

# la realidad habitacional en chile

—Aspectos demográficos y sociales del problema de la vivienda.

Nuestra sociedad contemporánea se enfrenta a un imperativo moral derivado de la categoría de valor social que se concede a la vivienda. Hoy por hoy, el derecho a tener acceso a una vivienda aceptable tiende a ser estimado tan valioso como el derecho a no pasar hambre, a preservar la salud y a educarse (1). El conocimiento del problema habitacional forma parte de la conciencia pública y se ha concretado, en nuestro país, en los dos primeros Censos de Vivienda (1952 y 1960), que han enumerado —dentro de un margen de relatividad— las condiciones en que vive la mayor parte de la población.

La recolección de datos útiles que permitan configurar exactamente los alcances del problema habitacional chileno adolece de vacíos que, probablemente, no puedan ser llenados frente a la angustiosa realidad que se expone visualmente al más desaprensivo de los observadores. No obstante, es importante establecer las bases que lleven a conocer científicamente todos los aspectos involucrados en la determinación de una política habitacional positiva y de alcances permanentes.

Al hablar de déficits habitacionales se está estableciendo subconscientemente una pauta de comparación. No se trata en realidad de grupos que carezcan absolutamente de un techo para cobijarse —salvo contadas excepciones— sino de que las condiciones de este refugio son tan elementales o el grupo que lo usa es tan numeroso, que resulta incompatible con lo que puede denominarse una vivienda. Entonces cabe preguntarse qué es una vivienda. Cada sociedad, cada época, cada grupo se forma una imagen ideal de la habitación humana en cuanto a calidad y condiciones de su uso y, en relación a esta imagen desecha por inaceptable, un número de unidades que no son compatibles con su desarrollo cultural, con la civilización. (2). De este modo se han establecido las condiciones mínimas involucradas en el concepto de vivienda y que son universales: un abrigo de la intemperie, una estructura física que satisficiera necesidades biológicas y sociales del grupo familiar (3) mo-

dificadas culturalmente por el grado de desarrollo tecnológico y social de los diferentes pueblos.

El problema de determinar los déficits de calidad y cantidad quedaría así definido de una manera estática. Un corte por el tiempo en un momento preciso permite establecer el número absoluto de viviendas sobrepobladas y cuya calidad es inferior al standard mínimo aceptable. Una visión dinámica del problema involucra una serie de otros datos de importancia básica, cuyo análisis se ha postergado en general en los países subdesarrollados frente a la gravedad de los datos absolutos obtenidos en los censos.

## CRECIMIENTO VEGETATIVO DE LA POBLACION

Dos son los factores demográficos y socioeconómicos que afectan inexorablemente al conjunto de los países latinoamericanos —en mayor o menor grado— pero siempre en forma mucho más aguda que a los países europeos desarrollados. La tasa de crecimiento vegetativo anual triplica, o duplica en el mejor de los casos, a la de estos países, significando niveles tan altos que resultan inalcanzables para la tasa de crecimiento del ingreso nacional. Este factor —de suyo grave— se conjuga con el fenómeno de la urbanización para producir el abismante caos que presentan las principales ciudades de América Latina, sobrepobladas

y sin las facilidades urbanísticas y de habitación para servir a las masas recién integradas a la vida urbana.

De acuerdo con los datos del Servicio Nacional de Estadística y Censos, aceptados e incorporados al Plan Decenal de Desarrollo de la Corporación de Fomento (CORFO, 1961-1970), la tasa de crecimiento vegetativo de la población es de 2,5% acumulativo anual. Sin embargo, esta tasa ha aumentado: en el período intercensal 1952-1960 la población creció a razón de 2,56% acumulativo anual, tendencia que parece mantenerse a pesar de las campañas ya iniciadas para establecer el control de la natalidad. Para una población de alrededor de 7,5 millones de habitantes (1961) este crecimiento vegetativo significa un aumento de 187.500 personas en el primer año, de 190.000 en el segundo, y así sucesivamente.

En el lapso comprendido entre el Censo de 1960 y el que tendrá lugar en 1970, la población chilena habrá aumentado en 2.300.000 habitantes aproximadamente. Es decir, CADA AÑO CHILE NECESITARIA CONSTRUIR CUATRO CIUDADES EQUIVALENTES A OSORNO, únicamente para alojar el crecimiento vegetativo de su población, (Gráfico Nº 1), sin considerar su ubicación, la destrucción derivada de las catástrofes sísmicas tan frecuentes en nuestro país, y la lenta pero segura destrucción provocada por el envejecimiento y vetustez de las viviendas existentes.





### CALCULO DEL DEFICIT HABITACIONAL

Antes de 1952, fecha del primer Censo de Vivienda realizado en Chile, sólo se tenían estimaciones del déficit habitacional. La CORFO estableció para ese año un déficit de 142.000 viviendas, que se descomponía en 89.000 viviendas que presentaban hacinamiento y eran malas y 53.000 viviendas para corregir el hacinamiento de las restantes. Esta constatación fue el punto de partida del Plan Decenal. Las proyecciones realizadas a partir de aquí hasta 1960, incluyendo la destrucción producida por los terremotos de ese año, permitieron estimar el déficit en una cifra superior a las 400.000 unidades. En efecto, el Censo de Noviembre de 1960 contabilizó, aplicando la misma hipótesis usada por CORFO, un déficit acumulado de 454.000 viviendas, pese al estímulo que significó el D.F.L. N° 2 y a la enorme rebaja en los standards de superficie y calidad, lo que se tradujo en cifras jamás antes alcanzadas en la construcción habitacional pública y privada.

En 1965, sumando la destrucción provocada por el sismo del 28 de Marzo, el déficit sobrepasa las 550 mil viviendas. Se descompone en cuatro rubros: déficit contabilizado en 1952, déficit acumulado por exceso de las necesidades con respecto a lo edificado, destrucción de los sismos de 1960 y 1965 y viviendas desaparecidas por vetustez.

### LA URBANIZACION

El otro factor dinámico del problema habitacional es el proceso de urbanización. Es uno de los fenómenos contemporáneos más comunes y ha merecido la atención de los organismos internacionales de planificación y desarrollo por sus múltiples consecuencias en las

formas de vida y en la programación de los países afectados más agudamente por este proceso.

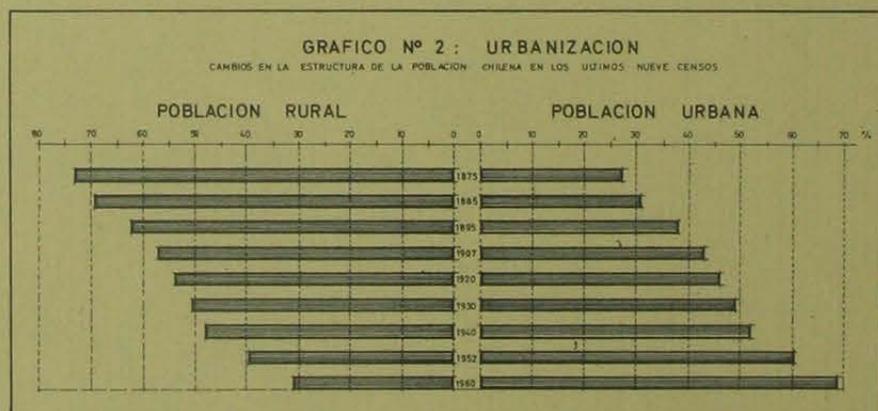
La urbanización se ha definido internacionalmente como la proporción de la población total que vive en ciudades o áreas urbanas dentro de un país o unidad territorial específica. Este grado de urbanización y la velocidad con que cambia tiene implicancias directas en la mayor parte de los restantes fenómenos económicos y culturales nacionales. Cabe advertir que América Latina es una de las regiones focales de la urbanización mundial (4).

### CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE LA POBLACION EN LOS ULTIMOS CENSOS

Fecha Censo	Población Urbana %	Población Rural %
1875	27,0	73,0
1885	30,6	69,4
1895	38,0	62,0
1907	43,2	56,8
1920	46,4	53,6
1930	49,4	50,6
1940	52,5	47,5
1952	60,2	39,8
1960	68,9	31,1

Fuente: Plan Decenal de Desarrollo, CORFO.

Chile se encuentra entre los 15 países más urbanizados del mundo, superado sólo por Argentina en América Latina. Las causas exactas no se han determinado en nuestro país, pero numerosas investigaciones latinoamericanas permiten asegurar que la emigración desde las áreas rurales a las urbanas refleja el desequilibrio económico entre estos dos tipos de regiones. Los emigrantes están sometidos al "empuje" de la falta de oportunidades y la pobreza y a la atracción de la aparente existencia de estas oportunidades en la ciudad, presumiblemente debidas a la industrialización.



La población urbana chilena crece a un ritmo mucho más rápido que la población total, con una tasa de 4,2% anual determinada en el período intercensal 1952-60 para las ciudades de más de 100.000 habitantes, crecimiento que se debe en un 50% a migraciones desde las áreas rurales. Los cambios experimentados por la estructura de la población se expresan en el cuadro siguiente y en el Gráfico N° 2.

No obstante, para América Latina en su conjunto, la urbanización ha sido en gran medida un fenómeno independiente de la industrialización. (5).

La población que vive en las cuatro grandes ciudades chilenas, Santiago, Valparaíso, Viña del Mar y Concepción, corresponde a más del 30% de la población total del país.

Dada su tasa de crecimiento anual estas ciudades van a duplicar su población en alrededor de 16 años. He aquí el nudo del problema. Frente a él surgen los interrogantes: ¿Debe frenarse este proceso? ¿Cómo? ¿Orientar el crecimiento a zonas diferentes? ¿Aceptar el status ya producido y satisfacer las necesidades creadas? Todas las posibilidades deben enfrentarse simultáneamente ya que la situación está en su punto crítico de embotellamiento económico-social y más adelante no tendría salida.

Dos series de problemas inextricablemente unidos, de distinta índole, se desprenden de estos hechos: los problemas sociales y los problemas de planificación física que materializan y reflejan los primeros.

#### CONSECUENCIAS DE LA URBANIZACION: PROBLEMAS SOCIALES

La consecuencia más visible de la urbanización acelerada es la decadencia de las áreas urbanas manifestada en los cinturones de poblaciones "callampas", las densidades excesivas, el uso del suelo incontrolado, las deficiencias de los servicios urbanos, la falta de servicios educacionales, recreativos, asistenciales, de comercio y abastecimiento. Las ciudades resultan así rápidamente inadecuadas e incompatibles con una vida urbana decente. La población "callampa" es el problema social más serio. Revela algunas de las peores consecuencias físicas y sociales de la pobreza y el bajísimo nivel de vida de las masas. En ella se refugia la mayor parte de los recientes inmigrantes, y de esta doble condición resulta una suma de problemas que alcanza caracteres dramáticos. El inmigrante rural es por regla general analfabeto o semianalfabeto. No posee la preparación adecuada al tipo de trabajo urbano, lo que lo deja entregado al azar de la rotativa ocupacional propia de las capas inferiores del trabajo no especializado, obligado a aceptar salarios insignificantes ante la perspectiva de morir de hambre, o enfrentado a actividades subhumanas (recolector de papeles o trapos sucios, jornalero de bajísimo nivel...).

Los sentimientos de inseguridad y ansiedad derivados del contraste con el ambiente urbano y de su habitat infrahumano hacen que los problemas de desorganización social —delincuencia, crimen, prostitución, enfermedades mentales, al-

coholismo y similares— sean excepcionalmente frecuentes en el habitante de la población callampa. Estadísticas norteamericanas e investigaciones latinoamericanas revelan correlaciones altísimas entre las áreas de deterioro urbano —la "callampa" en nuestro caso— y los índices de patología social. En Buenos Aires, de acuerdo con el estudio de Gino Germani (6), más del 20% de las familias de recientes inmigrantes tenía problemas graves de desorganización social, contra un 15% en inmigrantes anteriores y un 3% entre las familias nacidas en la ciudad. Similares son los datos aportados por Jay Rumney (7) al resumir una serie de investigaciones en ciudades norteamericanas comparando las áreas de tugurios con áreas normales o con el total de la ciudad. Las altas correlaciones encontradas sugieren, pero no establecen, relaciones causales. En Chile debería estudiarse exhaustivamente este tipo de fenómenos en los grupos de erradicación en sus nuevos alojamientos

to (8) cita del estudio de CEPAL, "El Desarrollo Económico de América Latina en la Postguerra" un cuadro de distribución del ingreso en cuatro países latinoamericanos.

De acuerdo con él, el 50% de la población chilena tiene un ingreso de 140 dólares anuales, contra un promedio nacional de 453 dólares y un ingreso del estrato superior, correspondiente al 2% de la población, de 3.102 dólares. Descomponiendo el sector de los bajos ingresos en dos grupos se constata la existencia de un 32% de población nacional que tiene una renta media de 85 dólares, nivel absolutamente marginal con respecto al acceso al mercado interno y clientela fija de la población callampa, la pieza de cité y el conventillo. Cuando se dan estos niveles de ingreso, las inversiones del presupuesto familiar se limitan a la alimentación y el vestuario mínimos, quedando un saldo insignificante para destinar a habitación, menaje, combustible, etc. De



para poder establecer si las tendencias se mantienen o modifican en un habitat de mejores condiciones y las razones que determinarían estas probabilidades.

#### CONSECUENCIAS DE LA URBANIZACION: PROBLEMAS DE PLANIFICACION FISICA

El sustrato de miseria que sostiene a la población callampa no desaparecerá, sin duda, resolviendo el problema de la vivienda. La propia política habitacional está influida por este hecho. Anibal Pin-

hecho este sector de la población queda fuera de toda posibilidad de ahorro para vivienda y los dividendos o arriendos deben ser subvencionados si se le quiere alojar decentemente.

Nuestro país ha optado por los subsidios estatales para permitir la erradicación de grupos de pobladores callampas. Pero este tipo de política presenta problemas si no se integra a una amplia acción planificadora y de asistencia social. Al respecto es esclarecedora

la opinión de César A. Vapñarsky: "El subsidio indiscriminado, en la perspectiva de actitudes paternalistas y entendido como caridad, induce en los beneficiados actitudes de dependencia, resistencia o rebeldía cuya consecuencia es, a menudo, la rápida conversión de los nuevos barrios en tugurios promovidos oficialmente. Cabe pensar en las funciones sociales que cumplen tales planes cuando su alcance es mezquino y sus procedimientos deficientes: la función manifiesta de proporcionar viviendas a los grupos de menores ingresos oculta funciones latentes importantes para quienes los patrocinan, como, por ejemplo, la demagogia política y la evitación del contacto de los barrios planificados con los barrios de clase media mediante la segregación semicoercitiva" (9).

Dentro de esta trama de problemas económicos, físicos y sociales entrecruzados, uno de los cuales es la urbanización, esta última provoca una agudización de los males urbanos. Entre éstos se señalan el crecimiento incontrolado de las ciudades y la especulación con terrenos a menudo inadecuados para la construcción, o con los terrenos cercanos a las áreas centrales, lo que fuerza a los organismos estatales a levantar sus poblaciones en zonas alejadas e incluso fuera de los límites urbanos (10), debido a la limitación de recursos legales o facultades de las autoridades.

La solución de estos problemas y otros, como la adecuada dotación de servicios, el saneamiento ambiental y la construcción de los complementos de la vivienda (escuelas, hospitales, centros culturales y recreativos, mercados, centros comerciales, etc.), requiere una elección difícil de realizar en las condiciones económicas que enfrenta el país. ¿Inversiones sociales de bajo rendimiento inmediato o inversiones productivas que permitan capitalizar rápidamente? La decisión, a nuestro juicio, debe compensar ambas posibilidades, aún cuando su costo se traduce en una postergación del desarrollo.

Si hasta ahora se ha intentado este camino ecléctico, ha habido errores de bulto, planteados incluso por personeros responsables de Gobierno. Hay que construir viviendas y sus anexos como única manera de defender nuestro capital humano, pero lo que se propone implica niveles tan bajos que estas viviendas dejan de ser una solución. Rebajar el standard y no

intentar sistemas nuevos que permitan industrializar la construcción significa dejar de lado precisamente la fórmula correcta de equilibrar el desarrollo y de abrir un importante mercado de trabajo que incorpore regionalmente nuevos contingentes obreros y estimule la vida en las ciudades medianas. No enfocar así el problema sólo conduce a dar pie a críticas tan severas como la de Vapñarsky, citado anteriormente.

Desarrollar todos los alcances de una política habitacional correcta excede la intención de estas notas. Sólo queremos señalar, por último, la gravedad de un aspecto no afrontado del problema —la vivienda rural— tan deplorable como la callampa y que aloja a un 30% de nuestra población.



#### NOTAS BIBLIOGRAFICAS:

- 1) Sociología de la Vivienda. R. K. Merton, P. S. West, M. Jahoda, H. S. Selvin. Ediciones 3. Buenos Aires, 1963.
- 2) Habitat y Vivienda, J. E. Havel. Eudeba, 1961.
- 3) Alcances de la Arquitectura Integral. W. Gropius. Ed. La Isla, 1956. Págs. 121 y sig.
- 4) Urbanización en América Latina. Informe al Seminario sobre Problemas de la Urbanización en América Latina efectuado en Stgo. Chile, Julio de 1959. José Medina Echavarría y Phillip M. Hauser UNESCO, 1961.

- 5) UNESCO, Op. cit. Pág. 114. Aspectos Demográficos de la Urbanización en América Latina.
- 6) Gino Germani. "Encuesta sobre los efectos sociales de la urbanización en un sector de clase obrera del Gran Buenos Aires". Publ. en UNESCO; Op. cit. págs. 206 y siguientes.
- 7) Jay Rumney: El Costo Social de los Tugurios. Publ. en "Sociología de la Vivienda" R. K. Merton y otros. Ediciones 3. Buenos Aires, 1963.
- 8) Anibal Pinto. "La Economía Chilena en el Período 1950-1963". Pannorama Económico Nº 241. 1964. Stgo. Chile. Pág. 20 y sigtes.
- 9) César A. Vapñarsky. Sociología de la Vivienda, Op. Cit. Introducción. Pág. 12.

- 10) Conclusiones del Seminario "Crítica a la Legislación Urbana", organizado por la Sociedad Chilena de Planificación PLANDES, Revista de la CONSTRUCCION, Nº 31. Año III. Dic. 1964. Stgo. Chile.