Santiago de Chile, 1953-1970. *Bitácora Urbano Territorial*, 27(1), 35-46.
- Ministerio de Desarrollo Social, Subsecretaría de Evaluación Social. (22 de septiembre de 2016). *Encuesta de caracterización socioeconómica Casen 2015*. Recuperado de http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casennmultidimensional/casen/casen_2015.php
- Rodríguez, A., y Sugranyes, A. (2005). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago: Ediciones Sur.
- Tapia, R., Araos, C., y Salinas, C. (2012). Condominios familiares. Una alternativa de solución residencial para familias allegadas en lotes tipo 9x18. En *Propuestas para Chile, Concurso de Políticas Públicas 2012* (cap.

IV) (pp. 101-139). Recuperado de <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/propuestas-para-chile-2012-capitulo-iv.pdf>

Tapia, R., Salinas, C., Innocenti, D., Mora, P., Fulgueiras, M., Figueroa, C., Muñoz, S., y Retamal, A. (2013). *Mejoramiento barrial y radicación de familias allegadas: estudio interdisciplinario de factibilización de una propuesta de política pública a escala local* (Informe de investigación n.º 21). Recuperado de https://drive.google.com/drive/folders/1p3V-3Gnvzx_H-7nqehaUIJrYyziWQB9c?usp=sharing

Tapia, R., Salinas, C., Innocenti, D., Mora, P., Muñoz, S., Lagos, G., y Walker, F. (2016). *Regeneración urbana y densificación de lotes 9x18: impacto habitacional y urbano*. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC.

Vergara, F., y Palmer, M. (1990). *El lote 9x18. En la encrucijada habitacional de hoy*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Leyes y reglamentos

Ley 19.537 Sobre Copropiedad Inmobiliaria, 2015, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago de Chile.

Ley General de Urbanismo y Construcciones, 2016, Decreto con Fuerza de Ley 458. Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago de Chile.

Reglamento del Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda, 2015, Decreto Supremo 49. Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago de Chile.

