

**POTENCIALIDADES
DE LA ACTUAL
LEGISLACIÓN
URBANA
CHILENA PARA
ENFRENTAR EL
ALLEGAMIENTO**

INTRODUCCIÓN

El siguiente trabajo analiza elementos contenidos en la actual Política Nacional de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (PNDU, MINVU, 1985), así como también en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC, 1988) y su respectiva ordenanza en vigencia desde 1992. El trabajo incorpora el análisis de las potencialidades de la actual política y normativa urbana que contribuyen a la solución integral del fenómeno del allegamiento y sus dimensiones espaciales asociadas.

Las normativas consideradas, corresponden a aquellas que han sido implementadas durante los gobiernos de Augusto Pinochet (1973-1989) y Patricio Aylwin (1990-1994), con la finalidad de establecer un marco legal y administrativo que promueve el desarrollo urbano, involucrando de manera estratégica a los agentes públicos, privados y a la propia comunidad.

1/ ANTECEDENTES GENERALES

Históricamente, la agudización del problema de los allegados en las áreas metropolitanas es

de larga data en la sociedad chilena. Esta situación se agudizó durante el Gobierno de Pinochet, originado principalmente por la aplicación de una normativa urbana flexible apoyada en normas técnicas de tipo genérico con principios sustentados en la economía de libre mercado y que situaba a los allegados como sujetos de conflicto social.

De esta manera, la organización del espacio social de las ciudades quedó determinada a la aplicación de medidas tendientes a la liberalización de toda normativa de desarrollo urbano, debilitando la gestión del sector público en materia de planificación urbana.

Tales medidas fueron planteadas y contenidas en los instrumentos normativos vigentes a la fecha; entre los que destacan la LGUC de 1976, la modificación al Plan Intercomunal de Santiago de 1979 (PIS, 1979) y la Política Nacional de Desarrollo Urbano del mismo año (PNDU, 1979); convirtiéndose el mercado en el agente de asignación de los recursos, mientras que el Estado se consolidó con un rol subsidiario de la problemática social y urbana.

De esta manera, la segregación socioespacial fue uno de los efectos más agudos de la implementación de las políticas sociales a través de los programas de radicación y erradicación masiva de campamentos. Unido a lo anterior, hay que señalar que el gobierno militar suprimió en forma drástica a partir de 1973 la ocupación ilegal de terrenos, con lo cual aquellos sectores de la población que no cumplían con las condiciones de ahorro previo para optar a los programas habitacionales, tuvieron que allegarse con otras familias, produciéndose así un significativo aumento de las condiciones de precariedad de vida en las poblaciones.

Las consecuencias negativas derivadas de la aplicación de estas políticas, llevan a rectificarlas mediante el DS del 31 de marzo de 1985, con la creación de la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), en la cual se revierten muchos de los planteamientos anteriores, entre los más importantes los que tienen relación con que el suelo urbano es considerado un recurso escaso, al tiempo que se asigna al Estado un rol en la planificación de las ciudades, aceptando que el sector privado pueda sufrir restricciones en función del bien común.

Por otro lado, el desarrollo urbano planteado por el actual Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, tiene como aspecto central mejorar la calidad de vida de los habitantes. Así, es fundamental poner especial énfasis en mecanismos de gestión e inversión urbana orientados hacia la conformación de ciudades que concilien calidad de vida y eficiencia, con la preocupación por la satisfacción de las necesidades de los sectores más pobres.

En este sentido, el fenómeno de los allegados se concibe como una forma de habitar que tiene elementos funcionales a la pobreza y a los grupos marginados y más débiles,¹ constituyéndose también en una expresión del tejido social de ayuda mutua y una estrategia de sobrevivencia de los sectores más pobres.

Las externalidades generadas por el allegamiento plantean un desafío constante para las políticas sectoriales que se implementan dentro de cada sistema urbano, en la medida que se manifiestan en una demanda potencial por soluciones habitacionales² y de infraestructura social básica para aquellas familias más pobres.

En materia de instrumentos de planificación social, el Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile (MIDEPLAN) cuenta en la actualidad con un instrumento de planificación llamado Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN), que incorpora entre otros ítems, las dimensiones asociadas a la problemática de los allegados y su definición operacional.

En este sentido, parece existir un consenso al considerar el allegamiento externo y el interno, como aquellas manifestaciones más generalizadas de ocupación de suelo en las diversas ciudades de Chile.

El allegamiento externo, considera dos situaciones; cuando en un sitio coexisten dos o más viviendas, el allegamiento es en el sitio y cuando al interior de la casa existen dos o más hogares, el allegamiento es en la vivienda; por su parte, el allegamiento interno se define cuando un hogar está constituido por más de un núcleo familiar.³

En el caso chileno, la magnitud del allegamiento posee claras connotaciones urbanas y el sector habitacional es el que debe enfrentar e innovar soluciones integrales al problema. En efec-

to, la magnitud del problema durante 1996 alcanzó la cifra de 377.688 hogares allegados, de los cuales el 85.03% correspondió a zonas urbanas y sólo el 14.97% se localizó en zonas rurales (CASEN'96).

Esta situación se agudiza en las áreas metropolitanas. En efecto, la ciudad de Santiago registró un total de 171.553 hogares allegados (45.42% del total nacional).

El fenómeno anteriormente descrito es relevante en la medida que la planificación urbana pueda incorporar en sus instrumentos normativos y de regulación urbana, aquellas dimensiones asociadas a los satisfactores relevantes de necesidades básicas y de calidad de vida para las familias afectadas por este fenómeno.

En este sentido, más allá de lograr caracterizar el allegamiento popular y las políticas habitacionales implementadas para hacer frente a este fenómeno, el desafío consiste en incorporar las múltiples dimensiones asociadas al allegamiento⁴ e incorporar en los instrumentos de planificación urbana las externalidades negativas asociadas a éstos.

2/ POTENCIALIDADES LEGALES PARA ENFRENTAR EL ALLEGAMIENTO

El análisis siguiente se fundamenta en las propuestas teórico-conceptuales que se insertan en la actual Política Nacional de Desarrollo Urbano.

Las propuestas en materia de desarrollo urbano, tienen relación con las funciones del Estado en cuanto a procurar que las áreas urbanas en que vive la mayoría de los habitantes alcancen un estándar aceptable de habitabilidad (PNDU, MINVU, marzo de 1985).

Durante el Gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994) se plantearon tres objetivos principales para enfrentar los desafíos y los problemas urbanos:

- Recuperar la planificación urbana
- Coordinar las políticas de vivienda con las políticas de desarrollo urbano, y
- Minimizar la segregación urbana.

En este sentido, para el MINVU, la participación social y, más específicamente, la participación de los propios afectados-allegados es un tema central.

La estrategia ministerial se ha fundamentado en tres ejes principales relacionados con la participación comunitaria como forma de percibir y conocer más detalladamente la problemática social de los diferentes grupos:

- El diálogo social que ha significado otorgar importancia a la gente, escuchar sus demandas y propuestas.
- Transparencia de los procedimientos, es decir, difundir y orientar a los afectados acerca de los programas, requisitos de postulación, procedimientos de selección y asignación entre otros, y
- El establecimiento de instancias institucionales que canalicen las demandas y permitan que se implemente una modalidad de postulación colectiva orientando las demandas de los comités de allegados.⁵

Esto ha sido fundamental en cuanto a que se ha logrado legitimar una política y dar credibilidad y confianza a los allegados y acoger propuestas innovadoras ante un problema que por su magnitud, es de alta complejidad social.

Indudablemente, el éxito de implementar políticas y programas urbanos se fundamenta en

el hecho de contar con una eficaz descentralización de las intervenciones en la ciudad, de manera de controlar eficientemente las externalidades negativas sobre las áreas urbanas y evitar la consolidación de problemas sociales al interior de los territorios comunales.

Así, el desarrollo urbano concebido como una integración entre el crecimiento económico y la equidad social de las diversas estructuras urbanas, se fundamenta principalmente a través de programas habitacionales y de desarrollo urbano, implementados por el MINVU:

- Centros de Equipamiento Comunitario e Infraestructura
- Rehabilitación Urbana
- Densificación y Consolidación de Barrios
- Programas Habitacionales
- Participación Comunitaria y Desarrollo Local

2.1. Centros de Equipamiento Comunitario e Infraestructura

Según la actual PNDU, el equipamiento se define como aquellos terrenos y edificios urbanos destinados a complementar eficientemente las funciones básicas de habitar, pro-

ducir y circular de las personas. En este sentido, el equipamiento contribuye de forma significativa al mejoramiento de la calidad de vida urbana en la medida que permite revertir la falta de oportunidades para acceder a los servicios básicos por parte de la comunidad más desposeída.

Lo anterior contribuye a aumentar las condiciones de bienestar de los grupos sociales afectados, por lo que es importante que se generen estándares mínimos aceptables de calidad de vida a partir de una dotación adecuada de equipamiento, como forma de contribuir a dignificar la situación del allegado.

La Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones en su título 7, capítulo 3, establece que las viviendas sociales que se localicen en el área urbana deberán contar con las siguientes urbanizaciones mínimas: agua potable, alcantarillado de aguas servidas, alcantarillado de aguas lluvias, pavimentación y electricidad, entre las más importantes.

De esta manera, se contribuye en forma directa a normar la infraestructura de una nueva

vivienda construida en un mismo sitio (allegamiento externo en sitio) como forma de asegurar un buen funcionamiento de la calidad, cantidad y condiciones de ubicación y agrupamiento de las nuevas edificaciones en un lugar.

En este sentido, la situación de la familia allegada disminuiría en cuanto a su dependencia de la familia receptora, considerando la utilización de la infraestructura sanitaria y eléctrica de ésta. Así, la fiscalización sobre la internalización de los costos de urbanización por parte de la familia allegada, ayudaría a disminuir momentáneamente su calidad de allegado externo en sitio.

Al respecto, una primera política específica en materia de equipamiento se refiere a la fijación de estándares de equipamiento mínimo a escala comunal y vecinal, estableciendo la cantidad de éste, en función del número de personas a ser beneficiadas por dicho equipamiento y se expresa en m² de terreno y de edificación.

Aquí, es importante considerar la cantidad de personas que se han incorporado a un mismo sitio, como indicador

que complementa la predicción del incremento en la demanda por infraestructura por parte de las personas allegadas. En este sentido, la ficha de Caracterización Socioeconómica CAS II se concibe como un instrumento de planificación social en la medida que permite la identificación, priorización y selección de posibles beneficiarios.⁶

2.2. Revitalización urbana

La revitalización urbana se enmarca como un proceso de recuperación y rehabilitación de áreas urbanas consolidadas. Tal proceso, responde por un lado, a la necesidad de liberar de usos residenciales a zonas alejadas del centro urbano y, por otro lado, a la creciente necesidad de construir nuevos alojamientos para absorber la creciente demanda habitacional.

En cuanto a la relación de este proceso con el fenómeno de los allegados, se han implementado soluciones habitacionales dentro de zonas de revitalización urbana, creándose (en la medida que el tamaño de los sitios lo permitan) facilidades mínimas de infraestructura, al tiempo que se mejoran las viviendas de las familias

receptoras en los mismos terrenos, evitando de esta manera la erradicación de los allegados residentes.

La potencialidad de este proceso depende de cómo se maneja el sistema de promoción habitacional entre el sector público y el privado; evidenciándose por parte del primero un cambio en el sistema de subsidio unificado mediante la incorporación de subsidios privilegiados a viviendas en zonas de revitalización urbana.

Así, una vez que el proceso de revitalización posea la información necesaria en cuanto a la disponibilidad de sitios, valores de los inmuebles y demanda habitacional, se podrá implementar programas de atracción de allegados residentes en la ciudad. De esta manera, el proceso inducirá a la heterogeneidad social y cultural de la población resultante, la cual podrá complementar sus demandas por infraestructura y viviendas ya construidas.

En este sentido, la revitalización de zonas antiguas con presencia de terrenos baldíos, se constituye en una fase previa para implementar políticas de densificación *in situ*.

2.3. Consolidación y densificación de barrios

Otro aspecto que soluciona el fenómeno del allegamiento *in situ*, es la densificación y consolidación del barrio. En este sentido, las formas precarias de ocupación de la ciudad se han transformado en un hecho permanente de la realidad urbana chilena, evidenciándose procesos de extensión de la ciudad con bajas densidades poblacionales.

Por otro lado, la carencia de viviendas para los allegados no sólo afecta sus propias condiciones de vida, sino también los propios asentamientos donde viven los allegados, debido principalmente a la falta de planificación de las densidades habitacionales.

Así, surge la necesidad de mantener los vínculos sociales-comunitarios relacionados con la localización y calidad de vida de los allegados, evitando antiguas prácticas impuestas como soluciones al fenómeno, centradas exclusivamente en la vivienda.

Específicamente, la normativa urbana a través del actual Plan Intercomunal de Santiago aprobado en 1994, plantea la posibili-

dad de aumentar la densidad media de Santiago de 100 hab/ha a 150 hab/ha como una forma de mejorar y optimizar el actual uso del suelo en la ciudad. En este sentido, mediante los planes reguladores comunales se pretende normar adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos en relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento.

La expresión de esta situación en los diversos usos del suelo contribuirá, desde el punto de vista de la heterogeneidad social, a enfrentar el allegamiento como una expresión territorial a nivel local que incorpora diferencias culturales y de localización que representan modalidades de allegamiento diferentes en la cultura popular.⁷

Lo anterior se relaciona con la estrategia de consolidar barrios con autonomía y funcionamiento armónico al interior de cada comuna. En esta línea, el Programa de Mejoramiento de Barrio (PMB) procura superar la actual condición de algunas poblaciones total o parcialmente marginales, constituyéndose en una radicación del asentamiento humano en los lugares en que se encuentran.

En este sentido, la acción municipal puede intervenir en estos programas ya que posee la facultad legal para elaborar, desarrollar y ejecutar programas de construcción de viviendas económicas y de infraestructura sanitaria destinados a resolver problemas de marginalidad habitacional.

Sin embargo, en cuanto a la densificación propiamente tal, ésta debe pensarse en diversos contextos:

- **Densificación simple:** Permite la construcción en los niveles de viviendas precarias y/o incompletas, estimulando y proporcionando el mejoramiento y ampliación de éstos, en segundos pisos liberando así terrenos para otras funciones cotidianas.
- **Densificación en barrios populares consolidados:** Permite la subdivisión simple y/o venta por piso.
- **Densificación en barrios centrales consolidados:** Legislación que regula la propiedad y control del suelo, fijando zonas y/o coeficientes de expropiabilidad para el bien público y el desarrollo urbano aplicando impuestos progresivos a los sitios eriazos y viviendas vacías. Además, mediante los índices de constructibilidad se regulan los máximos

niveles de construcción asociados con el tamaño de los predios (espacios de suelo libre) y alturas de las soluciones habitacionales a implementar (volúmenes construidos).

De esta manera, se puede restringir las edificaciones a realizar en predios menores, contribuyendo a no sobredimensionar las condiciones de habitabilidad de las viviendas. Así, desde el punto de vista de los costos de infraestructura y urbanización que significa el desarrollo de nuevas poblaciones en la periferia de la ciudad, éstos tienden a aumentar cada vez que la tierra toma un costo mayor en la solución habitacional.

En este contexto, si se considera que la estrategia relevante para resolver los problemas habitacionales de los allegados consiste en la densificación de los barrios donde ellos habitan actualmente, es posible considerar alternativas referidas al uso de la tierra privada y pública.

Específicamente, la densificación en poblaciones existentes se refiere al posible desarrollo de viviendas en terrenos destinados originalmente a áreas verdes y/o equipamiento comunitario; existiendo una rela-

ción inversa entre la disminución de las dimensiones de los lotes y un aumento de la superficie poblada.⁸

La actual legislación urbana contenida en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción, establece en su artículo 7.2.2. la cesión de una proporción de tierra que fluctúa entre 2% y 13% de la superficie total de un loteo para ser destinado a áreas verdes y equipamiento comunitario, porcentajes que son menores a los implementados en el pasado.

Esta situación ha traído como consecuencia costos de superficie urbana no consideradas en los proyectos, como trazado de calles, pavimentación de pasajes y recuperación de áreas baldías de grandes dimensiones, que contribuyen de manera significativa al deterioro de las condiciones físico-ambientales y de calidad de vida de los grupos allegados residentes en estas áreas. Se propone en este sentido, que un porcentaje de las áreas grises se utilice para la construcción de viviendas para los allegados y que el derecho de uso de esos terrenos se permita por la habilitación de áreas verdes.

El nivel primario con que puede ser enfrentado el problema de los allegados se relaciona con las potencialidades de la gestión urbana. En este sentido, la implementación de proyectos y programas como el mejoramiento de mediaguas, percepción de riesgos en la vivienda, reacondicionamiento en el uso del sitio, entre otros, es posible conseguir a través del compromiso de actores y recursos financieros del municipio, ONG, organizaciones vecinales y los propios pobladores.

Cabe destacar que la perspectiva de desarrollo local es un principio clave relacionado con la pluralidad y diversidad de actores sociales que permitan incorporar modalidades de alojamiento que estén presentes en la cultura popular.

2.4. Programas habitacionales

Entendiendo que los allegados constituyen una expresión de las carencias habitacionales, la actual política habitacional ha planteado la participación de la comunidad en los programas y políticas de vivienda, sintetizando la problemática y focalizando el problema en la población allegada.

Esta situación ha planteado la participación organizada de los demandantes a través de cooperativas y organizaciones vecinales como una forma estratégica de enfrentar el déficit, de manera que los programas logren un mayor impacto sobre los allegados.

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo a enero de 1999, posee una serie de programas habitacionales, que son los siguientes: Vivienda Básica, Programa Especial para Trabajadores PET, Sistema General Unificado de Subsidio Habitacional, Programa de Subsidio Habitacional Rural y el Programa de Vivienda Progresiva (PVP) en sus dos etapas, único programa creado durante el Gobierno de la Concertación Democrática.

Así, debido a que el PVP sintetiza los objetivos generales de participación, cobertura y focalización de la política habitacional del actual Gobierno de Frei Ruiz-Tagle, es importante para su caracterización como modelo referencial.

El PVP a pesar de no constituir siempre la solución integral para los distintos tipos de allegamientos populares, logra im-

plementar por medio del subsidio económico, la complementación entre los demandantes y la gestión habitacional pública.

En este contexto, la mayor participación genera la posibilidad de reconocer a los comités de allegados, como agentes que potencialmente podrán acceder a soluciones habitacionales resolviendo el problema en forma colectiva y organizada.

Otro aspecto importante de la participación en el caso del PVP, dentro de la modalidad privada, es que obliga a los miembros del grupo a buscar un sitio, determinando con ello la ubicación de la vivienda y definiendo al mismo tiempo la mejor manera de usar su subsidio frente al mercado privado.

En cualquiera de sus formas (pública o privada), el Programa de Vivienda Progresiva en forma particular y el proceso de participación en general, han permitido socializar la problemática del déficit de viviendas acudiendo para ello al aprendizaje de cómo solucionar colectivamente los problemas.

La integración social es una verdadera herramienta que dinamiza las potencialidades del

proceso de la política habitacional, evidenciándose que la situación de los allegados encuentra en este tipo de iniciativas, un camino más claro hacia la búsqueda de soluciones eficaces de integración social.

2.5. Participación comunitaria y desarrollo local

La actual PNDU señala con respecto a la participación de la comunidad en los distintos niveles de planificación territorial, aquel aspecto relacionado con poder informar y crear una conciencia urbanística en el habitante, de manera que contribuya a una mayor comprensión de los problemas urbanos y a una mayor participación activa en la solución de los mismos, ya que son los propios habitantes los que evidencian en mayor grado los principales problemas que los afectan.

Específicamente, dentro de las políticas de la actual PNDU se consideran aquellos aspectos de planificación urbana que repercuten en las características ambientales del sector o barrio, afectando el valor de las propiedades y dificultando el acceso de soluciones habi-

tacionales implementadas en ciertas áreas de la ciudad.

En este sentido, es importante considerar que el factor locacional es importante ya que de acuerdo con sus complejas y dinámicas características, impacta directamente en el sistema urbano al igual que en el éxito o fracaso de la política implementada. En estos casos, es importante aplicar un sistema de consulta directa a los propietarios del sector afectado, quienes se podrán pronunciar sobre alguna materia.

De esta manera, se exigen ciertas condiciones mínimas de habitabilidad que pueden ofrecer los asentamientos humanos y las características del lugar donde se emplazan, reduciendo las posibilidades de procesos segregacionales a interior de las áreas urbanas, independiente de la condición socioeconómica existente, contribuyendo al mismo tiempo a la disminución de los actuales problemas derivados del fenómeno de los allegados en sus distintas dimensiones espaciales.

NOTAS

1/ Esta concepción supera con creces las antiguas respuestas estatales asociadas a la dotación de viviendas sociales para enfrentar el problema.

2/ La posibilidad que ello ocurra, está relacionada con la capacidad de las familias por generar ingresos estables y de la existencia de ofertas de soluciones habitacionales de fácil acceso para los demandantes. Al considerar las características de los hogares y núcleos allegados desde la perspectiva de los ingresos familiares, se puede concluir que el segmento menos viable corresponde a aquellos grupos que no generan ingresos autónomos y que no están en condiciones de demandar viviendas salvo que la solución habitacional forme parte del conjunto de programas sociales que en forma integral habilite a estas familias para lograr autonomía sobre el hogar que las sostiene.

3/ Se entiende por hogar a aquel constituido por una persona sola o un grupo de personas con o sin vínculos de parentesco y que hacen vida en común, es decir, se alojan y se alimentan juntas habitando la misma vivienda y teniendo un presupuesto de alimentación común.

4/ La pobreza urbana, las condiciones sanitarias y la consolidación de patrones de segregación urbana, deben ser mitigadas a través de la internalización de las externalidades asociadas a estos procesos.

5/ Esta situación implica la posibilidad de emprender colectivamente la tarea de mejorar sus viviendas y su entorno, poniendo al servicio de esta tarea su capacidad organizativa y financiera.

6/ De esta manera, se permite tener alguna idea respecto al número de familias allegadas en un lugar, cifra que se puede obtener de la diferencia entre el número de viviendas encuestadas y el número de familias existentes.

7/ De esta manera, los usos residenciales con presencia de una variada gama de grupos sociales, representarán una posibilidad de no demandar viviendas nuevas y así estructurar su espacio físico, asociando el sentido de identidad y pertenencia territorial.

8/ En poblaciones relativamente antiguas, existe una mayor posibilidad de allegamiento y densificación por la configuración de los sitios comparativamente más grandes (lotes sobre los 140 m²).

REFERENCIAS

GONZÁLEZ, Carlos (1996) "Ley N° 17.235 sobre Impuesto Territorial". Ediciones Publiley.

GONZÁLEZ, Carlos (1993) "D.S. N° 458 y N° 47, Ley y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones". Ediciones Publiley.

MARIN, Juan C. (1993) "Instrumentos de programación, focalización y evaluación de políticas sociales". En Ponencias presentadas al *Seminario sobre "Información sobre Población y Pobreza para Programas Sociales"*, Lima 4-7 de julio.

MERCADO, Olga (1993) Criterios operacionales para la definición de allegamiento y resultados relevantes de la Encuesta Casen'92. En Ponencias presentadas al *Seminario sobre "Allegados, caracterización y propuestas para una política de vivienda"*, CEPAL Santiago 28-29 de octubre.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (1993) "Política Nacional de Desarrollo Urbano".

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (1993) "Síntesis de los trabajos presentados a la Consulta Nacional sobre Políticas de Desarrollo Urbano". Convenio Naciones Unidas (HABITAT/ PNUD), Programa de Gestión Urbana.