

**MESA DE TRABAJO DÉFICIT URBANO-HABITACIONAL
DOCUMENTO N° 10**

“PROCESOS EMERGENTES A CONSIDERAR EN EL ESTUDIO DEL DÉFICIT DE VIVIENDA”

1. Introducción

Conforme a lo discutido en el contexto de la Mesa de Trabajo Ministerial sobre Déficit Urbano-Habitacional, se hace preciso considerar un conjunto procesos emergentes que agregan complejidad y exigen actualizar los diagnósticos vigentes en relación al estudio de los requerimientos de vivienda. En este sentido, resaltan cuatro temas centrales: (i) *la consideración de nuevos enfoques para analizar la situación de los allegados*; (ii) *la transición de los estándares cualitativos de vivienda y habitabilidad*; (iii) *la inclusión en los diagnósticos de personas en situación de calle y de otras categorías de extrema vulnerabilidad habitacional*; y, (iv) *la incorporación de las diferentes facetas del acceso como una dimensión complementaria del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda*.

2. Los allegados: la evolución de un fenómeno complejo y la elaboración de nuevos diagnósticos

Respecto del tema de los allegados, se advierte la necesidad de indagar más profundamente sobre su condición y dinámicas actuales. Según se ha observado, los allegados (hogares y familias secundarias) constituyen a la fecha del censo de 2002 la categoría numéricamente más significativa y la única que experimenta crecimientos entre las que conforman el registro del déficit habitacional en Chile (MINVU, 2006). Aunque esta constatación no resulta sorprendente teniendo en cuenta el fuerte arraigo histórico y sociocultural que reviste esta estrategia familiar en nuestro país, es de interés discutir si la persistencia de este fenómeno social es indicativa, por definición, de situaciones de cohabitación no deseadas o intolerables para las personas (considerando tanto a los hogares y familias receptores como a los allegados). En efecto, mucho se ha discutido en torno a la posibilidad de distinguir entre formas de allegamiento funcionales (beneficiosas o inevitables para los sujetos) y otras disfuncionales (no buscadas ni aceptables, y justificadas únicamente por una necesidad circunstancial, económica o de otro tipo).

En el primer caso, cabe considerar las estrategias de familias extendidas que (por razones culturales o de otra índole) validan la convivencia común como una opción legítima de vida y cuya condición no implica, necesariamente, la demanda por una vivienda exclusiva para cada uno de los subgrupos que la componen. En una condición similar, cabe consignar la situación de hogares o familias que cohabitan por razones de mutua dependencia, justificables por la presencia de personas con discapacidad, personas mayores no autovalentes, personas enfermas o niños que requieren del cuidado de otras personas. En este caso, la provisión de una solución habitacional independiente para el

grupo “allegado” no puede validarse como una opción sostenible en el tiempo, como no se disponga de otras condiciones que garanticen el bienestar material, físico, psicológico y emocional de las personas. Por contrapartida, indudablemente, muchas de las situaciones tipificadas bajo el rótulo del allegamiento –por encontrarse asociadas a condiciones de hacinamiento, violencia intrafamiliar, pobreza y perjuicios al desarrollo físico, social y mental de los individuos- son expresiones de extremo deterioro de la calidad de vida, reflejando un resultado que solamente es aceptado por la falta de recursos que permitan a las familias alcanzar una solución habitacional autónoma.

Desde un punto de vista metodológico –tratándose de un grupo de población muy difícil de conceptualizar y segmentar con precisión-, esta distinción entre formas funcionales y disfuncionales de allegamiento resulta altamente compleja de implementar. Ciertamente, las fuentes que tradicionalmente se analizan (como el censo y las encuestas) presentan limitaciones prácticas para identificar adecuadamente la condición de allegamiento, siendo usual que se considere una serie de supuestos que permiten inferir de manera indirecta la potencial viabilidad de las familias como unidades residenciales autónomas a la par de reconocer su carácter deficitario en términos habitacionales.

No obstante, cabe sostener que estos supuestos –si bien constituyen una alternativa metodológicamente eficiente- no sólo están aparejados a sesgos difíciles de controlar, si no que reemplazan consideraciones subjetivas (relativas a preferencias, valoraciones y expectativas) que están en la base de la fundamentación de estrategias de cohabitación familiares. Asimismo, tampoco se dispone de registros que permitan calificar la intencionalidad de los sujetos por disponer de una vivienda exclusiva para su hogar o grupo familiar. Esta omisión resulta en una ostensible carencia para la producción de indicadores, por cuanto la condición de allegamiento resulta en requerimientos cuantitativos de vivienda siempre y cuando esté asociada a la demanda declarada de los miembros del hogar o grupo familiar allegado por acceder a una solución habitacional independiente.

En función de estas observaciones, cabe sugerir la necesidad de generar aproximaciones directas a la identificación de los motivos y circunstancias que inciden en la adopción de la cohabitación de diferentes núcleos y que resultan en modalidades de allegamiento autónomas o dependientes de los grupos familiares. Pese a ello, es innegable que el desarrollo de aproximaciones indirectas (y que involucran el uso de supuestos) no puede ser invalidado, por el hecho de constituir, habitualmente, el único recurso disponible para el análisis. Por eso, es preciso continuar discutiendo qué tipo de supuestos son apropiados a efectos de establecer de manera consistente qué clases de situaciones de cohabitación familiar implican requerimientos de naturaleza cuantitativa (provisión o reposición de vivienda) o cualitativa (ampliación de vivienda existente) que deben ser abordados prioritariamente por la política pública. En esta línea, parece necesario profundizar en el estudio del hacinamiento como criterio clave para juzgar respecto de la potencial urgencia o prioridad que revisten determinadas situaciones.

3. Transición de estándares materiales y de habitabilidad

En relación a los estándares materiales y de habitabilidad, la discusión reciente ha puesto de relieve la necesidad de actualizar definiciones e indicadores y fortalecer la complementariedad entre evaluaciones objetivas y subjetivas de la calidad residencial.

Bajo el enfoque de evaluación de la calidad conforme a criterios objetivos, hay varios aspectos que considerar. Hasta ahora, las variables que el diagnóstico del déficit habitacional ha relevado en ámbito de la calidad se refieren esencialmente al tipo de materiales predominantes en techos, pisos y muros de las viviendas, a la disponibilidad de servicios básicos y calidad de saneamiento, y, por último, a la tipología general de la vivienda. En el primer caso, se vislumbra la necesidad por cubrir y clasificar una variedad creciente de materiales que todavía no se incorporan en los ítemes tradicionalmente considerados por el censo de población y vivienda y la Encuesta CASEN. Asimismo, es de interés incluir nuevos diagnósticos referidos al estado de conservación, mantención y obsolescencia física y funcional de determinados materiales, en atención a evaluar la situación de viviendas antiguas o deterioradas. Aunque resulta sumamente complejo posibilitar la incorporación de ítemes destinados a diagnosticar estos aspectos en instrumentos de medición masivos y aplicados por encuestadores no calificados, cabe atender a la factibilidad de levantar estudios prospectivos para dar cuenta del perfil y evolución en el tiempo del estado de materiales que, por principio, son identificados como buenos o aceptables. Del mismo modo, también debe revisarse la posibilidad de generar análisis a partir de las preguntas sobre estados de conservación de materiales incluidas en la Encuesta CASEN, las que –si bien son poco finas en sus categorías- pueden operar como un primer criterio para la segmentación del parque habitacional.

Respecto de los estándares de servicios básicos y saneamiento (y que se enfocan en la disponibilidad de agua potable, canalización del agua potable, electricidad, disposición del servicio higiénico y sistema de eliminación de excretas), se ha observado que éstos suelen ser muy genéricos, incluyendo escasas especificaciones relativas a la calidad, regularidad, uso y acceso efectivo y legal a los servicios. Si bien estas variables están mediadas por la existencia y calidad de las redes de servicios básicos (analizadas, luego, en el apartado de indicadores de infraestructura), no debe desconocerse la necesidad por superar un enfoque de diagnóstico restringido al análisis de la presencia o ausencia de un determinado servicio. De otra parte, cabe atender a la potencial incorporación de ciertos elementos o servicios contemplados masivamente en el diseño de proyectos habitacionales. Particularmente, por su fuerte impacto social, reviste interés considerar la disponibilidad de un sistema adecuado para proveer de agua caliente a las viviendas (calefont, caldera u otro similar).

En cuanto a la tipología de vivienda, se impone la necesidad por reconocer tipos específicos que, por sus características singulares, presuponen condiciones deficitarias, desventajosas o inseguras para las personas que las habitan. Por un lado, debe seguir insistiéndose en la identificación precisa –en independencia de su materialidad- de

viviendas que se encuentran bajo un umbral mínimo de calidad residencial, categoría en la cual no sólo tienen relevancia las viviendas de campamento, sino también un conjunto de tipologías improvisadas, móviles o derechamente inhabitables. En este último considerando, cabe reconocer y especificar criterios técnicos que permitan juzgar de modo más preciso acerca de la potencial inhabitabilidad de ciertas viviendas, característica que tiene importantes consecuencias para habilitar la postulación a subsidios habitacionales de personas que ya son propietarias de una vivienda. Así, es procedente consultar aspectos referidos a la exposición a riesgos de orden natural, sanitario o medioambiental y a peligros asociados a fallas constructivas o daños materiales de la vivienda.

Por otra parte, la “tugurización” de antiguas viviendas localizadas en áreas centrales y consolidadas de grandes ciudades vuelve pertinente la revisión de tipologías que permitan clasificar con precisión ciertas clases de viviendas que presentan indudables desventajas sociales y sanitarias para sus ocupantes. La concentración de este tipo de viviendas –que hasta hace algunas décadas atrás se les denominaba cités o conventillos y a las que se creía prácticamente extinguidas- están cobrando una expresión crecientemente problemática como focos de pobreza urbana.

Trascendiendo el examen de estas variables convencionales (materialidad, saneamiento y tipología), tiene relevancia estudiar otros factores que inciden sobre un deterioro cualitativo de las viviendas e inciden determinantemente sobre la calidad de vida de la población. En esta línea –habida cuenta de su particular impacto sobre ciertas zonas climáticas y de su relación con problemas de salud y convivencia (tanto a nivel de la vivienda como del barrio)-, es fundamental dar atención a factores de acondicionamiento de las viviendas, incluyendo, entre otros, aspectos térmicos, acústicos, de iluminación, calefacción, ventilación e impermeabilización.

En convergencia a la optimización de las definiciones precedentes, además, es imprescindible resaltar la inmensa importancia que tiene complementar los esfuerzos por mejorar la evaluación objetiva de la calidad de las viviendas con otras iniciativas tendientes a recoger de manera sistemática evaluaciones subjetivas sobre los mismos subcomponente y aspectos. Según han reconocido los múltiples estudios elaborados por el MINVU y sus diferentes servicios y secretarías sobre la satisfacción residencial de beneficiarios de vivienda, no debe fijarse el análisis de la calidad habitacional a la sola observación del grado de cumplimiento de estándares objetivos, sino que debe extenderse este análisis a la consideración de los niveles de satisfacción alcanzados por las personas en relación a los elementos y atributos de orden físico e inmaterial asociados al hábitat residencial de los ciudadanos. En este campo, existe un gran desafío que asumir en la perspectiva de generar y analizar información que de cuenta de la percepción subjetiva de la calidad de la vivienda y su entorno. Esta información, por cierto, no sólo debe ajustarse al simple objetivo de producir indicadores numéricos, sino también debe permitir el estudio de registros cualitativos más ricos basados en los discursos y opiniones

de las personas, los que pueden o no coincidir con las evaluaciones objetivas de idénticas variables.

4. Personas en situación de calle y situaciones de extrema vulnerabilidad habitacional

Otra arista a considerar dice relación con la potencial inclusión en el diagnóstico del déficit de vivienda de ciertas situaciones particulares de carencia habitacional que requieren de respuestas específicas e integrales. Mientras algunas problemáticas han logrado instalarse como ejes permanentes de la gestión ministerial –como en el caso del prolongado trabajo realizado con campamentos o en las recientes iniciativas de vivienda especial para el adulto mayor- otros fenómenos y procesos emergentes ameritan de un examen particular.

En esta línea, una primera categoría a observar corresponde a las personas en situación de calle. Debido a su condición extrema de vulnerabilidad bio-psicosocial, resulta sumamente complejo clasificar a esta categoría entre los sub-componentes del déficit de vivienda. Como es de suyo evidente, la posibilidad de mejorar la calidad de vida de esta población no depende del simple acceso a una vivienda, exigiendo el desarrollo de un esfuerzo integral de atención y apoyo continuo destinado a generar las capacidades sociales, materiales y de salud física y mental que les permitan salir de dicha condición. Aún así, este esfuerzo debe considerar, durante todo momento, las acciones necesarias para facilitar el acceso de estas personas a condiciones de alojamiento dignas. En este ámbito cabe contemplar diversas soluciones o alternativas, cuya idoneidad depende de la evaluación particular que se haga en cada caso. Por la singularidad de estas situaciones, no parece factible incluir su registro dentro de los requerimientos cuantitativos de vivienda. Sin embargo, parece imprescindible otorgar un reconocimiento especial a esta categoría, que emerge como un problema de creciente notoriedad en las grandes áreas metropolitanas del país.

En otro nivel, es necesario examinar detalladamente otras situaciones específicas de carencia habitacional relacionadas con la estadía –transitoria o prolongada en el tiempo- de trabajadores inmigrantes extranjeros y de sus familias. Estas personas, que han llegado mayoritariamente a nuestro país en busca de mejores oportunidades laborales, suelen enfrentarse a grandes dificultades para acceder a una solución habitacional digna. En muchos casos, el carácter circunstancial de su permanencia en Chile y sus limitados recursos económicos, suelen incidir en la opción preferencial por arrendar piezas o viviendas de bajo costo, habitualmente localizadas en zonas centrales y pericentrales deterioradas de las principales ciudades del país. Consecuentemente, el mal estado material y los peligros asociados a problemas en las instalaciones eléctricas y sanitarias de muchas de las viviendas ocupadas por familias de inmigrantes se han convertido en un significativo problema habitacional. La inestable condición de los inmigrantes, empero, no sugiere necesariamente la demanda de una vivienda en propiedad como alternativa

adecuada para satisfacer sus necesidades de alojamiento en el corto plazo, lo que exige disponer de diagnósticos específicos.

En una situación semejante, en tanto, cabe consignar los problemas experimentados por trabajadores estacionales o de temporada, quienes suelen acceder –por periodos variables de tiempo- a alojamientos precarios o afectados por problemas de hacinamiento y/o tenencia irregular. Esta situación aparece vinculada estrechamente a la emergencia de campamentos o tomas en zonas de transición urbano-rurales y está sujeta a reparos análogos, por cuanto la opción de facilitar soluciones en propiedad aparece relativizada.

Por cierto, la identificación de estas categorías representa un desafío complejo de abordar a partir de la explotación de fuentes convencionales de información. En particular, el registro de la población en situación de calle –que sólo ha sido relevada a través de catastros específicos (como el que fuera levantado por MIDEPLAN en el año 2005)- resulta un aspecto susceptible a ser tomado en cuenta en la formulación o actualización de instrumentos de medición.

5. La incorporación del acceso como dimensión complementaria del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda

Finalmente, en una perspectiva más general, se afirma la necesidad impostergable de incorporar la dimensión del acceso como un aspecto complementario a los diagnósticos cuantitativos y cualitativos del Déficit Urbano-Habitacional y, en particular, del déficit de vivienda. En efecto, no basta con asegurar la cantidad y calidad de las soluciones habitacionales entregadas sino se dispone de las estrategias necesarias para facilitar el acceso de los hogares y familias a las viviendas en condiciones de equidad socioeconómica, accesibilidad físico-espacial e inclusión universal y no discriminatoria.

En una primera revisión, corresponde atender a todos aquellos factores que inciden en la exclusión efectiva de familias, hogares y grupos que no disponen de los recursos económicos necesarios para obtener una vivienda en propiedad u otra forma segura de tenencia. La focalización de recursos que ha propiciado la política habitacional durante las últimas décadas supone la necesidad de disponer de diagnósticos que permitan dimensionar la magnitud de los hogares y familias socioeconómicamente vulnerables que se encuentran en situación de déficit (cuantitativo o cualitativo) y que requieren de apoyos, subsidios o incentivos específicos para habilitar su acceso a una vivienda digna. Del mismo modo, los sectores medios también están sujetos a condicionantes económicas de acceso a la vivienda que se derivan de su limitada capacidad de ahorro o endeudamiento.

En segundo lugar, se establece el imperativo de reconocer factores que afectan el acceso rápido, oportuno, seguro y expedito de la población desde sus viviendas a un conjunto de infraestructuras, servicios y espacios públicos (distribuidos diferencialmente en el

territorio) imprescindibles para garantizar una adecuada calidad de vida y fomentar el desarrollo integral de sus capacidades individuales y colectivas. Este plano remite a la accesibilidad físico-espacial en tanto atributo facilitado por la proximidad, la infraestructura vial y los sistemas de transporte y que determina condiciones ventajosas o desventajosas para la localización de viviendas.

Como un tercer aspecto, en tanto, se destaca la identificación de limitantes específicas que dificultan el acceso de personas con necesidades especiales a una vivienda digna y que restringen, asimismo, su capacidad efectiva para usar sus recintos, artefactos, mobiliario y sistemas en igualdad de condiciones. En este sentido, la ausencia de garantías participativas y no discriminatorias, de una parte, y la falta de consideraciones de accesibilidad universal en el diseño arquitectónico y urbanístico, por otra, constituyen facetas del déficit de vivienda que es preciso reconocer y analizar.

07.12.09