

DÉFICIT HABITACIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:

*Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo
de políticas efectivas en vivienda y hábitat*

DÉFICIT HABITACIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:

*Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo
de políticas efectivas en vivienda y hábitat*

DÉFICIT HABITACIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:**UNA HERRAMIENTA PARA EL DIAGNÓSTICO Y EL DESARROLLO DE POLÍTICAS EFECTIVAS EN VIVIENDA Y HÁBITAT**

Copyright © Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT), 2015

Todos los derechos reservados

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) | P.O. Box 30030, GPO Nairobi 00100, Kenia

Tel: +254 20 7623120 | E-mail: habitat.publications@unhabitat.org | www.unhabitat.org

HS Number: HS/024/155 | ISBN Number: 978-92-1-132648-2

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD:

Las denominaciones empleadas y la presentación del material en esta publicación no implican la expresión de ninguna opinión por parte del Secretariado de las Naciones Unidas sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites, o sobre su sistema económico o grado de desarrollo. El análisis, conclusiones, recomendaciones y puntos de vista expresados en esta publicación no necesariamente reflejan los del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, las Naciones Unidas, o de sus Estados miembros.

La información contenida en esta publicación se proporciona sin garantía de ningún tipo, ya sea expresa o implícita, incluyendo sin limitación las garantías de comerciabilidad, adecuación para un propósito particular y no infracción. ONU-Hábitat específicamente no se responsabiliza por la exactitud o la exhaustividad de dicha información. En ningún caso, ONU-Hábitat será responsable por cualquier pérdida, daño o gasto incurrido o sufrido que derive presuntamente de la utilización de esta publicación, incluyendo, sin limitación, cualquier error u omisión con respecto a la misma. La utilización de esta publicación es responsabilidad exclusiva del usuario. Bajo ninguna circunstancia, incluyendo negligencia, ONU-Hábitat y sus afiliados serán responsables de daños directos, indirectos, incidentales, especiales o consecuentes, incluso si ONU-Hábitat ha sido advertida de la posibilidad de tales daños. Pueden reproducirse extractos sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente.

Participación y Contribución:

UN-Hábitat quisiera expresar su profundo agradecimiento a los Ministros y altas Autoridades de Vivienda y Desarrollo Urbano de América Latina y el Caribe (MINURVI) y a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por su importante aporte en la organización y ejecución de la Reunión del Grupo de Expertos *sobre la Evaluación del Déficit de Vivienda para el Desarrollo de una Política Efectiva en la Región de América Latina y el Caribe* durante la Séptima Sesión del Foro Mundial Urbano en Medellín, y por su valioso apoyo y contribución para la realización de esta publicación.

Quisiéramos expresar especialmente nuestra gratitud al Gobierno de Colombia por acoger tanto la Séptima Sesión del Foro Mundial Urbano como la Reunión del Grupo de Expertos (RGE), y por su colaboración en la organización del evento. Además, queremos agradecer a la Oficina Regional de UN-Hábitat para América Latina y el Caribe por su importante apoyo en la preparación del reporte, la colección de data y la organización de la RGE en Medellín.

Las presentaciones de casos de estudio realizadas durante la RGE por Brasil, Chile, México, Haití y Uruguay fueron particularmente útiles para documentar las experiencias y destacar ejemplos de buenas prácticas en materia de evaluación del déficit de vivienda y del desarrollo de políticas efectivas.

ONU-Habitat reconoce la contribución individual de cada uno de los participantes en la RGE llevada a cabo durante la 7th sesión del Foro Mundial Urbano en Medellín, Colombia, el 10 de abril de 2014, a saber: Jorge E. Torres R., Elizabeth Perez Perez, German Niuello, M Barbota, Patricia Palenque, Lydia Mabel Martínez de Jiménez, M. De Gimenez, Doreen Prendergast, Morais Guy, Jerron Green, Nora Steinbrun, Natalia Saa, Erik Vittrupe, Cleandro Krause, Daniela Prieto Arla, María Daniela Rosillo, Pamela Olmedo M, Benjamin Krause, Alfonso García, María Dolores Franco Delgado, Christophe Lalande, Mohamed El-Sioufi, Elkin Velasquez, Catherine Paquette Vassalli, Laetitia Montero, George Salomon, Denise Poulard, Odnell David, Mario Seoane, Sahdia Khan, Jose Geraldo Almonzet, Eddy Kyazze, Juan Esteban Gonzalez, Margarita María Jaromillo Tamayo, Nestor Dario Preciado, Maria Patricia Acosta, Edith Castro Bedolla, Harry Adam, Juan Cristobal Moreno, Emma-Liisa Hannula, Monica Quintona Molina, Joseluis Samaniego, Jorge A. Guerrero Espinosa, Ana Palacio, Mario Molina, Juan David Mesa, Diego Restrepo Isaza, Linda Bustamante, Oumar Sylla, Ines Magalhães, Elizabeth Quinceno, Ana Claudia Rossbach, Jose Aldeno, Julia Spinelli, Amanda Olalquiaga, Junia santa Rosa, Guillermo Herrera Castaño, María Paloma Silva de Anzorena.

También nos gustaría agradecer a todos los países que participaron en la realización de la encuesta de evaluación, la cual fue decisiva para la identificación de las necesidades y las prioridades de los países y en la definición de las áreas de apoyo técnico para la región. Estos países son: Argentina, Brasil, Chile, Dominica, República Dominicana, Ecuador, Guyana, Guatemala, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Surinam y Uruguay.

Finalmente, nuestros sinceros agradecimientos hacia los revisores de la versión final de este informe: Laetitia Montero, Ricardo Jordán, Jorge Rodríguez, José Luis Samaniego, Lydia Mabel Martínez de Jiménez y Paola Siclari.

Supervisión General: Mohamed El Sioufi, ONU-Habitat y Christophe Lalande, ONU-Habitat

Autor principal: Juan Cristóbal Moreno Crossley | **Gestor del proyecto:** Fernanda Lonardoni, ONU-Habitat

Diseño: Austin Ogola | **Fotografía de portada:** © Chao Kusollerschariya / Shutterstock.com



ÍNDICE DE CONTENIDOS

ÍNDICE DE CONTENIDOS	iv
RESUMEN EJECUTIVO.....	vi
ABREVIACIONES Y ACRÓNIMOS	viii
ÍNDICE DE TABLAS.....	ix
ÍNDICE DE FIGURAS.....	x
ÍNDICE DE RECUADROS.....	1
1 CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN.....	2
1.1 Déficit habitacional en América Latina y el Caribe (ALC): nuevos esfuerzos para un viejo desafío	2
La vigencia del déficit habitacional.....	2
La iniciativa de ONU-Habitat sobre déficit habitacional en ALC.....	3
1.2 Objetivos, alcance y metodología	4
Objetivos generales y específicos	4
Ámbito de interés regional y metodología de trabajo.....	5
1.3 Hacia un marco de análisis integrado sobre el déficit habitacional con una mirada de política pública	5
El marco analítico propuesto.....	5
2 EL ESTADO DE LA DISCUSIÓN SOBRE DÉFICIT HABITACIONAL EN ALC.....	8
2.1 Déficit habitacional: breve historia y recorrido de un concepto.....	8
Desarrollo y modernización: génesis de los estudios de déficit habitacional en ALC.....	8
El papel de Naciones Unidas en la instalación de mediciones oficiales sobre déficit habitacional en ALC.....	9
Desarrollo tecnológico: nuevas posibilidades para la medición y el análisis del déficit habitacional	10
2.2 Fundamentos para el desarrollo de una definición actual de déficit habitacional	11
¿Qué se entiende actualmente por déficit habitacional?.....	11
Calidad y necesidades habitacionales	13
2.3 La unidad requirente de vivienda: el hogar o grupo doméstico-familiar	15
Definiendo el sujeto del déficit habitacional	15
2.4 El concepto de vivienda adecuada: clave metodológica para el estudio de las necesidades habitacionales.....	17
Fundamentos del concepto de vivienda adecuada desde un enfoque de derechos	17
Grados y estándares para la identificación de una vivienda adecuada	19
El problema del stock desocupado de vivienda	20

2.5	El déficit habitacional cuantitativo y cualitativo.....	21
	Stock insuficiente y stock inadecuado de viviendas: dos diagnósticos y dos formas diferentes de medir el déficit habitacional	21
	El déficit cuantitativo.....	22
	El déficit cualitativo.....	23
	Estimación de requerimientos cuantitativos y cualitativos: exclusiones y superposiciones.....	23
2.6	La medición del déficit habitacional: algunas orientaciones básicas.....	25
	Fuentes básicas de información básica: censos y encuestas.....	25
	Diseño metodológico para la medición del déficit habitacional	27
2.7	Hacia una síntesis: 11 premisas generales sobre el déficit habitacional	29
3	ENCUESTA SOBRE DÉFICIT HABITACIONAL EN PAÍSES DE ALC.....	32
3.1	Propuesta y metodología.....	32
3.2	Balance de la experiencia	32
3.3	Resultados de la encuesta.....	33
	Definición de déficit habitacional y concepto de vivienda adecuada	33
	El proceso de medición del déficit habitacional.....	40
	Utilización de datos de déficit habitacional para la formulación de políticas.....	45
	Implementación de políticas y programas.....	48
	Monitoreo y evaluación con base en el déficit habitacional.....	49
4	RECOMENDACIONES PARA EL DESARROLLO DE UN PROGRAMA DE APOYO TÉCNICO Y ASESORÍA A NIVEL REGIONAL....	52
4.1	Principales necesidades de apoyo técnico detectadas	52
4.2	Disponibilidad a prestar cooperación a otros países.....	54
4.3	Prioridades en el marco de la agenda de los ODM post-2015.....	54
4.4	Recomendaciones para avanzar en el diseño de un programa de trabajo	55
	Orientaciones generales	55
	Orientaciones específicas.....	56
5	CONSIDERACIONES FINALES.....	60
5.1	Hacia una síntesis global.....	60
5.2	Comentarios finales.....	61
6	REFERENCIAS.....	64
7	ENDNOTES.....	66

©Monica Bustos Peñafiel



RESUMEN EJECUTIVO

A comienzos del año 2014, el Programa de Asentamientos Humanos de Naciones Unidas, ONU-Hábitat, puso en marcha un proyecto de investigación y discusión dirigido a sentar las bases para la construcción de un programa de trabajo de escala regional enfocado en la promoción del déficit habitacional como metodología de diagnóstico y herramienta de trabajo indispensable para la formulación de la política pública de vivienda en los países de América Latina y el Caribe.

El presente documento se plantea como una síntesis preliminar de los principales resultados alcanzados en el marco de la primera etapa de desarrollo de este proyecto, que tuvo como hito destacado la realización de una reunión especial convocada conjuntamente por ONU-Hábitat, CEPAL y MIN-URVI, que se efectuó el día 10 de abril de 2014 en carácter de evento paralelo al programa oficial del 7° Foro Urbano Mundial (celebrado en la ciudad de Medellín, Colombia).

En este contexto, el documento aborda en sus líneas generales el estado de la discusión actual sobre déficit habitacional en América Latina y el Caribe e incorpora el análisis de la información recopilada por medio de una encuesta electrónica dirigida a las autoridades y responsables técnicos de las Secretarías y Ministerios de Vivienda de los gobiernos de la región que fue implementada durante el primer semestre de 2014.

Con respecto a su estructura, en el primer capítulo se identifican los principales antecedentes e hitos completados has-

ta la fecha, junto con la descripción del enfoque analítico y metodológico propuesto para el desarrollo del proyecto. En el segundo capítulo, en tanto, se elabora una revisión general sobre el concepto de déficit habitacional, incluyendo la discusión de su definición teórica y de sus diferentes aplicaciones y alcances tanto a nivel metodológico como a nivel de política pública. En este sentido, se postula una mirada renovada y fundamentada, justificada en función de los desafíos actuales que enfrenta la política habitacional en la región. El tercer capítulo presenta los resultados de una encuesta electrónica dirigida a autoridades y representantes de ministerios y secretarías de vivienda y urbanismo de los países de ALC, instrumento desde el cual se hace posible levantar un diagnóstico inicial sobre las definiciones oficiales vigentes y el estado de los procesos de producción, difusión y utilización de información sobre déficit habitacional para el desarrollo de políticas. El cuarto capítulo, por su parte (tomando en cuenta resultados proporcionados por la misma encuesta), profundiza en algunas recomendaciones para el diseño de un programa de apoyo técnico y asesoría de escala regional orientado al fortalecimiento de los sistemas de información y al desarrollo de respuestas políticas coherentes, efectivas y oportunas. Finalmente, el quinto capítulo registra algunas conclusiones relevantes conforme a la información discutida en el documento y a las proyecciones que se siguen para el desarrollo de un programa de tales características.

ABREVIACIONES Y ACRÓNIMOS

ALC	América Latina y el Caribe
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CPV	Censos de Población y Vivienda
ENH	Encuestas Nacionales de Hogares
FUM	Foro Urbano Mundial
MINURVI	Asamblea General de Ministros y Altas Autoridades de la Vivienda y el Desarrollo Urbano de América Latina y el Caribe
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONU-ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ONU-Habitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1	Listado de Estados de ALC considerados en el proyecto según categoría sub-regional de pertenencia	5
TABLA 2	Criterios mínimos, descripción, dimensiones e indicadores asociados a la definición de vivienda adecuada según ONU-ACNUDH	18
TABLA 3	Recomendaciones generales y buenas prácticas asociadas a la medición del déficit habitacional	28
TABLA 4	Definiciones sobre vivienda adecuada (entregadas por los países o disponibles en fuentes oficiales)	34
TABLA 5	Criterios e indicadores priorizados de acuerdo a la definición oficial de vivienda adecuada que está vigente en cada país	35
TABLA 6	Principales criterios e indicadores considerados en la estimación del déficit habitacional según nivel de prioridad por país	36
TABLA 7	Indicadores utilizados para la estimación del déficit habitacional cuantitativo por país	38
TABLA 8	Indicadores utilizados para la estimación del déficit habitacional cuantitativo por país	39
TABLA 9	Cifras estimadas de déficit habitacional cuantitativo según información oficial proporcionada por los países. Mediciones disponibles más cercanas a los años 2000 y 2010	41
TABLA 10	Cifras estimadas de déficit habitacional cualitativo según información oficial proporcionada por los países. Mediciones disponibles más cercanas a los años 2000 y 2010	42

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1	Marco de análisis para la comprensión del déficit habitacional	7
FIGURA 2	Niveles o escalas de complejidad para evaluar la calidad habitacional	13
FIGURA 3	Tipología básica de necesidades habitacionales	14
FIGURA 4	Fuentes y causas del déficit habitacional desde la perspectiva de las necesidades habitacionales	21
FIGURA 5	Tipología de requerimientos cuantitativos y cualitativos de vivienda	24
FIGURA 6	Mapa de países de ALC que contestaron a la encuesta electrónica sobre déficit habitacional	33
FIGURA 7	Principales criterios e indicadores utilizados para la definición de vivienda adecuada	35
FIGURA 8	Principales criterios e indicadores utilizados por países de ALC para la estimación del déficit cuantitativo de vivienda	37
FIGURA 9	Principales criterios e indicadores utilizados por países de ALC para la estimación del déficit cualitativo de vivienda	39
FIGURA 10	Tipo de institución que oficia como principal responsable de la definición del déficit habitacional entre países de ALC	40
FIGURA 11	Principales fuentes de información utilizada por países de ALC para la estimación del déficit habitacional	40
FIGURA 12	Cifras estimadas de déficit habitacional cualitativo según información oficial proporcionada por los países. Mediciones disponibles más cercanas a los años 2000 y 2010	43
FIGURA 13	Nº de requerimientos cualitativos por país (tasa por cada 1,000 habitantes). Mediciones más cercanas a los años 2000 y 2010	44
FIGURA 14	Razón entre el Nº total de requerimientos cualitativos y cuantitativos estimados por país (con base en la última medición simultánea disponible)	45
FIGURA 15	Palabras mencionadas con mayor frecuencia en relación a los principales desafíos en materia de formulación de políticas	46
FIGURA 16	Síntesis de los principales desafíos en materia de formulación de políticas en base a respuestas entregadas por responsables de países de ALC que contestaron la encuesta	47
FIGURA 17	Síntesis de las principales aplicaciones que tiene el déficit habitacional en materia de formulación de políticas y programas	48
FIGURA 18	Palabras mencionadas con mayor frecuencia en relación a los principales desafíos en materia de formulación de políticas	49
FIGURA 19	Síntesis de las principales prácticas de monitoreo y evaluación asociadas al déficit habitacional.	50
FIGURA 20	Palabras mencionadas con mayor frecuencia en relación a los principales desafíos en materia de monitoreo y evaluación con base en el déficit habitacional	50
FIGURA 21	Áreas prioritarias para recibir apoyo técnico en materia de déficit habitacional	53
FIGURA 22	Áreas prioritarias en las cuales los países se muestran disponibles para prestar apoyo técnico	53
FIGURA 23	Tipo de apoyo que los países estarían dispuestos a entregar en materia de déficit habitacional	54
FIGURA 24	Principales áreas en las que los países desearían ver progresos en la agenda de los ODM post-2015	55

ÍNDICE DE RECUADROS

RECUADRO 1	DÉFICIT Y DEMANDA HABITACIONAL	11
RECUADRO 2	EL ALLEGAMIENTO: UN CONCEPTO BÁSICO PARA LA COMPRENSIÓN DEL DÉFICIT HABITACIONAL EN ALC	16
RECUADRO 3	VIVIENDAS DESOCUPADAS Y SU RELACIÓN CON EL DÉFICIT HABITACIONAL	20
RECUADRO 4	TENENCIA INSEGURA DE VIVIENDA: ¿UNA FUENTE ADICIONAL DE REQUERIMIENTOS HABITACIONALES?	24

INTRODUCCIÓN

1.1 Déficit habitacional en América Latina y el Caribe (ALC): nuevos esfuerzos para un viejo desafío

La vigencia del déficit habitacional

De modo general, la existencia de una política de vivienda se fundamenta en la identificación de un determinado conjunto de situaciones concretas que afectan a individuos, grupos y poblaciones y que pueden ser descritas, en un sentido específico, como expresión o indicador de la presencia de *necesidades habitacionales insatisfechas*. Por supuesto, la observación de tales necesidades se relaciona con distintos tipos de diagnósticos, entre los que se incluye la carencia absoluta de vivienda, pero también diferentes modalidades inadecuadas o deficitarias de acceso a vivienda, entre las que se cuenta la disponibilidad insegura o no exclusiva de vivienda, así como también el acceso a viviendas que no cumplen con estándares mínimos o socialmente deseados de calidad. Reconociendo esta pluralidad de situaciones, es correcto señalar que la problemática habitacional no se reduce exclusivamente a un asunto de cantidad de viviendas, sino que implica aportar al desarrollo de condiciones que habiliten el acceso seguro, oportuno, exclusivo y equitativo a viviendas adecuadas para todos aquellos grupos e individuos que manifiestan algún tipo de necesidad. En la medida que tales necesidades pueden ser descritas y cuantificadas con precisión a partir de sistemas de indicadores estadísticos rigurosos, se hace factible –entonces– hablar de un cierto nivel de déficit *habitacional* que debe ser atendido prioritariamente por medio de instrumentos, programas y políticas pertinentes.

La agenda del programa Hábitat, lanzada en el año 1996, hizo una clara advertencia respecto de la responsabilidad de los gobiernos de abordar el problema del acceso a vivienda desde una perspectiva multidimensional y sensible a las variadas expresiones que reviste el déficit habitacional. Bajo este enfoque se postuló *que la satisfacción de las necesidades habitacionales está directamente relacionada con el derecho a una vivienda adecuada*, concepto que significa mucho más que la disponibilidad de un techo capaz de prestar refugio a las personas². Así, la noción de vivienda adecuada se va a vincular de manera creciente con un amplio y complejo listado de variables donde se incluyen requerimientos mínimos de calidad material, espacio adecuado, acceso en condiciones de tenencia segura, confort, saneamiento y adaptación a las condiciones medioambientales del entorno, así como también la capacidad de la propia vivienda de brindar acceso a oportunidades urbanas y sociales (introduciendo aspectos asociados a la localización, acceso a transporte, fuentes de trabajo, equipamientos y espacios públicos) y el imperativo de facilitar el acceso generalizado a vivienda a un costo económico razonable en atención a la capacidad de pago de los diferentes grupos sociales³.

En el caso de América Latina y el Caribe (ALC), esta declaración vino a profundizar los esfuerzos desarrollados durante más de cuatro décadas por comprender la naturaleza del déficit habitacional, incluyendo la elaboración de metodologías especializadas para estimar su magnitud y analizar su distribución, en estrecha correspondencia con el diseño y la implementación de acciones que favorecieran la atención de las necesidades habitacionales de la población con atención prioritaria a sus expresiones más agudas y per-

sistentes. En esta tarea, no sólo se han visto comprometidos los gobiernos, sino también algunas instituciones de cooperación internacional y multilateral, entre las que sobresale el trabajo desarrollado por Naciones Unidas a través de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Por otra parte, el intercambio de experiencias entre los distintos gobiernos se ha visto potenciado en las últimas décadas gracias al papel activo desempeñado por la Asamblea General de Ministros y Altas Autoridades de la Vivienda y el Desarrollo Urbano de América Latina y el Caribe (MINURVI), institución que desde sus orígenes, ha manifestado una continua preocupación por estimular la reflexión en torno al uso de metodologías aplicadas para el diagnóstico y la evaluación de políticas en los ámbitos de vivienda, hábitat y desarrollo urbano.

El interés de MINURVI en esta materia no se ha expresado sólo en el discurso, sino que se ha traducido en iniciativas concretas que han convocado el trabajo conjunto de los diferentes gobiernos con el propósito de aportar al fortalecimiento de las herramientas de análisis existentes y profundizar en el conocimiento de la realidad latinoamericana y caribeña. Entre tales iniciativas, vale la pena destacar que en el año 2009 la Secretaría Técnica de MINURVI convocó a la conformación de un grupo de trabajo dirigido a abordar el tema del déficit habitacional. El objetivo inicial de este grupo de trabajo fue compartir conocimiento en torno a las metodologías utilizadas por los países miembros para la estimación del déficit habitacional y evaluar la posibilidad de generar consensos y criterios comunes para facilitar la realización de análisis comparativos a nivel regional.

En el marco de las actividades de este grupo de trabajo, además, se efectuó una revisión sistemática de las metodologías oficiales que continúan vigentes en siete de los países miembros (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay y Uruguay)⁴ y se celebraron seminarios y reuniones técnicas en las cuales se exploraron diferentes perspectivas para perfeccionar los procesos de medición del déficit habitacional, además de potenciar un análisis integrado de las necesidades habitacionales y urbanas⁵. Más recientemente, durante la asamblea de MINURVI sostenida en Santiago de Chile los días 1 y 2 de octubre de 2013, se acordó proseguir con el desarrollo de esta línea de trabajo. En este

contexto, los países participantes firmaron una declaración que señala –en su página 4– la necesidad de encomendar al Comité Ejecutivo de MINURVI un conjunto de tareas entre las que se contempla “*Mantener el compromiso de avanzar en cada país con el tema del déficit habitacional*”⁶.

La iniciativa de ONU-Habitat sobre déficit habitacional en ALC

En respuesta a la declaración de Santiago, el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-HABITAT, se comprometió a brindar apoyo técnico y generar un espacio para la discusión sobre este tema en el marco de la séptima reunión del Foro Urbano Mundial (FUM), en línea con el impulso a un programa de trabajo regional sobre el déficit habitacional. En este contexto, se gestó una reunión especial denominada “*La estimación del Déficit Habitacional como herramienta para el desarrollo de políticas efectivas en América Latina y el Caribe*” (evento paralelo al 7° FUM que tuvo lugar el día 10 de abril de 2014 y que fue co-organizado por ONU-Habitat, MINURVI y CEPAL) y se dio inicio a un proyecto de investigación y análisis cuya primera etapa viene a completarse con la publicación del presente documento.

Con respecto a la reunión celebrada en el FUM, su objetivo general fue facilitar el intercambio de experiencias entre los países y acordar un programa de trabajo de asesoramiento en materia de políticas y asistencia técnica, orientado al mejoramiento de los procesos de medición, análisis, interpretación y utilización de datos de déficit habitacional para el diseño de políticas en los países de ALC. El encuentro contó con la participación de expertos internacionales, responsables de los tres organismos involucrados en su organización y representantes de los ministerios y secretarías de vivienda de algunos de los países asociados a MINURVI, incluyendo a Argentina, El Salvador, Uruguay, México, Costa Rica, Colombia, Brasil, Argentina, Ecuador, Chile, Cuba y Haití.

En la sesión, ONU-Habitat presentó los principales ejes de su programa de trabajo y se expusieron los resultados preliminares obtenidos de una encuesta dirigida a autoridades y equipos técnicos de los diferentes países de la región sobre los procedimientos que actualmente se aplican para medir,

analizar, formular y evaluar políticas y programas en base al déficit habitacional⁷. Junto con ello, se expusieron experiencias relevantes seguidas por algunos países en diversas dimensiones, incluyendo presentaciones a cargo de representantes de Brasil, Chile, Haití, México y Uruguay y comentarios efectuados por parte de especialistas de CEPAL, MINURVI y ONU-Hábitat, además de autoridades del país anfitrión del FUM, Colombia. La actividad posibilitó una fructífera discusión en torno a las perspectivas y potencialidades de algunas iniciativas en curso, además de avanzar en la identificación de las principales necesidades regionales de asistencia técnica y asesoría en materias de formulación, implementación y evaluación de políticas.

La participación activa y coordinada de los distintos actores, permite albergar expectativas optimistas de cara a la construcción de consensos y a la implementación de dicha agenda en el futuro. Por otra parte, se espera que el desarrollo de este programa de trabajo pueda conducir en el futuro a disponer de insumos que serán claves para informar el diagnóstico regional e incorporar nuevas perspectivas en el marco de la agenda previa a la Tercera Conferencia sobre Vivienda y Asentamientos Humanos Hábitat III, a celebrarse en el año 2016. Esta conferencia debiese convertirse en un hito de trascendental importancia, reforzando el compromiso de la comunidad internacional con el desarrollo urbano sostenible y fijando las bases que permitan definir e implementar una “Nueva Agenda Urbana”.

1.2 Objetivos, alcance y metodología

Objetivos generales y específicos

El proceso desarrollado contar del año 2014 por ONU-Hábitat, en continuidad con los compromisos establecidos en la Declaración de Santiago, persigue tres objetivos centrales, los que se detallan a continuación:

1. Alcanzar una mejor comprensión del estado del arte en la región sobre el déficit habitacional, incluyendo los siguientes aspectos:

- a. Definición del déficit habitacional y metodologías para su medición y análisis
 - b. Interpretación y utilización de datos de déficit habitacional para la formulación de políticas
 - c. Formulación de políticas y programas cara a cara con el análisis del déficit habitacional
 - d. Implementación de políticas y programas
 - e. Monitoreo y evaluación para el desarrollo de aprendizajes
2. Identificar y consensuar un programa de trabajo común para el desarrollo de políticas y la colaboración técnica, para lo cual se han puesto en práctica tres iniciativas básicas:
- a. Identificar, a través de una encuesta, necesidades de desarrollo de capacidades técnicas y políticas de los países de ALC.
 - b. Concordar, a través de una discusión de alcance regional, las bases para el desarrollo de un programa de trabajo preliminar.
 - c. Catalizar recursos dentro de la región a efectos de abordar los aspectos prioritarios de dicho programa de trabajo.
3. Proveer insumos para un discurso global sobre el desarrollo habitacional y urbano, en línea con los siguientes hitos:
- a. XXIII Asamblea de MINURVI: reforzar acuerdos y compromisos adquiridos en el marco de la agenda regional;
 - b. Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) post 2015: armonizar contribuciones al logro de los ODM, especialmente en referencia a aquellos relacionados con la reducción de la pobreza urbana, la regularización de asentamientos precarios y la prevención de riesgos;
 - c. Conferencia Hábitat III: movilizar y convocar socios para el desarrollo de la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Habitat III, 2016), teniendo en cuenta el objetivo de definir una Nueva Agenda Urbana para el Siglo XXI en los países de ALC.

TABLA 1: LISTADO DE ESTADOS DE ALC CONSIDERADOS EN EL PROYECTO SEGÚN CATEGORÍA SUB-REGIONAL DE PERTENENCIA

N°	PAÍS / ESTADO	SUB-REGIÓN
1	Argentina	
2	Bolivia (Estado Plurinacional de)	
3	Brasil	
4	Chile	
5	Colombia	
6	Ecuador	(a) Sudamérica
7	Guyana	
8	Paraguay	
9	Perú	
10	Suriname	
11	Uruguay	
12	Venezuela (República Bolivariana de)	
13	Belice	
14	Costa Rica	
15	El Salvador	
16	Guatemala	(b) América Central y México
17	Honduras	
18	México	
19	Nicaragua	
20	Panamá	
21	Antigua y Barbuda	
22	Bahamas	
23	Barbados	
24	Cuba	
25	Dominica	
26	Granada	
27	Haití	(c) Caribe
28	Jamaica	
29	República Dominicana	
30	Saint Kitts y Nevis	
31	San Vicente y las Granadinas	
32	Santa Lucía	
33	Trinidad y Tobago	

Fuente: Elaboración del autor.

Ámbito de interés regional y metodología de trabajo

El proyecto está enfocado en la región de ALC, definiendo como ámbito de atención a un conjunto de 33 países que son, a su vez, Estados independientes. Algunos Estados y territorios que están asociados a MINURVI fueron excluidos del análisis en consideración a sus estatus de dependencia respecto de otros Estados (como es el caso de Puerto Rico o Anguila, por ejemplo). Tal como se muestra en la Tabla 1, para fines analíticos, cada país fue clasificado en el marco de una categoría subregional, considerando las siguientes: (a) Sudamérica (12 países); (b) América Central y México (8 países); y, (c) Caribe (13 países).

En cuanto a su metodología de trabajo, el proyecto ha considerado la recopilación y análisis de bibliografía, junto con la revisión de fuentes oficiales gubernamentales disponibles en la web. Tal como ya se ha mencionado, además, se diseñó y aplicó una encuesta en formato electrónico, dirigida a autoridades políticas y responsables técnicos de ministerios y secretarías de vivienda de los gobiernos de ALC, cuyos resultados se exponen en páginas posteriores de esta publicación.

1.3 Hacia un marco de análisis integrado sobre el déficit habitacional con una mirada de política pública

El marco analítico propuesto

Partiendo de la premisa que el déficit habitacional no es un concepto ni un indicador aislado, sino una *herramienta de trabajo plenamente integrada al ciclo de desarrollo de la política habitacional*, ONU-Habitat apuesta por un marco de análisis que define cinco etapas dentro de una cadena lógica continua, que inicia en la definición del déficit y culmina en la evaluación de políticas y el monitoreo de programas. Cada una de las etapas individuales entrega insumos y productos que son aprovechados en la siguiente etapa, lo que supone una permanente retroalimentación e interdependencia entre cada eslabón del proceso.

La Figura 1 - Marco de análisis para la comprensión del déficit habitacional muestra un esquema simple del marco de análisis que se postula, el que incluye las siguientes etapas:

1. Definición del déficit habitacional y desarrollo de metodologías para su estimación.

Definir el déficit habitacional implica comprender cuál es la naturaleza y la envergadura de los problemas que la política de vivienda debe abordar. Para tal propósito es necesario delimitar el ámbito de las situaciones habitacionales que merecen atención por parte de la política, estableciendo una definición general y diferenciando, a la vez, tipos o jerarquías de problemas que requieren de distintas clases de soluciones y que revisten distintos grados de urgencia y prioridad. Las metodologías empleadas para la medición del déficit habitacional, a su vez, debiesen interpretar fielmente esta visión y entregar resultados oportunos, detallados, rigurosos y replicables sobre las diferentes problemáticas incluidas dentro de la definición.

2. Utilización de datos de déficit habitacional para la formulación de políticas.

La definición y medición del déficit habitacional no sería una tarea relevante si no se traduce en insumos que puedan ser incorporados en los procesos de formulación de políticas. El déficit habitacional, entonces, debiese proporcionar datos y resultados a partir de los cuales sea posible construir un diagnóstico estratégico coherente y exhaustivo, que identifique prioridades, señale líneas o áreas de trabajo a desarrollar y detecte las principales oportunidades y amenazas que se presentan en el horizonte mediato e inmediato, y que requieren atención por parte de la política pública.

3. Formulación y desarrollo de políticas y programas.

Con base en el diagnóstico precedente, la política habitacional debe dar origen a una matriz integrada de información desde la cual sea factible derivar necesidades para la generación de líneas de intervención y programas específicos que aborden la complejidad y diversidad de requerimientos que han sido observados conforme al análisis de los datos de déficit habitacional. Por ejemplo, la relación observada entre el volumen del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo puede llamar la atención acerca de la necesidad de ampliar el espectro de programas disponibles, ofreciendo soluciones de vivienda nueva en conjunto con instrumentos para el mejoramiento o la rehabilitación del stock existentes. En este sentido se espera que la definición de la población objetivo, así como los propósitos y metas de resultados que se establezcan para cada uno de los diferentes programas, debe estar en sintonía con la tarea global de favorecer la reducción del déficit habitacional, dando prioridad a aquellos grupos y segmentos más vulnerables de la población.

4. Implementación de políticas y programas.

La implementación de la política y los programas debe ser continuamente retroalimentada con información actualizada del déficit habitacional, lo que permitirá generar ajustes y rediseños oportunos con miras a generar mejores resultados. Del mismo modo, en la medida que la gestión programática tenga en mente las tendencias estructurales y procesos emergentes que se relevan en el marco del análisis del déficit habitacional, será posible anticipar escenarios y favorecer la detección temprana de nuevas necesidades. Para ello, resulta fundamental que se desarrollen módulos prospectivos y de proyecciones que per-

mitan salvar vacíos de información y señalar tendencias esperadas conforme a diferentes supuestos.

5. Monitoreo y evaluación para el desarrollo de aprendizajes. El desarrollo e implementación de la política habitacional es esencialmente un proceso de aprendizaje continuo en el cual los supuestos previos se encuentran permanentemente confrontados con evidencia empírica. En este sentido, el monitoreo y evaluación de las políticas debe considerar indicadores de déficit habitacional relacionados con resultados e impactos observables en diferentes niveles y temporalidades. Del mismo modo, la evolución observada del déficit habitacional no sólo debe ser considerado un indicador del nivel de éxito relativo alcanzado por la política de vivienda en general, sino ante todo un factor para promover la mejora de las prácticas y de los diseños de políticas y programas en su especificidad.

Dentro de este esquema, se considera que la función asesora, junto con la asistencia técnica y la entrega de cooperación en el marco de diferentes modelos o convenios, puede estimular efectivamente el mejoramiento de la calidad global de los procesos seguidos dentro de cada uno de los países de ALC. El intercambio de experiencias y la construcción de conocimiento compartido sobre déficit habitacional no sólo favorecerá la extensión de metodologías más rigurosas o de mejor calidad para estimar el volumen de requerimientos habitacionales de un país, sino también significa una contribución al fortalecimiento de las políticas de vivienda y al logro de resultados sustantivos en directo beneficio a los hogares y familias que no consiguen tener acceso actualmente a una vivienda adecuada.

FIGURA 1: MARCO DE ANÁLISIS PARA LA COMPRESIÓN DEL DÉFICIT HABITACIONAL



EL ESTADO DE LA DISCUSIÓN SOBRE DÉFICIT HABITACIONAL EN ALC

En las secciones siguientes se expone una síntesis de los principales antecedentes históricos sobre el estudio del déficit habitacional en ALC, además de plantear algunas de las bases conceptuales que continúan siendo relevantes para enmarcar la discusión sobre el tema hacia la segunda década del siglo XXI.

2.1 Déficit habitacional: breve historia y recorrido de un concepto

El déficit habitacional es un término recurrente a la hora de discutir sobre la situación actual de las políticas habitacionales de un país. Con frecuencia, la existencia de una política de vivienda está justificada por la existencia de un déficit habitacional cuantioso, el cual puede ser abordado por medio de distintos tipos de programas e inversiones y comprometiendo el esfuerzo coordinado de actores públicos y privados. Pero, a su vez, el déficit habitacional alude a un indicador o a un conjunto de indicadores que forma parte de las estadísticas oficiales de un país, incluyendo diversos componentes que son descritos a partir de fuentes tales como los censos y las encuestas de hogares⁸. Desde luego, las expresiones políticas, económicas y estadísticas del concepto de déficit habitacional están íntimamente vinculadas, aunque a menudo estas relaciones no sean del todo transparentes o evidentes para el público general. En atención a esta circunstancia, es prudente comenzar por señalar algunas claves históricas sobre el concepto de déficit habitacional y su aplicación en el marco de las políticas públicas en ALC para luego analizar con detalle cómo este concepto se fundamenta, define y adquiere una expresión operativa para la medición de las necesidades habitacionales a nivel nacional y regional.

Para contextualizar la discusión en torno al déficit habitacional en ALC, es importante llamar la atención sobre tres hechos significativos: (a) en primer lugar, si bien se trata de un concepto que ha adquirido una expresión particular y una relevancia específica en la región, su elaboración no es

original y remite a marcos analíticos propios de la economía del desarrollo que adquirieron notoriedad en todo el mundo a mediados del siglo XX; (b) en segundo término, dentro de ALC, el uso del concepto y la construcción de indicadores de déficit habitacional se difundió tempranamente gracias al influjo de organismos internacionales asociados al sistema de Naciones Unidas que estimularon el desarrollo de diagnósticos sobre la problemática habitacional en la región desde la década de 1950 y, con mayor fuerza aún, a contar de 1960; (c) por último, a pesar de la rápida generalización del déficit habitacional como herramienta metodológica de referencia para el diagnóstico y el análisis de las necesidades habitacionales, existieron limitaciones técnicas que dificultaron el manejo ágil y expedito de grandes bases de datos (como censos y encuestas de hogares) y que afectaron de manera significativa el desarrollo de investigación empírica hasta décadas recientes.

Desarrollo y modernización: génesis de los estudios de déficit habitacional en ALC

Con respecto a lo primero, es pertinente puntualizar que la noción de déficit habitacional está estrechamente emparentada con las discusiones en torno al subdesarrollo y la pobreza que se volvieron tópico común en gran parte del mundo con posterioridad a la segunda guerra mundial⁹. Si bien el acceso a la vivienda fue constituyéndose progresivamente como un hecho generalizado –sino como un derecho garantizado– en el seno de sociedades desarrolladas, en aquellos países en vías de desarrollo que experimentaron procesos acelerados de urbanización (principalmente en América Latina, pero también en Asia y África) se revelaban severas restricciones

para que numerosos grupos de población pudiesen optar a una vivienda digna. Ello condujo a la expansión desregulada de las ciudades y al incremento de asentamientos precarios en la periferia urbana¹⁰. Desde una mirada económica, la insuficiencia de soluciones habitacionales adecuadas tendió a ser interpretada en términos de una falla de los mercados –que no eran capaces de ajustar la oferta de vivienda a un aumento masivo de la demanda– sin existir otros mecanismos de provisión estatal o subsidiarios que permitieran cubrir esa brecha en una escala ni en un ritmo apropiados. Así, el concepto de déficit habitacional surge inicialmente como una herramienta descriptiva que permite cuantificar la brecha en el acceso a vivienda, traduciendo en cifras el desequilibrio de base que se observa entre el stock de vivienda adecuado con que cuenta un país (esto es, excluyendo soluciones precarias o de bajo estándar) y un nivel de demanda determinado por el número de hogares o familias que no disponen de acceso regular a una solución habitacional apta¹¹.

También pertinente señalar que ejercicios aplicados para la estimación de necesidades habitacionales desde un concepto de demanda insatisfecha remiten a una larga tradición, que trasciende a la propia discusión sobre déficit habitacional. Ahora bien, la particularidad de los estudios sobre déficit habitacional viene dada por la inclusión progresiva de una mirada de política pública y, más específicamente, de política habitacional como una dimensión relevante de las políticas sociales¹². Por ello, economías dependientes, periféricas e insertas en un proceso de transición demográfica, institucional y estructural –como es el caso de las naciones latinoamericanas– se perfilaron como un escenario propicio para el desarrollo de trabajos que abordaron con mayor profundidad las claves analíticas de las brechas de acceso a la vivienda. Junto con relevarse el rol del Estado –en ausencia de capacidades que permitieran satisfacer la demanda habitacional actual, la discusión en torno al déficit habitacional se vio enriquecida a partir de la observación de fenómenos contingentes y de alto impacto social como es el caso del crecimiento de viviendas precarias en los cinturones periféricos de las grandes ciudades y de la proliferación de nuevos arreglos domésticos entre los pobres urbanos.

Ello aportó a alimentar dos imágenes característicamente latinoamericanas del déficit habitacional y que adquirieron

mayor o menor fuerza en algunas sociedades y/o durante algunos ciclos históricos: la primera, relacionada con la vivienda miserable o precaria (viviendas semipermanentes o construidas con material de desecho y emplazadas en ocupaciones irregulares de terrenos) y, la segunda, que surge en torno a la institución del “allegamiento” (grupos familiares allegados o arrimados, que comparten vivienda con otros) como respuesta espontánea y solidaria al arribo masivo de migrantes rural-urbanos que no podían disponer de una vivienda para uso exclusivo. De tales fenómenos, se siguió la necesidad de contar con un diagnóstico pormenorizado acerca de la calidad del stock habitacional (distinguiendo entre viviendas adecuadas e inadecuadas en base a criterios materiales o tipológicos), por una parte, y la búsqueda por caracterizar de modo más refinado al sujeto (típicamente el hogar o la familia) que encarna la demanda por vivienda y que se diferencia en orden a sus medios económicos, a su estructura y a sus necesidades específicas, entre otros aspectos¹³. La institucionalización de las políticas habitacionales corrió en estrecha vinculación con este proceso, siendo común que la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos dispusiera de instrumentos y de instituciones especializadas en el desarrollo de soluciones de vivienda ya hacia mediados del siglo XX.

El papel de Naciones Unidas en la instalación de mediciones oficiales sobre déficit habitacional en ALC

La preocupación por construir diagnósticos sobre el déficit habitacional in LAC, sin embargo, viene a ser alentada con fuerza recién iniciándose la segunda mitad del siglo XX, sobre todo gracias al trabajo de algunos organismos internacionales instalados en la región. La creación de la CEPAL (en 1948), constituye, sin lugar a dudas, un hito trascendente en esta materia, siendo uno de los principales centros desde los cuales se comenzó a gestar el diseño y difusión de metodologías particulares para la estimación y el cálculo de los requerimientos habitacionales a escala nacional y regional. Ello no implica desconocer que desde los gobiernos también se impulsaron procesos sistemáticos de recolección y análisis de información (especialmente gracias a la creación de institutos y oficinas nacionales de estadísticas y a un aprovechamiento activo de la información procedente de los Censos de Población y Vivienda (CPV) orientados

a la cuantificación de necesidades habitacionales para fines de planificación económica y social. Lamentablemente, de muchos de los primeros estudios realizados en la región solo se conservan resúmenes de cifras y alguna documentación metodológica básica.

Es solo durante la década de 1960 cuando más profusamente se abordan y discuten aspectos metodológicos relacionados con la estimación del déficit habitacional y el cálculo de las necesidades habitacionales. Un texto de referencia sobre el tema fue editado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, con sede en Nueva York en 1967 y traducido al español en 1968. Bajo el título “*Métodos para calcular las necesidades de habitación*”, dicha publicación se planteó deliberadamente como una guía metodológica sistemática destinada a prestar orientación para el levantamiento de estimaciones del déficit habitacional a escala nacional, exponiendo diversos fundamentos y recomendaciones tanto de orden técnico y sustantivo que permanecen vigentes hasta la actualidad. Entre sus principales lineamientos, se destaca el énfasis puesto en captar brechas en la provisión de vivienda derivadas tanto de insuficiencias cuantitativas como cualitativas del stock o parque habitacional existente. Asimismo, se afirma la relevancia de los CPV como instrumento fundamental para registrar información y producir análisis relacionados con la estimación de la magnitud y el estudio de la composición interna del déficit habitacional.

Muchos esfuerzos planteados en los años 60 y 70 por generar estimaciones del déficit habitacional en los distintos países de ALC se ciñen al paradigma delineado por Naciones Unidas, incluyendo ya la distinción entre déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda y elaborando cifras estimadas con base en datos censales. Sin embargo, las dificultades persistentes para procesar y analizar de manera ágil la información de los CPV señalaron brechas en la oportunidad de los datos, los que normalmente sólo lograban hacerse disponibles varios años después de concluido el operativo censal. En algunos casos, ello condujo a reconocer y utilizar fuentes alternativas de información, incluyendo las ENH, pero también generando estimaciones de las necesidades habitacionales conforme a la proyección de agregados demográficos (como

proyecciones de población y hogares, en la medida que permitirían estimar la demanda futura por vivienda).

Desarrollo tecnológico: nuevas posibilidades para la medición y el análisis del déficit habitacional

No obstante, aspectos relacionados con la cobertura, precisión, oportunidad y aplicabilidad de los datos para fines de planificación de la política habitacional, continuó siendo un problema difícil de salvar, al menos hasta comienzos de la década de 1990. Así, el desarrollo y masificación de software estadísticos de escritorio brindó un impulso decisivo para facilitar tareas de procesamiento de grandes volúmenes de información.

Un antecedente clave en la región lo constituyó el desarrollo de Redatam (cuyas primeras versiones datan de mediados de la década de 1980), software creado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL¹⁴. Como herramienta especializada en el análisis de los CPV, Redatam no solamente posibilitó un procesamiento y análisis más expedito de información, sino también ofreció la utilidad de relacionar campos de información referidos a distintas unidades de análisis (tales como atributos de vivienda, de hogares y de población) y vincularlos a diferentes niveles de desagregación territorial. Por ser un software gratuito y de acceso público, fue progresivamente adoptado por los institutos de estadística y gobiernos de la región como herramienta de referencia para el análisis de los censos. Gracias a esta aplicación, además, CEPAL desarrolló y difundió una metodología para el cálculo de déficit habitacional que sirvió de modelo para numerosas experiencias desarrolladas en ALC¹⁵. Debe resaltarse que muchas de las posibilidades y el interés por desarrollar una nueva mirada sobre el problema del déficit habitacional se ve facilitado, en gran medida, por la disponibilidad de medios tecnológicos adecuados, que permiten diseñar programas de análisis más ambiciosos y obtener resultados cada vez más exhaustivos, precisos y detallados.

2.2 Fundamentos para el desarrollo de una definición actual de déficit habitacional

¿Qué se entiende actualmente por déficit habitacional?

El déficit habitacional es un concepto descriptivo, que da cuenta de una *situación de saldo negativo* entre: (1) el *conjunto de viviendas adecuadas* (stock o parque habitacional) del que dispone un país, una ciudad, una región o un territorio dado; y, (2) las *necesidades de habitación de su población*¹⁶. En este sentido, la noción de déficit habitacional refleja un *diagnóstico económico* en que la oferta de vivienda se revela insuficiente en comparación a un cierto nivel de demanda observado.

No obstante, es importante precisar que, desde la perspectiva del déficit habitacional, el volumen de demanda que resulta relevante *no equivale a una demanda de mercado* -donde se incluiría el total de preferencias por vivienda, independientemente de la situación habitacional presente de cada individuo o grupo- sino únicamente a aquel segmento de demanda que actualmente no es capaz satisfacer su necesidad de acceso exclusivo a una vivienda por sus propios medios¹⁷. Por definición, entonces, *el conjunto de demanda que interesa para el análisis del déficit habitacional es aquel que representa a los grupos excluidos de acceso a una vivienda en el contexto de una sociedad*¹⁸ (ver Recuadro 1: Déficit y demanda habitacional).

RECUADRO 1: DÉFICIT Y DEMANDA HABITACIONAL

Aunque las diferencias puedan parecer sutiles, la distinción entre un concepto de déficit y otro de demanda habitacional es particularmente significativa para la política pública. Si bien no son conceptos mutuamente excluyentes entre sí (el déficit habitacional contiene parte de la demanda habitacional y, a su vez, la demanda habitacional puede incluir al déficit habitacional), es importante subrayar que se trata de nociones cualitativamente diferentes y que interpelan a distintas lógicas institucionales: el mercado, en el caso de la demanda habitacional, y al Estado — sea como responsable directo, como garante del derecho a una vivienda adecuada o bien como facilitador o promotor del acceso a la vivienda— en el caso del déficit habitacional.

En principio, la noción de demanda habitacional como concepto económico alude a la existencia de preferencias individuales por un cierto tipo de bienes (viviendas) de agentes económicos que se diferencian por su capacidad de pago así como también por las características de los bienes deseados para alcanzar su satisfacción. Agentes individuales (personas), colectivos (familias u hogares) e institucionales (firmas y empresas), entonces, pueden constituir la demanda habitacional de un país, incluyendo preferencias de

mayor o menor intensidad por viviendas que se diferencian según su calidad, tipología, tamaño o localización, entre otras características, sin tomar en cuenta las condiciones habitacionales (aceptables o deficitarias) en las que dichos agentes se encuentren actualmente. Conforme a una racionalidad económica y en base a la información que disponen, los agentes movilizarán sus recursos con objeto de maximizar su utilidad individual, finalidad que estará condicionada en último término por la oferta habitacional a la que puedan tener acceso de acuerdo a sus medios financieros²⁰.

Por contrapartida, el concepto de déficit habitacional señala aquel conjunto de requerimientos de vivienda que revisten interés -desde un punto de vista social- con objeto de promover el acceso seguro y duradero de toda la población a condiciones habitacionales adecuadas, enfocándose específicamente en aquel segmento que actualmente se encuentra excluido o privado. En este sentido, no es importante si este conjunto (representado por las necesidades de individuos, familias y hogares que actualmente no disponen de acceso a vivienda en condiciones dignas o adecuadas) se expresa efectivamente como una demanda de mercado; antes bien, el hecho de

exhibir condiciones habitacionales deficitarias justificaría, por sí mismo, el requerimiento de obtener un bien (vivienda) que cumpla con las características mínimas que permitan superar esa situación de origen. En efecto, aquellos hogares o familias que presentan una condición habitacional deficitaria pero que actualmente no están realizando ninguna acción concreta para obtener una vivienda nueva (o mejorar la que tienen) formarían parte del déficit aún cuando no constituyeran una demanda habitacional²¹.

Dado lo anterior, reconocer la existencia de un déficit habitacional supone comprender que la política pública tiene un rol que cumplir con objeto ya no de satisfacer una demanda de mercado, sino de alentar el mejoramiento de las condiciones de vida de todos los hogares y familias que se ven excluidos de obtener acceso a una solución habitacional digna. Pese a ello, muchas instituciones gubernamentales y no gubernamentales radicadas en diferentes países latinoamericanos también realizan estudios de la demanda habitacional cuyo foco de interés está centrado en segmentos socioeconómicos vulnerables o que enfrentan restricciones financieras para satisfacer adecuadamente su necesidad de acceso a vivienda²².

Dada esta característica –y considerando la responsabilidad prioritaria que tiene el Estado en facilitar el acceso a un bien tan significativo como lo es la vivienda - es que *el concepto de déficit habitacional adquiere una dimensión política y normativa*. En efecto, el déficit habitacional no es un resultado socialmente deseable, por lo que se espera que los gobiernos y todos los actores que participan activamente en el desarrollo de la política pública contribuyan con acciones concretas que permitan reducir y, finalmente, erradicar el déficit habitacional¹⁹. Al definir y observar un determinado nivel de déficit habitacional, los gobiernos y otras instituciones asumen una meta implícita para su gestión: necesariamente *se comprometen con el desafío de disminuir el déficit habitacional y promover el acceso seguro y regular de toda la población a viviendas adecuadas*, con especial atención sobre la situación de los grupos más vulnerables o rezagados, que no cuentan con los recursos ni las capacidades para acceder a una solución habitacional digna en el corto plazo y que representan la expresión más aguda de las necesidades habitacionales.

Si bien, en principio, la idea de déficit habitacional se asocia a una carencia absoluta –es decir, no existirían suficientes viviendas para albergar al conjunto de individuos, familias u hogares que requieren de una-, se trata en realidad de un concepto más complejo, cuyo significado viene dado por el conjunto de criterios que se reconocen como fundamentales en el seno de una sociedad para distinguir entre condiciones habitacionales adecuadas o dignas y aquellas que no lo son²³. En este sentido, es importante observar *que aunque la mayor parte de la población habita en viviendas, no todas las viviendas satisfacen apropiadamente los criterios o estándares básicos que corresponden con la definición de una vivienda digna*.

De esta forma, no solamente carece de vivienda quien no tiene siquiera un techo y cuatro paredes que le presten refugio, sino también quien habita una vivienda que no provee de condiciones mínimas para mantener un nivel de vida digno o que está expuesta a riesgos que comprometen de manera inminente o potencial su seguridad y/o salud física y mental. Entre tales condiciones mínimas, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-ACNUDH) en su informe sobre el derecho a una vivienda adecuada ha señalado siete características esenciales que toda vivienda debe satisfacer: (1) seguridad de la

tenencia; (2) disponibilidad de servicios; (3) asequibilidad; (4) habitabilidad; (5) accesibilidad; (6) ubicación; y (7) adecuación cultural²⁴. Desde esta perspectiva, entonces, *las necesidades de habitación de una población sólo pueden ser satisfechas por viviendas que cumplan con una calidad adecuada*, para lo cual cabe considerar como referencia tales criterios y su aplicación operacional en términos de indicadores²⁵.

Por otra parte, suele aceptarse que *las viviendas deben resguardar la privacidad y disponer de las comodidades suficientes para ser utilizadas de manera exclusiva por un solo hogar*, es decir por un grupo de personas que – en atención a razones familiares, socioculturales, económicas o de otro tipo- ha adoptado la decisión voluntaria de vivir y convivir en una misma vivienda²⁶. En atención a este principio, el *uso compartido de vivienda* por parte de diferentes grupos familiares también se ha identificado como una carencia habitacional, asumiendo que cada hogar o grupo independiente de personas puede hacer valer la legítima aspiración de contar con una vivienda para su uso exclusivo. En el caso de ALC esta situación alude a una imagen social y cultural concreta: la de los *hogares y familias allegadas o arrimadas*, que por no disponer de una vivienda exclusiva, apelan a la solidaridad de familiares, compadres, amigos o conocidos que les pueden facilitar alojamiento en sus viviendas hasta que sean capaces de independizarse. Aun cuando ciertas situaciones de cohabitación entre hogares puedan ser funcionales e incluso favorables para el bienestar colectivo, es frecuente que el uso compartido de vivienda se asocie a condiciones deterioradas de vida, que se asocian con otras variables, tales como el *hacinamiento* (expresado como un número excesivo de personas que ocupa los recintos de la vivienda), *carencia de privacidad* o *problemas de convivencia y/o violencia doméstica*²⁷.

Junto con lo anterior, es pertinente subrayar que el acceso a la vivienda – sea de manera exclusiva o compartida- se efectúa a través de distintas vías, incluyendo *modalidades formales* (reguladas por contrato o reconocidas legalmente, como es el caso de la propiedad, el arrendamiento formal, usufructo, herencia y ciertas formas de cesión o préstamo que son respaldadas de manera cierta y perdurable) e *informales*. En este contexto, la ocupación irregular de vivienda y diferentes modos de acceso informal que no garantizan certidumbre legal, seguridad de la tenencia habitacional o

la viabilidad económica de los hogares que las habitan (por ejemplo, cuando está comprometido el pago de un alquiler, crédito o hipoteca que excede los medios financieros del hogar) pueden ser calificadas, también, como situaciones inadecuadas de acceso a vivienda, aun cuando las condiciones físicas, sanitarias y materiales de los inmuebles que ocupan sean, en principio, adecuadas. Por lo mismo, aunque cabe hacer presente ciertas precauciones y matices conforme a las distintas realidades nacionales y regionales, es correcto indicar que *las necesidades de habitación también incluyen a todos los hogares y/o grupos independientes que no disfruten de una condición de tenencia segura y acceso exclusivo a vivienda*²⁸.

Existen otras situaciones que afectan a residentes de viviendas que – aún cuando acrediten condiciones mínimas de calidad y puedan acceder a ellas bajo condiciones de exclusividad y seguridad de la tenencia - requieren de mejoras o acondicionamiento sustantivo con objeto de alcanzar un nivel aceptable, óptimo o deseado de calidad habitacional. Pese a que la mayor parte de las viviendas de un país puede ofrecer condiciones mínimas para alojar de manera digna a un hogar, es pertinente observar que la mejora progresiva de los estándares habitacionales que experimentan los países en desarrollo –junto con el deterioro, obsolescencia e incapacidad de adaptación como factores a lo que se encuentra expuesta una porción significativa del parque habitacional ocupado- se traduce en inequidades y demandas específicas que requieren de atención desde una mirada de política pública²⁹. A partir de esta premisa –y habida cuenta de una amplia gama de criterios técnicos, constructivos, materiales, espaciales, sanitarios y urbanísticos- es posible observar *brechas significativas en la calidad de las viviendas* que son ocupadas por diferentes grupos de población.

Calidad y necesidades habitacionales

En este plano, garantizar un estándar de calidad habitacional superior al mínimo indispensable para gozar de una subsistencia digna, implica favorecer la equidad y la calidad de vida de las personas, suponiendo que el conjunto de la población debiese aspirar a habitar en viviendas que les permitan acceder a oportunidades y a un nivel de confort acorde con el estado de desarrollo general que exhibe el país. Ello hace posible visibilizar otra clase de necesidades, en las no

solamente está puesta en juego la calidad misma de las viviendas (definida por estándares constructivos, espaciales, materiales o sanitarios), sino también la calidad de su inserción en un entorno urbano o rural, el nivel de integración física y social que alcanzan en este contexto, así como el acceso a diferentes clases de bienes urbanos y a un tejido social que valore las comunidades e identidades culturales de los habitantes de una misma ciudad o región.

Bajo esta óptica, es factible identificar *múltiples brechas de calidad habitacional que abarcan tanto aspectos endógenos a las viviendas* (calidad y conservación de los materiales, espacio y superficie habitable, confort térmico, acústico y lumínico) como su *capacidad de adaptación al medio físico* (acondicionamiento climático, eficiencia en el uso de energías y/o estándares en materia de emisiones o manejo de residuos, resiliencia frente a riesgos naturales y antrópicos, etc.), e incluso *características exógenas* que se relacionan con la calidad del medio urbano, social y medioambiental que rodea a las viviendas (incluyendo el acceso a servicios sociales, espacios públicos, áreas verdes, empleo, así como del nivel de segregación o aislamiento que caracteriza a las comunidades locales, entre otras) (ver Figura 2: Niveles o escalas de complejidad para evaluar la calidad habitacional).

FIGURA 2: NIVELES O ESCALAS DE COMPLEJIDAD PARA EVALUAR LA CALIDAD HABITACIONAL



Fuente: Elaboración del autor.

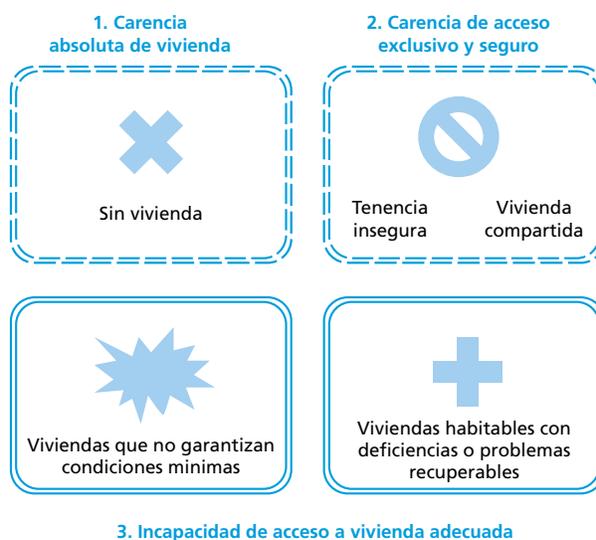
Hasta ahora, el concepto de déficit habitacional ha incorporado de manera sistemática únicamente el primer tipo de brechas, aunque progresivamente tienden a abrirse espacios de discusión para analizar modos de incluir otras problemáticas de mayor complejidad³⁰. No obstante, una característica común a todas estas brechas es que señalan la necesidad de disponer de otros instrumentos y soluciones en materia de política que resulten funcionales al imperativo de mejorar la calidad habitacional, sin que para ello resulte indispensable añadir nuevas unidades al parque habitacional existente. Entre ellas, cabe contemplar acciones directas sobre el stock de vivienda (como la reparación, ampliación de recintos, mejoramiento o acondicionamiento de viviendas) y otras que apunten a mejorar la calidad de los barrios y del entorno urbano y medioambiental de las viviendas. Conforme a esta visión, *es pertinente ampliar la mirada sobre las necesidades de habitación, considerando las diferentes brechas de calidad que afectan directamente a los residentes de viviendas que enfrentan fallas, insuficiencias, deterioro o problemas específicos tanto al interior de sus viviendas como en el entorno físico (natural o construido), social y medioambiental en el que se emplazan.*

Teniendo en cuenta estas diferentes manifestaciones, el déficit habitacional se vuelve un *concepto relativo y multidimensional*, que engloba una variedad situaciones que se distinguen tanto por su nivel de urgencia y/o gravedad como por el tipo de soluciones que resultan más apropiadas. Tal como se ha visto, el rango de estas situaciones incluye *carencias críticas y urgentes* –como las que se derivan de no tener una vivienda adecuada donde vivir o de no disponer de acceso exclusivo a una-, junto con *brechas de calidad* que –aunque se asocien a problemas que, en principio, puedan resultar menos graves-, revisten una importancia clave desde el punto de vista de promover la calidad de vida, la equidad social y la sostenibilidad medioambiental de cara a los actuales desafíos que enfrenta la humanidad.

Sintetizando lo anterior, el déficit habitacional puede ser caracterizado como el *conjunto de necesidades habitacionales insatisfechas de una población*, incluyendo: (1) la *carencia absoluta de vivienda*; (2) la *carencia de una vivienda de uso exclusivo y bajo condiciones seguras de tenencia*; y, (3) la *incapacidad de acceder a una vivienda adecuada*. Dentro de este último término están comprendidos –desde luego, con

diferente grado de prioridad- tanto personas u hogares que habitan viviendas que no reúnen condiciones mínimas para garantizar una subsistencia digna, como personas u hogares que residen en viviendas que no cumplen un estándar habitacional deseado conforme a una amplia variedad de criterios técnicos, sociales, urbanos y medioambientales que puedan ser considerados pertinentes (ver Figura 3: Tipología básica de necesidades habitacionales). Por otra parte, en la medida que los individuos y grupos afectados se ven imposibilitados de superar tales situaciones por sus propios medios, *el déficit habitacional se convierte en un problema de interés público, que puede ser atendido mediante diferentes clases de respuestas o soluciones*, incluyendo la construcción o provisión de nuevas unidades de vivienda, la movilidad hacia viviendas que satisfagan un estándar adecuado, junto con la reparación, mejoramiento, ampliación, conexión a servicios y/o acondicionamiento de viviendas existentes, junto con acciones tendientes a mejorar las condiciones contextuales del territorio, el medioambiente, la integración social y el acceso a oportunidades en el entorno en que se inserta la vivienda.

FIGURA 3: TIPOLOGÍA BÁSICA DE NECESIDADES HABITACIONALES



Fuente: Elaboración del autor.

En la base de esta definición hay dos conceptos que están en juego: por una parte, el concepto de *vivienda adecuada* y, por otra, el concepto de *sujeto o unidad requirente de vivienda*. Cuando existe una definición precisa de vivienda adecuada, resulta fácil identificar el conjunto efectivo de unidades del stock habitacional que están habilitadas para alojar de modo seguro y apropiado a personas y diferenciarlo de aquel conjunto de viviendas que no satisface el estándar habitacional aceptado. Complementariamente, si se conoce con detalle cuáles grupos o individuos disponen de la suficiente autonomía e independencia para ser considerados como sujetos requirentes de vivienda, se hace factible observar la magnitud de la brecha existente entre tales grupos y el stock habitacional que califica dentro del estándar vigente.

En las siguientes secciones se examinarán estos conceptos, partiendo por la discusión de la noción de *unidad requirente de vivienda* y prosiguiendo con la fundamentación del concepto de *vivienda adecuada*. Una vez aclarados estos conceptos básicos, se procederá a plantear de manera explícita la distinción entre tipos y variantes específicas del déficit habitacional, abordando la clásica diferenciación entre *déficit cuantitativo* y *déficit cualitativo* de vivienda.

2.3 La unidad requirente de vivienda: el hogar o grupo doméstico-familiar

Definiendo el sujeto del déficit habitacional

Siendo un concepto de interés público y que se asocia directamente al ámbito de competencia de las políticas sociales, el déficit habitacional hace referencia a un tipo específico de unidad social, que se identifica como unidad requirente o demandante de vivienda. Dicha unidad, por defecto, se define en una dimensión colectiva, lo que permite distinguirla de las personas o agentes individuales. En este sentido –siguiendo un argumento tradicional–, las necesidades de vivienda se relacionan con *grupos de personas que se conforman como unidades domésticas*, esto es, que se asumen en su voluntad de habitar y vivir juntas en una vivienda.

De acuerdo a lo señalado por CEPAL, “(...) *casi en términos de declaración de principios*”, se entiende que “(...) *el*

objeto de la política de vivienda es la unidad doméstica y no el individuo”³¹. Esta constatación acerca la definición de la unidad requirente (o consumidora) de vivienda a la noción de hogar. El hogar –más allá de las particularidades que se establezcan a nivel de definiciones oficiales– consiste en un grupo de personas que comparte residencia y que se constituye en función de una relación de dependencia económica. Dicha relación puede ser observada tanto en términos de una práctica cotidiana (por ejemplo, comer o preparar alimentos en conjunto) como en términos de una estrategia de supervivencia económica (compartir presupuesto o gastos de manera común).

Ahora bien, cabe resaltar que esta definición no excluye la posibilidad de que personas solas puedan ser también consideradas hogares: los hogares pueden o no implicar relaciones afectivas, de parentesco o de afinidad y es perfectamente legítimo que una persona sola pueda ser el único integrante de un hogar, tal como ocurre en el caso de los hogares unipersonales. Por lo mismo, todo hogar (sea una persona sola o un grupo de personas) podría identificarse como unidad requirente de vivienda y a cada hogar le correspondería, por principio, disponer de una vivienda para su uso exclusivo con objeto de satisfacer su necesidad habitacional.

No obstante lo anterior, *ciertos grupos que no son identificados formalmente como hogares pueden también ser reconocidos como unidades requirentes de viviendas*³². En efecto, dentro de un mismo hogar puede haber personas que se reconozcan como miembros de un grupo familiar distinto del grupo principal (en virtud del parentesco, relaciones de afinidad u otra). Si bien tanto el grupo principal como los diferentes grupos secundarios que puedan identificarse comparten presupuesto y residen en la misma vivienda, los segundos podrían ser considerados separadamente como unidades requirentes de vivienda en la medida que se cumplan ciertos requisitos: por ejemplo, que estos grupos cuenten con ingresos propios suficientes que les permitan aspirar a financiar el costo de una vivienda exclusiva o bien, que se encuentren afectados por una situación de hacinamiento que haga inviable la cohabitación permanente con otro(s) grupo(s). A ello cabe añadir, también, el análisis de las razones que sostienen la cohabitación entre los grupos, las que pueden ser de tipo funcional

(cuando los grupos residentes obtienen un beneficio directo no monetario de la cohabitación, en atención a sus preferencias, costumbres o por razones de cuidado mutuo) o disfuncional (cuando la convivencia sólo se justifica por razones de índole económica y no es viable en el largo plazo). En cualquier caso, la consideración de estos factores complejos ayuda a comprender, que si bien *todos los hogares pueden ser identificados como unidades requirentes de vivienda, no todas las unidades requirentes de vivienda son hogares*, pudiendo existir otros grupos de personas (núcleos familiares o de otro tipo) a que también puedan calificarse como requirentes de una vivienda de uso exclusivo³³.

Si se acepta esta fórmula, el concepto de unidad requirente de vivienda se puede asociar a un concepto más amplio de *grupo doméstico-familiar*, que incluye tanto a los hogares como a otras unidades o grupos de personas que puedan ser sujetos de optar a una vivienda en función de sus características, necesidades o preferencias. De modo más sintético, Rodríguez (1999) ha propuesto el concepto de *unidad doméstica* al que define específicamente como aquel “(...) grupo primario de pertenencia con que cuentan los individuos para apoyarlos en el ámbito básico de la supervivencia, y en otros ámbitos de orden superior (es decir, que tienen sentido sólo una vez que la supervivencia está asegurada), como la socialización, la solidaridad y la

RECUADRO 2: EL ALLEGAMIENTO: UN CONCEPTO BÁSICO PARA LA COMPRESIÓN DEL DÉFICIT HABITACIONAL EN ALC

El allegamiento constituye uno de los indicadores básicos para el estudio del déficit habitacional y es, a la vez, un fenómeno sociocultural que contribuiría a explicar la existencia de un excedente de hogares o familias que no consigue satisfacer su necesidad habitacional. En principio, el allegamiento se deduce de una situación en la que dos ó más hogares (o familias, en tanto unidades requirentes de vivienda) comparten una misma unidad habitacional. Al no existir una relación de uno a uno entre vivienda y unidad requirente de vivienda, todas las unidades o grupos de personas que no correspondan al titular u ocupante principal de la vivienda se presumirían como unidades *allegadas o arrimadas a éste*. Dicho diagnóstico implica dos características: en primer lugar, que entre el (o los) grupo(s) allegado(s) y el grupo principal existiría una relación de dependencia, donde el segundo presta alojamiento de manera solidaria (esto es, sin pago en dinero) al (o a los) grupo(s) allegado(s), existiendo o no relación de parentesco entre ellos; y, en segundo lugar, que el (los) grupo(s) allegado(s) requieren obtener acceso a una vivienda de uso exclusivo para alcanzar una situación habitacional adecuada.

De manera analítica, se distinguen tres tipos de allegamiento: el *allegamiento de hogares* (también llamado allegamiento externo, definido por la co-residencia de grupos de personas que conforman hogares y que, por lo tanto, dispondrían de un presupuesto propio que les permitiría in-

dependizarse); el *allegamiento de núcleos familiares* (también denominado allegamiento interno y que se presenta cuando al interior de un hogar se observa más un grupo o núcleo familiar diferenciado que es, potencialmente, un demandante de vivienda); y, finalmente, *el allegamiento en sitio* (que resulta de una situación en que varios hogares o familias se radican en viviendas emplazadas al interior del mismo sitio o terreno)³⁸. El primero de estos tipos de allegamiento es el que se considera de manera más común como un componente del déficit habitacional. En el caso del segundo, sólo algunos países lo han considerado, siendo frecuente que se asocie a la presencia de alguna otra condición que justifique su necesidad de vivienda (por ejemplo, cuando se verifica la presencia de núcleos familiares allegados en condición de hacinamiento, lo que haría urgente disponer de una solución habitacional independiente para ellos, como es el caso de Chile). En el caso del tercero, habitualmente no se considera una situación deficitaria en sí misma, aunque suele ser común que la presencia de viviendas allegadas en sitio esté asociada a problemas de calidad habitacional cuando se trata de grupos vulnerables³⁹.

Al referir a tres escalas o unidades estadísticas diferentes (sitio, vivienda y hogar, respectivamente), cada una de estas modalidades de allegamiento es independiente entre sí, pudiendo existir casos en los que se reporte simultáneamente más de un tipo de allegamiento (por ejem-

plo, una vivienda con más de un hogar y cuyos hogares presenten, además, más de un núcleo familiar requirente de vivienda). No obstante lo anterior, cada uno de los hogares o núcleos allegados adicionales que se identifiquen debiese ser computado como un requerimiento distinto de vivienda en la medida que sea factible diferenciar apropiadamente a cada uno de ellos. El análisis de estos diferentes tipos de allegamiento está condicionado por la disponibilidad de información que permita caracterizar con precisión a las viviendas, hogares y grupos o núcleos familiares. Algunos censos y encuestas (como es el caso de Brasil) no reconocen al hogar como una unidad estadística -sustituyéndolo por el concepto de familia⁴⁰. Por otra parte, la escala del grupo o núcleo familiar al interior del hogar rara vez es reconocida en los instrumentos de información convencionales, por lo que se han propuesto procedimientos indirectos para su análisis a partir de la observación de las relaciones de parentesco entre los miembros del hogar⁴¹. Otra innovación interesante al respecto está dada por la inclusión de preguntas específicas en censos y encuestas de hogares que indagán sobre los motivos que justifican la cohabitación de hogares y familias, además de consultar por sus preferencias habitacionales, tal como se observa en el caso de países como Brasil y Chile. De esta forma, se hace posible precisar cuándo ciertas formas de allegamiento responden a razones funcionales y disfuncionales con objeto de especificar mejor el segmento de grupos allegados que constituye un requerimiento efectivo de vivienda⁴².

*emocionalidad*³⁴. Como característica y necesidad básica correspondiente a la unidad doméstica aparece la vivienda, bien que es capaz de facilitar diversas utilidades, entre las cuales se incluye facilitar el contacto directo “cara a cara”, la consolidación de la confianza mutua y el ejercicio cotidiano del poder y la solidaridad, como dimensiones relevantes para la socialización³⁵. De todas formas –sobre todo por razones prácticas– ha sido usual en ALC que la unidad requirente de vivienda se identifique primordialmente con el concepto de hogar, por lo que la inclusión de otra clase de grupos está sujeta a consideraciones particulares derivadas del perfil de los arreglos familiares y domésticos prevaletentes en los contextos locales.

En cualquier caso, una situación de ajuste óptimo estaría dada por la equivalencia entre el número de unidades requirentes de vivienda y el número de viviendas adecuadas. Cuando ello no sucede, la diferencia se atribuye a estrategias de cohabitación o coresidencialidad, que suelen ser un fenómeno extendido en ALC³⁶. Como es sabido, tales estrategias tienen su origen en prácticas solidarias de apoyo mutuo que facilitan el uso compartido de una vivienda por parte de más de un hogar o grupo familiar, muchas veces comprometiendo relaciones de parentesco o amistad entre ellos, situación que ha sido descrita corrientemente a partir del concepto de *allegamiento* (ver Recuadro 2).

Dentro de esta lógica, el régimen o sistema de tenencia de la vivienda (es decir, la manera en la cual el hogar accede a la vivienda) constituiría un aspecto secundario mientras existan garantías mínimas que aseguren la exclusividad y permanencia del hogar en la vivienda. Así, la tenencia en propiedad, en arriendo, usufructo e incluso algunos tipos de cesión regulados podrían ser considerados como modalidades seguras de acceso a la vivienda³⁷.

2.4 El concepto de vivienda adecuada: clave metodológica para el estudio de las necesidades habitacionales

De acuerdo a lo señalado, no todas las viviendas pueden ser consideradas aptas para alojar de modo permanente a personas bajo condiciones dignas y seguras. Por ello, la necesidad de vivienda de hogares o grupos domésticos sólo podrá ser satisfecha por medio de la provisión de viviendas que ga-

ranticen estas condiciones y que aquí denominaremos como *viviendas adecuadas*. El concepto de vivienda adecuada admite múltiples significados y puede referirse a diferentes indicadores, dependiendo del contexto histórico, cultural y social que se considere. Por otra parte, las definiciones existentes suelen ser muy disímiles en términos de su exigencia, variando entre definiciones que apelan a un estándar mínimo (seguridad y protección frente al medio) y otras que establecen medidas mucho más

Fundamentos del concepto de vivienda adecuada desde un enfoque de derechos

Una referencia básica para la definición de lo que se entiende por vivienda adecuada lo constituye el Programa Hábitat, formulado en el marco de la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, celebrada en Estambul (Turquía), 1996 (Hábitat II). En su Capítulo IV, referido al Plan de Acción Mundial en vivienda, la citada declaración entrega algunos lineamientos generales para la elaboración de un concepto de vivienda adecuada, los que han sido ampliamente reconocidos a nivel mundial. Según se plantea allí, “Una vivienda adecuada significa algo más que tener un techo bajo el que guarecerse. Significa también disponer de un lugar privado, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación, calefacción y ventilación suficientes, una infraestructura básica adecuada que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud, y un emplazamiento adecuado y con acceso al trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”³⁸.

Tal como se comentó antes, esta definición ha sido especificada y operacionalizada a través de la enumeración de un conjunto de siete criterios o condiciones mínimas que toda vivienda debe resguardar: (1) seguridad de la tenencia; (2) disponibilidad de servicios; (3) asequibilidad; (4) habitabilidad; (5) accesibilidad; (6) ubicación; y (7) adecuación cultural⁴⁴. Una descripción detallada de estos criterios y algunos indicadores que convencionalmente se usan para calificar el logro en cada una de sus dimensiones específicas se presenta en la Tabla 2:

TABLA 2: CRITERIOS MÍNIMOS, DESCRIPCIÓN, DIMENSIONES E INDICADORES ASOCIADOS A LA DEFINICIÓN DE VIVIENDA ADECUADA SEGÚN ONU-ACNUDH

CRITERIO	DESCRIPCIÓN	DIMENSIÓN	INDICADOR
Seguridad de la tenencia	La vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.	Tenencia legal o segura	Nº de hogares o familias en situación de tenencia segura (incluyendo, por ejemplo, hogares propietarios, arrendatarios con contrato, usufructuarios o titulares de la tenencia de la vivienda con un respaldo legal)
Disponibilidad de servicios	Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.	Disponibilidad de agua apta para consumo humano	Nº de viviendas con acceso regular y adecuado a fuentes de agua apta para consumo humano
		Disponibilidad de sistema sanitario adecuado	Nº de viviendas con sistema de eliminación de excretas adecuado (conexión a alcantarillado y/o fosa séptica o sanitaria, con disponibilidad de servicio sanitario privado)
		Disponibilidad de energía eléctrica	Nº de viviendas con acceso regular y adecuado a energía eléctrica
Asequibilidad económica de la vivienda	La vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.	Disponibilidad de vivienda social o económica	Nº de viviendas adecuadas que se encuentra disponible para albergar a hogares o familias requirentes de vivienda a bajo costo
		Gasto en vivienda	% de los ingresos o del presupuesto familiar destinado al pago de vivienda (sea por concepto de dividendo, hipoteca, alquiler o arriendo)
Habitabilidad	La vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.	Hacinamiento	Nº de personas que residen habitualmente en la vivienda / dormitorios de uso exclusivo en la vivienda
		Tipología aceptable	Nº de viviendas ocupadas de tipo aceptable (viviendas de tipo permanente, como casas, departamentos u otras residencias que habilitan el alojamiento permanente de personas)
		Materialidad	Nº de viviendas ocupadas con materialidad aceptable (viviendas cuyos materiales de construcción se consideren adecuados y durables)
		Conservación	Nº de viviendas ocupadas cuyos materiales de construcción presenten un estado de conservación adecuado (sin fallas ni daños severos y/o estado de conservación bueno o aceptable)
		Acondicionamiento lumínico, térmico, acústico y ventilación	Nº de viviendas ocupadas que cumplen con estándares técnicos o subjetivos en materia de acondicionamiento térmico, lumínico, acústico, ventilación u otro aspecto
Accesibilidad	La vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.	Accesibilidad universal	Nº de viviendas que dispone de facilidades que permiten el acceso de toda persona a la vivienda y el uso de todas sus funcionalidades y comodidades, en independencia de su condición física o mental.
Ubicación	La vivienda no es adecuada si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.	Accesibilidad a transporte, fuentes laborales, equipamiento urbano y/o servicios sociales	Distancia o tiempo de traslado desde la vivienda al punto más cercano en el que está disponible
		Mitigación de riesgos naturales y/o antrópicos	Nº de viviendas emplazadas en zonas no expuestas o adecuadamente protegidas frente a riesgos de origen natural y/o antrópico
Adecuación cultural	La vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural.	Adecuación cultural	Nº de viviendas que incorporan (en su diseño, materialidad y funcionalidad) características que resaltan, favorecen o permiten la libre expresión de la identidad cultural de sus residentes.

Fuente: Elaboración del autor, con base en ONU-ACNUDH, s/f.

Aún cuando estas dimensiones se conciben universales y aplicables a toda realidad, se pone de relieve que son los propios sujetos –en tanto portadores de una identidad cultural particular y con capacidad para elegir y realizar de manera autónoma el modo de vida que mejor interpreta sus preferencias y necesidades particulares– los encargados de evaluar y pronunciarse respecto la pertinencia de estos criterios. En este sentido, se indica que “(...) *La idoneidad de todos esos factores debe determinarse junto con las personas interesadas, teniendo en cuenta las perspectivas de desarrollo gradual. El criterio de idoneidad suele variar de un país a otro, pues depende de factores culturales, sociales, ambientales y económicos concretos*”⁴⁵.

Por supuesto, el principal aporte de tales lineamientos no sólo consiste en detallar una amplia variedad de dimensiones significativas que cabe asociar al concepto de vivienda adecuada, sino sobre todo en el énfasis normativo que contiene esta propuesta, que ha permitido sentar las bases para el reconocimiento del acceso a una vivienda adecuada en términos de un derecho social. Aun cuando no todos los países suscriben este enfoque, la discusión generada en torno del concepto de vivienda adecuada ha tenido consecuencias importantes en el sentido de promover la diversificación de los instrumentos de política orientados a satisfacer la necesidad de acceso a una vivienda adecuada y a consolidar una visión global sobre el desarrollo habitacional, que incluye –entre otros aspectos– la localización, el medio ambiente, el entorno y las condiciones de acceso a bienes y servicios urbanos.

Sobre este punto, vale la pena detenerse en lo sugerido en el párrafo 39 del Programa Hábitat, que plantea de manera categórica la “(...) *determinación de garantizar progresivamente el ejercicio pleno del derecho a una vivienda adecuada, según lo previsto en los instrumentos internacionales. A ese respecto, reconocemos que los gobiernos tienen la obligación de lograr que la población pueda conseguir una vivienda y de proteger y mejorar las viviendas y los vecindarios. Nos comprometemos a alcanzar el objetivo de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de forma equitativa y sostenible, de manera que todos tengan una vivienda adecuada que sea salubre, segura, accesible y asequible y que comprenda servicios, instalaciones y comodidades básicos, que nadie sea objeto de discriminación*

en materia de vivienda y seguridad jurídica de la tenencia. Cumpliremos y promoveremos ese objetivo de modo plenamente acorde con las normas de derechos humanos”⁴⁶.

Grados y estándares para la identificación de una vivienda adecuada

El compromiso planteado por el Programa Hábitat y los criterios establecidos por ONU-ACNUDH con respecto al derecho a una vivienda adecuada ratifica la necesidad de potenciar el desarrollo de instrumentos para la medición y el análisis del déficit habitacional que estén en sintonía con un estándar integral y fundado en un enfoque de derechos de lo que se entiende por una vivienda digna, en consistencia con lo señalado en documentos tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). Por otro lado, según se ha sugerido en un documento elaborado por investigadores del BID, uno de los principales defectos de las mediciones tradicionales que se han efectuado de las necesidades de vivienda en ALC es que se centran “(...) *solo en el subconjunto de los factores relacionados con la vivienda misma, ignorando numerosos factores que, más allá de las características físicas de la vivienda, contribuyen a la calidad de vida en las zonas urbanas*”⁴⁷.

A partir de estos alcances, se vuelve pertinente ampliar la mirada acerca de los indicadores que son utilizados para caracterizar a una vivienda adecuada. Hasta ahora, en general, los estudios de déficit habitacional han entendido el concepto de *vivienda adecuada* simplemente como el término opuesto al de *vivienda deficitaria*, vale decir como una vivienda que *no presenta carencias o fallas observables en atributos materiales y de saneamiento u otros* que son utilizados de modo convencional como indicadores sobre la calidad habitacional. Este enfoque prescinde de consideraciones sobre aspectos relativos a la localización y calidad de inserción de la vivienda en su entorno, además de estar condicionado por la el repertorio de ítems disponibles en los cuestionarios censales y de encuestas con los que habitualmente se practican estas mediciones. Por este motivo, incluso aspectos técnicos y subjetivos referidos a las condiciones de habitabilidad y deterioro físico de las viviendas han sido omitidos, además de la ostensible debilidad con que tradicionalmente se ha

abordado la relación entre la vivienda y su entorno en estos estudios.

Por otro lado, en relación a la vivienda deficitaria o inadecuada, es importante insistir en la necesidad de diferenciar de acuerdo a grados o categorías de inadecuación respecto al estándar habitacional que haya sido definido. Como se comentaba en la sección anterior, existen diversos tipos de situaciones de inadecuación al estándar que fluctúan entre la precariedad extrema (como es el caso de viviendas construidas con material de desecho o tipologías semi-permanentes o no durables de vivienda) y la presencia de fallas o problemas menores que pueden ser subsanados mediante acciones de reparación o mejoramiento. Desde la perspectiva del déficit habitacional, estas variantes han sido abordadas a través de un esquema de categorías discretas, diferenciándose a lo menos tres grandes situaciones: (a) *vivienda adecuada o aceptable* (cumple con el estándar de calidad habitacional); (b) *vivienda recuperable o mejorable* (no cumple con el estándar, pero puede ser mejorada y/o rehabilitada para alcanzar dicho estándar); y, (c) *vivienda irrecuperable o infravivienda* (no cumple con el estándar y no garantiza condiciones mínimas de habitabilidad y/o seguridad para sus ocupantes, por lo que requiere ser reemplazada)⁴⁸.

El problema del stock desocupado de vivienda

Otro punto sensible sobre la identificación de viviendas adecuadas dice relación con su expresión relativa y su disponibilidad efectiva en el parque habitacional de un país. Típicamente, *la carencia de viviendas adecuadas ha sido medida en base al stock de viviendas particulares ocupadas*, es decir, tomando en cuenta solamente el número de viviendas totales que actualmente cuentan con moradores habituales y sin considerar viviendas desocupadas (aun cuando puedan cumplir con el estándar de calidad exigido). Bajo un esquema en el cual la disponibilidad de viviendas es limitada y los fenómenos de desocupación de vivienda tienen una expresión marginal sobre el stock, este procedimiento no debiese revestir mayores cuestionamientos. No obstante, el significativo crecimiento registrado por el parque desocupado de viviendas en ALC en décadas recientes –explicado en parte por el desarrollo del sector inmobiliario y la inversión en segundas viviendas por parte de los sectores más acomodados– ha motivado nuevas discusiones en torno a la disponibilidad del stock desocupado (para más detalles, véase Recuadro 3 - Viviendas desocupadas y su relación con el déficit habitacional).

RECUADRO 3: VIVIENDAS DESOCUPADAS Y SU RELACIÓN CON EL DÉFICIT HABITACIONAL

El crecimiento experimentado por la producción de vivienda a nivel latinoamericano y caribeño ha traído consigo la generación de un excedente de unidades que no son utilizadas regularmente para un fin habitacional. Este parque habitacional que no registra uso permanente como vivienda involucra una significativa heterogeneidad, incluyendo a segundas viviendas de uso ocasional, estacional o temporal, viviendas dispuestas para arriendo o venta, viviendas destinadas a usos no habitacionales, viviendas en construcción o no habilitadas de modo definitivo para ser habitadas, además de viviendas que presentan una situación de abandono o deterioro crónico.

La mayor parte de los estudios realizados en la región para cuantificar el déficit habitacional consideran únicamente el stock de viviendas particulares ocupadas, excluyendo aquel conjunto de viviendas sin ocupación habitual, en

independencia de su estado, calidad o de los motivos que justifican esa situación. Sin embargo, aprovechando que la mayor parte de los censos latinoamericanos y caribeños registran alguna información básica sobre el stock desocupado de viviendas, algunos estudios han incorporado activamente este componente tratándolo como una fuente desde la cual sería posible proveer soluciones habitacionales a aquellos hogares y familias que no disponen de vivienda.

Este enfoque resulta pertinente en el caso de países y Estados que disponen de mecanismos o regulaciones que gravan la propiedad suntuaria o que favorecen la reasignación de viviendas que no cumplen un uso habitacional. En dichos estudios, se han ensayado cálculos que descuentan el número de viviendas desocupadas del total de requerimientos cuantitativos de vivienda; es decir, si el número de hogares o familias que requieren

de vivienda excede al total de viviendas adecuadas que están actualmente ocupadas, esta diferencia sería compensada por el número de viviendas desocupadas o sin uso habitual que podrían destinarse para satisfacer la necesidad de dichos grupos. No obstante, tal como ha sido sugerido por Casacuberta y Gandelman (2006) en su estudio del caso de Uruguay, debiesen establecerse algunas precauciones ya que no todo el stock desocupado cumple con un estándar de calidad adecuado ni está en condiciones de transitar a un estado de ocupación en el corto plazo. Así, se ha sugerido que el stock deteriorado, abandonado, en construcción o reparación no debiese ser contabilizado como parte del conjunto de viviendas que, potencialmente, podría satisfacer el acceso inmediato a una solución habitacional por parte de hogares y familias requerientes⁴⁹.

Tal como ha sido constatado en estudios realizados en algunos países de la región, si se considerara el conjunto de viviendas adecuadas que actualmente se encuentra desocupado (incluyendo viviendas con ocupación temporal o estacional, viviendas en arriendo, en venta u otras situaciones), el balance general podría variar de modo sustantivo: así en lugar de déficits de vivienda –como ha sido la tónica en la región–, se podrían registrar situaciones de *superávit* de viviendas adecuadas. A partir de esta mirada, la problemática del déficit habitacional podría ser reinterpretada en términos de *procesos de exclusión o restricciones de acceso* de ciertos grupos de población a viviendas adecuadas, abriendo el debate con respecto al papel que pueden jugar eventuales políticas o estrategias orientadas a intervenir sobre el stock desocupado de viviendas.

2.5 El déficit habitacional cuantitativo y cualitativo

Hasta aquí entonces, se ha precisado que el déficit habitacional es un *resultado que surge del desajuste entre las necesidades de habitación de la población –representadas por unidades requerientes de vivienda, que corresponden a hogares y otros grupos domésticos o familiares– y el stock habitacional –definido como el conjunto de viviendas adecuadas disponibles para atender a dichas necesidades*. La incapacidad de ese stock para absorber el total de las necesidades actuales de vivienda de una población se traduce en una situación de déficit habitacional.

Según se observó, además, las carencias de vivienda adoptan variadas formas y no todas ellas pueden ser resueltas a través de los mismos instrumentos. En este nivel es donde cobra relevancia la distinción clásica entre déficit cuantitativo y déficit cualitativo de vivienda, que ha sido recogida en la mayor parte de las metodologías que se han aplicado en ALC para facilitar la medición del déficit habitacional. Con respecto a estas variantes, vale la pena recordar que en la sección anterior se ha diferenciado entre tres tipos de carencias o necesidades habitacionales: (a) aquellas que surgen de la *carencia absoluta de vivienda*; (b) aquellas que se desprenden de la *carencia de acceso exclusivo y seguro a vivienda*; y, (c) aquellas que se derivan de la *incapacidad de acceder a una vivienda adecuada*. Entre estas últimas, además, se distinguió entre las necesidades de hogares y grupos que enfrentan de-

ficiencias recuperables de vivienda y las de aquellos que enfrentan condiciones de precariedad severas y que requieren de la reposición o reemplazo de la vivienda que habitan.

Stock insuficiente y stock inadecuado de viviendas: dos diagnósticos y dos formas diferentes de medir el déficit habitacional

A partir de esta lógica, surgen dos tipos de diagnósticos posibles: o bien (i) *el stock de viviendas adecuadas no es suficiente para dar alojamiento de modo exclusivo al número total de hogares y grupos que requieren vivienda*; o bien, (ii) *existen hogares y grupos que, aun cuando disponen de acceso exclusivo a vivienda, lo hacen en condiciones inadecuadas, es decir en viviendas que no cumplen con el estándar de calidad habitacional esperado*. Tal como se ilustra en la Figura 4, entonces, el déficit habitacional tiene su origen en dos causas: (a) la existencia de unidades requerientes que presentan una demanda habitacional insatisfecha (sea por restricciones económicas o de otro tipo que los conducen a una situación de allegamiento o tenencia insegura); y, (b) la existencia de un stock habitacional ocupado que se presenta en condiciones inadecuadas o bajo un determinado estándar de calidad. La suma de viviendas inadecuadas o bajo el estándar y

FIGURA 4: FUENTES Y CAUSAS DEL DÉFICIT HABITACIONAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS NECESIDADES HABITACIONALES



Fuente: Elaboración del autor.

de unidades requirentes que no disponen de acceso seguro y exclusivo a vivienda conformaría el total de necesidades que integran el déficit habitacional de un país.

Siguiendo las recomendaciones de CEPAL- ambas fuentes pueden relacionarse con dos formas singulares de déficit habitacional: (a) el *cuantitativo* (definido por la diferencia numérica entre viviendas adecuadas y unidades requirentes de vivienda); y, (b) el *cualitativo* (dado por la calidad insuficiente de una parte del stock de vivienda ocupado)⁵⁰.

El déficit cuantitativo

Tomando en cuenta el trabajo de sistematización realizado por MINURVI, el déficit habitacional cuantitativo “(...) se refiere a la cantidad de viviendas nuevas que se necesitan para que todos los hogares que necesitan alojamiento tengan un espacio digno que les permita desarrollar sus actividades reproductivas, familiares y sociales”⁵¹. También puede expresarse como (...) la cantidad de viviendas que la sociedad debe construir o adicionar al stock para que exista una relación uno a uno entre las viviendas adecuadas y los hogares que necesitan alojamiento”⁵². CEPAL, a su vez, ha planteado que “el déficit cuantitativo alude a las unidades consumidoras de vivienda que no cuentan con una para su uso exclusivo” y que su expresión numérica puede deducirse de “(...) la diferencia entre la cantidad de viviendas y la cantidad de unidades consumidoras de vivienda”⁵³.

Asumiendo que los hogares y familias excluidas del acceso a vivienda –al menos en su gran mayoría- pueden ser identificados como *grupos secundarios que se adosan o allegan al grupo que ostenta la propiedad o que se reconoce como ocupante principal de la vivienda*, esta brecha rara vez se expresa en términos de una carencia absoluta, sino que se define usualmente en términos de carencia de acceso exclusivo a vivienda. Un indicador básico de déficit cuantitativo está dado por la diferencia entre el número total de hogares y el número total de unidades de vivienda ocupadas, donde el excedente de hogares que se observa corresponde a los así llamados *hogares allegados, arrimados o agrupados*. Para estos efectos, prima la definición estadística o censal de hogar, la que en la mayor parte de los países de ALC se asocia a una unidad económica de personas que cocina o prepara sus alimentos en conjunto

o bien dispone de un presupuesto común para alimentación y/o el pago de servicios básicos⁵⁴.

Algunos países de la región han establecido otros indicadores adicionales y más refinados para capturar la diferencia entre unidades requirentes de vivienda y el stock de vivienda adecuada, considerando también a otros grupos de personas que, sin ser definidos como hogares, también podrían ser reconocidos como demandantes de vivienda en atención a ciertos rasgos específicos (como el hecho de constituir un núcleo de parentesco diferente del núcleo familiar principal del hogar, o bien por presentarse un elevado nivel de hacinamiento en la vivienda, lo que haría insostenible la cohabitación de más de un grupo familiar por un tiempo prolongado). Cuando se agrega esta segunda figura al análisis, se hace necesario distinguir entre *dos tipos o formas de allegamiento*: aquel que procede de la presencia de más de un hogar en la vivienda (llamado *allegamiento externo*) y aquel que se deriva de la presencia de más de un grupo o núcleo familiar al interior del hogar (llamado *allegamiento interno*)⁵⁵.

Esta distinción resulta bastante más compleja y exige mayores especificaciones técnicas, considerando que la mayor parte de los instrumentos de información que habitualmente se emplean para el cálculo del déficit habitacional cuantitativo solo reconocen a la vivienda y al hogar como unidades de análisis y no al núcleo o grupo familiar. Por otro lado, la presencia de grupos de parentesco o núcleos diferentes dentro del hogar no siempre debiese asociarse a un requerimiento de vivienda, en la medida que puede reflejar la presencia de familias extendidas o arreglos multigeneracionales, que son formas de cohabitación funcionales y tradicionales en muchas culturas de ALC. Por ello es que la condición de unidad requirente de vivienda de un núcleo familiar debiera constatar en función de alguna otra variable auxiliar (por ejemplo: el hacinamiento, como indicador de la falta de espacio habitable que permita una cohabitación adecuada de más de un núcleo familiar, o bien la disponibilidad de ingresos monetarios, a fin de estimar si los núcleos secundarios cuentan con autonomía económica para sostenerse de manera independiente).

El déficit cualitativo

Reconociendo estas alternativas metodológicas (donde es posible observar exceso de hogares sobre el total de viviendas y/o exceso de núcleos familiares sobre el total de hogares como indicadores de allegamiento), es pertinente observar que el déficit cuantitativo se expresa, en principio, como el excedente de unidades requirentes sobre el total de viviendas. Con relación al déficit cualitativo, por su parte, CEPAL ha señalado que éste está dado por la observación de deficiencias de calidad en diversos atributos de la vivienda, mencionando los siguientes: *i) materialidad (materiales de muros, techo y piso); ii) espacio habitable (hacinamiento); y, iii) servicios básicos (agua potable, alcantarillado, electricidad, etc.)*⁵⁶. Coincidentemente con este enfoque, MINURVI ha reconocido que el déficit cualitativo “*hace referencia a las viviendas que presentan deficiencias en la estructura del piso, espacio, disponibilidad de servicios públicos domiciliarios y, por tanto, se requiere de dotación de servicios públicos, mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional*”⁵⁷. Tal como se aprecia, el abordaje convencional del déficit cualitativo ha privilegiado esencialmente elementos endógenos a la vivienda, los que son tratados como deficiencias recuperables o mejorables. Sin embargo, en principio, no debiesen existir objeciones –al margen de la disponibilidad de información apropiada para el análisis– para que este listado pudiese ser ampliado hasta cubrir aspectos de mucha mayor complejidad como los que han sido esbozados en las secciones precedentes.

De cualquier modo –y en independencia de los atributos específicos que se consideren– ambas definiciones afirman una distinción del déficit cuantitativo y cualitativo que remite tanto al *tipo o naturaleza de las carencias observadas* como a la *solución que preferentemente debe otorgarse* para abordarlas. Mientras el déficit cuantitativo observa la *brecha numérica* entre el total de viviendas y el total de unidades requirentes de vivienda, el déficit cualitativo identifica *brechas de calidad* (comoquiera que se defina este concepto) que afectan a segmentos del parque habitacional existente. El primer tipo de brechas exigiría la *adición de nuevas unidades al stock*, en circunstancias que la segunda clase de brechas debiese ser atendida de manera privilegiada a través de *acciones de mejora, reparación o acondicionamiento de viviendas existentes*. Concordantemente con esta visión, Arriagada (2003) propone que la distinción entre déficit cuantitativo y cualitativo

puede ser comprendida en los siguientes términos: mientras el cómputo del déficit cuantitativo “*(...) estima la cantidad de viviendas que la sociedad debe construir o adicionar al parque existente para absorber las necesidades acumuladas (esta cantidad reúne familias en viviendas miserables y familias “allegadas”)*”, el déficit cualitativo “*(...) se refiere a las viviendas particulares que deben ser mejoradas en sus atributos de materialidad, servicios y/o espacio y su cómputo se refiere a viviendas con problemas recuperables, diagnosticados con información sobre la tipología, materialidad, dotación de servicios y densidad de los recintos habitables*”⁵⁸.

Estimación de requerimientos cuantitativos y cualitativos: exclusiones y superposiciones

Ahora bien, pese a que esta distinción es clara, se presenta un problema específico derivado de la eventual presencia de viviendas que no reúnen condiciones mínimas o dignas para ser habitadas de modo permanente. Si bien estas viviendas registran un *problema agudo de calidad*, en la mayor parte de los casos, se trata de viviendas que *no pueden ser mejoradas ni recuperadas, sino que deben ser reemplazadas* por viviendas que cumplan con un estándar mínimo. En virtud de lo anterior, se constata una situación en la que *una parte del déficit cualitativo requiere de una solución cuantitativa*, ya que todas las viviendas que no sean aptas para el alojamiento continuado y seguro de personas deben ser reconstruidas o reemplazadas por otras que si garantizan este uso. Tal como ha sido indicado por CEPAL, “*... Dada la existencia de casos en que el déficit cualitativo y el cuantitativo suelen confundirse, conviene subrayar que tal confusión no proviene del diagnóstico sobre el tipo de déficit sino de la solución que se deriva de dicho diagnóstico. En este sentido, ciertos segmentos del déficit cualitativo requieren soluciones cuantitativas, es decir construcción de vivienda u ocupación de vivienda desocupada*”⁵⁹.

Por este motivo, es coherente sugerir que *una parte del déficit cualitativo debiese ser tratada, para efectos prácticos, como parte del déficit cuantitativo*. Esta visión –que ha sido compartida por numerosos estudios realizados en la región⁶⁰, sobre todo a contar de la década de 1990– conduce a la *necesidad de fijar dos tipos de estándares en materia de calidad habitacional*: (a) un *estándar mínimo o básico* (conforme al cual las viviendas que no logren satisfacerlo deberán ser reemplazadas o recon-

FIGURA 5: TIPOLOGÍA DE REQUERIMIENTOS CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS DE VIVIENDA



Fuente: Elaboración del autor.

struidas); y, (b) un *estándar óptimo o aceptable* (que define la imagen objetivo que todas las viviendas del stock debiesen alcanzar en términos de calidad). Las viviendas que cumplan con el estándar mínimo pero que no consigan alcanzar el estándar óptimo, en consecuencia, serán consideradas como parte del déficit cualitativo y requerirán de mejoras o reparaciones a efectos de poder acreditar esta condición. Producto de lo anterior, a efectos de evitar una posible confusión, es que en muchos estudios se utilizan los términos de *requerimientos cuantitativos* y *requerimientos cualitativos* para diferenciar con mayor precisión el número de situaciones que requieren de una solución cuantitativa y cualitativa, respectivamente, más allá del tipo de diagnóstico que las origina (ver Figura 5: Tipología de requerimientos cuantitativos y cualitativos de vivienda).

Siguiendo esta lógica, es que *corresponde hablar de déficit cuantitativo y cualitativo sobre todo en términos de conceptos genéricos* que expresan las principales dimensiones analíticas del déficit habitacional. Por su parte, cuando estos conceptos se especifican *a nivel de indicadores*, *resultará preferible hablar de requerimientos cuantitativos y cualitativos* de vivienda, donde los primeros describen el número total de viviendas a proveer o construir y los segundos describen el número total de viviendas que deben ser reparadas o mejoradas.

RECUADRO 4: TENENCIA INSEGURA DE VIVIENDA: ¿UNA FUENTE ADICIONAL DE REQUERIMIENTOS HABITACIONALES?

Aun cuando no se trata de un componente “clásico” de los estudios sobre déficit habitacional, el problema del acceso a vivienda bajo condiciones inseguras de tenencia es un aspecto que demanda de una creciente atención en la región, toda vez que se relaciona con dificultades severas de hogares y familias para sostener condiciones habitacionales adecuadas de modo permanente.

Respecto de este punto, cabe plantear que el tipo o régimen de tenencia predominante en el contexto de un país es una variable crítica para decidir si resulta pertinente incorporar la tenencia insegura como un componente relevante en la medición y análisis del déficit habitacional. En el caso de países en los que se garantiza el derecho a la vivienda a través de esquemas de

acceso en propiedad o cesión a perpetuidad, podría justificarse que aquellos grupos vulnerables que no dispongan de vivienda propia se imputen directamente como un requerimiento cuantitativo de vivienda o bien que se identifiquen como requirentes si además se verifica alguna otra condición de desventaja o vulnerabilidad socioeconómica.

Por otro lado, al estudiar otras realidades nacionales en las que prima el acceso en alquiler o renta, la capacidad de los hogares o familias para disponer de ingresos suficientes que les permitan estar al día en el pago del arriendo sin comprometer otras necesidades esenciales se convierte en un indicador sumamente significativo para identificar a aquellos grupos que requieren de apoyo prioritario por parte de la política habita-

cional. Un ejemplo de este enfoque se da en el caso de Brasil, donde se califica como requirentes de vivienda a todas las familias arrendatarias que gastan más de un 30% de su presupuesto en el pago de arriendo.

Sin perjuicio de lo anterior -e independiente del reconocimiento del derecho a la vivienda o del esquema de acceso predominante-, hay ciertas situaciones que, por definición, pueden calificarse como inseguras desde el punto de vista de la tenencia en la medida que no involucran un respaldo o certidumbre legal que garantice el uso indisputado de la vivienda por parte del hogar o familia ocupante (por ejemplo, ocupación irregular -de hecho-, del terreno o de la vivienda, arrendamiento sin contrato, préstamos o cesiones informales u otra situación semejante carente de un respaldo legal)⁶².

2.6 La medición del déficit habitacional: algunas orientaciones básicas

Tal como se ha sugerido, el déficit habitacional como concepto operativo debiese dar lugar, al menos, a dos tipos de indicadores o agregados numéricos: la *cantidad de requerimientos cuantitativos* y la *cantidad de requerimientos cualitativos* que resulta susceptible de observar en una escala territorial o demográfica dada. Como estos estimados numéricos se derivan de la sumatoria de múltiples situaciones habitacionales que pueden ser observadas en la población (algunas de las cuales pueden presentarse de manera simultánea en una misma vivienda o en un mismo hogar) y su análisis reviste significativas consecuencias políticas, el procedimiento de su identificación y medición debe seguir una metodología rigurosa y transparente.

Fuentes básicas de información básica: censos y encuestas

Un primer elemento a tener en cuenta, es la fuente de datos a emplear. Tradicionalmente, son dos los tipos de registros que se han empleado para el cálculo de los requerimientos habitacionales de un país: (a) los datos provistos por los Censos Nacionales de Población y Vivienda (CPV); y, (b) los datos aportados por series de Encuestas Nacionales de Hogares (ENH). Si bien existen ejemplos de estimaciones efectuadas mediante registros administrativos o catastros, es común que estos se empleen como una fuente auxiliar o complementaria, sobre todo para profundizar en ciertas dimensiones temáticas del déficit habitacional. La razón principal por la que la medición del déficit habitacional da preferencia a censos y encuestas nacionales de hogares es su exhaustividad, asumiendo que se trata de levantamientos de información que permiten caracterizar a la totalidad o a la mayor parte de la población de un país.

Asimismo, otra ventaja de censos y encuestas nacionales de hogares es la posibilidad de vincular datos referidos a distintas unidades de información relevantes para el sector habitacional. En la gran mayoría de los censos latinoamericanos y caribeños, por ejemplo, se rescata información sistemática sobre tres unidades de información diferentes: (i) la vivienda; (ii) los hogares; y, (iii) las personas. Gracias

a las facilidades provistas por softwares estadísticos que facilitan el microprocesamiento de datos, además, todas estas unidades pueden ser analizadas de manera interrelacionada, lo que permite saber, entre otras cosas, cuántos y qué tipo de hogares forman parte de una misma vivienda o cuántas personas de distintos hogares comparten los mismos recintos para dormir al interior de una vivienda. En el caso de las encuestas de hogares, aunque el nivel de estandarización es menor (debido a sus diferentes objetivos y diseños), al menos suele ser frecuente poder rescatar datos sobre las personas y los hogares. Por lo demás, cuando la escala vivienda no está disponible, ésta se suele asimilar a la noción de hogar principal o principal responsable de la vivienda (propietario o titular respecto de la tenencia).

Al comparar las fortalezas y debilidades de ambos tipos de fuentes (CPV y ENH), en tanto, cabe atender a otro tipo de consideraciones. En el caso de los censos, sus mayores fortalezas provienen de su exhaustividad, completitud y posibilidades de desagregación de información. Los CPV son levantamientos de escala nacional y que tienen entre sus objetivos el registro completo de la población, hogares y viviendas de un país. Por lo tanto –y conforme a los criterios de calidad establecidos por las respectivas oficinas e institutos de estadísticas nacionales– se trata de registros con una baja omisión y con cobertura sobre todo el territorio de un país. A partir de lo anterior, se hace factible realizar análisis que permitan conocer la incidencia del déficit habitacional sobre diferentes tipos de grupos y categorías sociodemográficas (aun entre aquellas que revisten una expresión numérica muy pequeña) y observar su desagregación en diferentes escalas territoriales y político-administrativas (incluyendo población urbana y rural y la distribución del déficit habitacional a nivel de divisiones administrativas mayores y menores, regiones, subregiones, ciudades y hasta barrios o entidades pobladas de pequeña escala)⁶³.

Por contrapartida, quizás una de las principales limitaciones que presentan los CPV para el estudio del déficit habitacional esté dada por su periodicidad espaciada en el tiempo. Según el estándar internacional establecido por ONU para el levantamiento de los CPV, éstos debiesen ser realizados cada 10 años e idealmente en años cercanos al inicio de cada década (dando preferencia a los años terminados en 0). Sin

duda, para el diagnóstico de la política habitacional, la distancia temporal existente entre cada censo está aparejada a grandes lagunas de información, lo que obliga a recurrir –en el intervalo de tiempo que transcurre entre cada censo– a otras fuentes de datos auxiliares (que a menudo no resultan compatibles ni tienen la misma calidad) o al desarrollo de proyecciones (a partir de modelos mejor o peor calibrados y precisos) que sirvan al propósito de observar tendencias emergentes en un horizonte de corto a mediano plazo.

Por otra parte, deben tenerse en cuenta otras limitaciones usuales que afectan la calidad de la información censal en general. En este sentido, tal como ha advertido CEPAL, “(...) las potencialidades del censo no deben ocultar sus debilidades. En primer lugar, el bajo número de preguntas y la simplicidad de varias de ellas limitan el grado de profundidad del análisis. En segundo término, la masividad del censo y las características de los encuestadores tienden a provocar errores en el contenido de la información. En tercer término, las preguntas no son diseñadas con el propósito exclusivo de captar información relevante para la política de vivienda⁶⁴. Con respecto a ello, un problema significativo está dado por la carencia de preguntas más específicas que permitan caracterizar situaciones especiales de necesidad habitacional. Asimismo, una limitación ostensible es la ausencia (o limitaciones, en los pocos casos en los que se consulta esta información) de datos sobre la distribución de ingresos, lo que impide caracterizar el perfil socioeconómico de los hogares y familias requirentes de vivienda.

Con respecto a las ENH, éstas estar sujetas a debilidades que se relacionan con la dificultad para desagregar datos y con su capacidad para estimar con precisión la magnitud del déficit habitacional. Sobre este último punto, aún cuando el déficit habitacional continúa siendo un problema masivo en ALC, no es menos cierto que su incidencia se encuentra circunscrita a un cierto segmento de hogares. Por esta razón, cuando se realizan estimaciones del déficit habitacional, debe hacerse presente que el error muestral que se estimó para el conjunto de los hogares encuestados no es el mismo que el que le corresponde a los hogares que efectivamente expresan una situación deficitaria en términos de vivienda. Por otro lado, en la gran mayoría de las encuestas de hogares aplicadas en la región, sólo se define un conjunto lim-

itado de submuestras representativas (a menudo asociada a grandes divisiones político-administrativas, área urbano-rural o sexo de los encuestados/as) por lo que muchos cruces y desagregaciones de interés no estarán disponibles o arrojarán resultados no representativos.

Acerca de sus fortalezas, las ENH presentan dos ventajas claras: (i) su realización periódica en intervalos de tiempo más cortos que el censo (con intervalos que oscilan entre 1 y 5 años, por lo que suelen ser aprovechadas de manera más oportuna de cara a las necesidades de la política pública); y, (ii) la mayor riqueza y flexibilidad de los cuestionarios (lo que permite mayor incorporar mayor cantidad de variables al análisis y explorar temas emergentes que puedan ser de interés en un momento dado)⁶⁵. Cuando los sistemas de ENH disponen de un módulo específico y riguroso para estimar ingresos, además, pueden convertirse en insumos útiles para orientar los procesos de focalización de la política en línea con la distribución socioeconómica de los requerimientos de vivienda.

Por último, es menester subrayar que ni los CPV ni las EPV pueden ser considerados instrumentos óptimos para la medición del déficit habitacional, ya que por su carácter multipropósito y sus limitaciones de base, resulta difícil que puedan satisfacer en un 100% las necesidades de información que resultan pertinentes en el marco del análisis de los requerimientos de vivienda de la población de un país. Al respecto, cabe resaltar que elementos técnicos (relacionados, por ejemplo, con el tipo de acondicionamiento térmico, acústico o lumínico de las viviendas o con el grado de deterioro que presentan ciertos tipos de materiales) no son susceptibles de ser incorporados de manera apropiada a instrumentos masivos como los CPV y las ENH –al requerirse de observadores calificados o de instrumental técnico para su identificación. Del mismo modo, no es habitual que estos instrumentos incluyan información que permita caracterizar las condiciones del entorno urbano o barrial en el que se insertan las viviendas, por lo que se vuelve necesario recurrir a otras fuentes de información u otros tipos de análisis para cubrir estos aspectos⁶⁶. Finalmente, hay grupos de población flotante, no registrada o localizada en asentamientos transi-

torios o aislados que normalmente no suele ser bien registrada por medio de tales instrumentos (como es el caso de personas en situación de calle, sin vivienda, así como también sucede en el caso de asentamientos precarios que no son incluidos dentro de los marcos muestrales utilizados para la aplicación de encuestas).

Considerando todo lo anterior, el uso preferente de censos o de encuestas para la estimación del déficit habitacional es materia discutible, en atención a sus ventajas y desventajas relativas. Por lo demás, cuando se dispone de ambos tipos de registros, parece aconsejable que instituciones públicas puedan desarrollar series de estimaciones basadas tanto en los CPV como en las ENH, siempre y cuando se haga presente que se trata de información de diferente naturaleza y que sus resultados no resultan directamente comparables. Pese a lo anterior, debe resaltarse que el desarrollo de pequeñas innovaciones en los diseños de cuestionarios o en la recogida de información puede implicar grandes mejoras en la calidad de la información aportada por CPV y ENH. Por otro lado, más allá de las limitaciones descritas, el alto nivel de desarrollo y estandarización que han alcanzado estos instrumentos los constituyen, indiscutiblemente, en las fuentes más adecuadas para la medición y el análisis del déficit habitacional a escala nacional.

Diseño metodológico para la medición del déficit habitacional

Junto con la identificación de fuentes de información pertinentes, en un segundo lugar se plantea el problema del diseño metodológico de la medición del déficit habitacional. Como ya se anticipó, el déficit habitacional ha sido medido de múltiples maneras y, en estricto rigor, no es posible afirmar que exista una metodología óptima o más apropiada para su estimación. En este sentido, es importante señalar varios alcances, que se relacionan con aspectos, tanto de orden técnico, como político-estratégicos que van a influir sobre la selección de una determinada metodología.

En primer lugar, debe reconocerse que las metodologías para la medición del déficit habitacional deben ser exhaustivas con respecto al tipo de situaciones que la política habitacional estipule como relevantes de atender y que puedan dar

origen tanto a requerimientos de orden cuantitativo como cualitativo. Esto quiere decir que el rango de situaciones que se estiman significativas desde el punto de vista del déficit habitacional puede variar entre los países, dependiendo de criterios de índole política, social, cultural y económica, entre otros. Si bien esto limita las posibilidades de comparación entre las metodologías, no debiese verse como una debilidad, sino más bien como una fortaleza, considerando que las mediciones deben ser pertinentes a la realidad particular de cada país. Ahora bien, ello no impide reconocer que ciertas situaciones que comprometen carencias o problemáticas agudas desde la perspectiva del bienestar y la calidad de vida humana debiesen ser priorizadas y no excluidas del diseño metodológico. En particular, es fundamental tener en cuenta elementos sustantivos que han sido reconocidos en el marco de los ODM y otros tratados y conferencias internacionales, como es el caso de población residente en asentamientos precarios, en viviendas sin acceso a agua potable o que presenta necesidades básicas insatisfechas (según la propuesta que ha enarbolado CEPAL desde mediados de la década de 1990).

En segundo término, resulta esencial que las metodologías definan con claridad los elementos básicos que permiten describir y cuantificar el déficit habitacional tanto en su dimensión de requerimientos cuantitativos como en su dimensión de requerimientos cualitativos. Particularmente, debe ser nítida la identificación del tipo de necesidades habitacionales que se busca describir y su traducción operacional a indicadores debe ser lógica y factible de implementar en función de la información disponible. Asimismo, debe existir precisión acerca del carácter de las unidades requerientes de vivienda que la metodología definirá como tales y de su correlato en unidades estadísticas susceptibles de ser observadas y contabilizadas por medio de los instrumentos que se consideren. Del mismo modo –tal como ha reconocido MINURVI– debe colocarse especial cuidado en evitar errores de omisión o doble conteo de los requerimientos de vivienda⁶⁷. Uno de los errores más comunes que se suelen cometer procede de la multiplicidad de carencias habitacionales que pueden afectar a una misma unidad requeriente de vivienda. En efecto, puede identificarse más de un hogar o grupo familiar al interior de la vivienda (lo que se corresponde con allegamiento) y, a la vez, en la misma vivienda

TABLA 3: RECOMENDACIONES GENERALES Y BUENAS PRÁCTICAS ASOCIADAS A LA MEDICIÓN DEL DÉFICIT HABITACIONAL

RECOMENDACIONES	BUENAS PRÁCTICAS ASOCIADAS
Reconocer exhaustivamente las diversas situaciones habitacionales que requieren de atención por parte de la política pública	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaborar listados comprehensivos de tipos de situaciones habitacionales que actualmente son atendidas a través de programas e instrumentos de política pública y definir prioridades sociales como paso previo a la medición del déficit habitacional. 2. Disponer de mediciones diferenciadas y ojala simultáneas del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo 3. Incluir variables medioambientales, territoriales y urbanas en los procesos de medición o en el desarrollo de análisis complementarios a la estimación del déficit habitacional. 4. Desarrollar instrumentos complementarios (como catastros, encuestas especiales u otros) que permitan indagar y aportar información detallada sobre situaciones especiales que no son adecuadamente capturadas en mediciones convencionales del déficit habitacional basadas en información de censos y encuestas (por ejemplo, personas en situación de calle, estudios técnicos sobre deficiencias constructivas y deterioro del parque habitacional, análisis de la accesibilidad a servicios y la calidad del entorno urbano, etc.)
Generar mediciones diferenciadas y mutuamente excluyentes del déficit cuantitativo y cualitativo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contar con definiciones precisas, mutuamente excluyentes y factibles de operacionalizar (de acuerdo a la información disponible) del déficit cuantitativo y cualitativo de viviendas. 2. Establecer prioridades y estrategias de tratamiento para el análisis de situaciones habitacionales que pueden ser abordadas alternativamente a través de soluciones de mejoramiento, ampliación, nueva vivienda o movilidad habitacional (por ejemplo, viviendas con alto hacinamiento).
Evitar doble contabilidad y/o subreporte en el desarrollo de estimaciones	<ol style="list-style-type: none"> 1. Implementar filtros consistentes con las definiciones de los diferentes componentes del déficit cuantitativo y cualitativo con objeto de asignar correctamente cada situación habitacional a un solo componente de la medición: <ol style="list-style-type: none"> (a) En el caso de la medición del déficit cuantitativo de vivienda: identificar separadamente requerimientos de vivienda de hogares y de núcleos familiares (cuando es posible realizar esta distinción) (b) En el caso del déficit cualitativo de vivienda: asociar necesidades de mejora de vivienda sólo al hogar o familia que es el principal ocupante del inmueble; asignar a una misma unidad requirente (hogar o familia) las diferentes carencias o necesidades de mejora identificadas simultáneamente en la vivienda (por ejemplo: si existe un problema de saneamiento además de un problema de deterioro material, deben tratarse como dos requerimientos que afectan al mismo hogar).
Refinar el análisis de hogares y núcleos familiares allegados	<ol style="list-style-type: none"> 1. Utilizar variables auxiliares que permitan imputar la necesidad de una nueva vivienda solamente a aquellos hogares o familias que presenten una carencia habitacional urgente y que resulten sostenibles como unidades independientes. 2. Incluir preguntas sobre motivos de cohabitación o intención de acceder a vivienda independiente para caracterizar mejor las preferencias y necesidades de hogares y familias secundarias registradas al interior de la vivienda y/o el hogar.
Incluir el análisis del parque desocupado de viviendas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Disponer de datos sistemáticos y exhaustivos sobre el parque habitacional desocupado, con objeto de incorporar este aspecto al desarrollo de diagnósticos y a la formulación de políticas.
Desarrollar sistemas integrados y permanentes de información para el monitoreo y la proyección del déficit habitacional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Generar mediciones periódicas y con metodologías comparables en una serie histórica de datos en base a distintos registros de información (por ejemplo: censos y encuestas) 2. Homologar (dentro de lo posible) las metodologías de medición utilizadas para el análisis de diferentes instrumentos de información (por ejemplo: mismos criterios y componentes para la medición conforme a censos y encuestas) 3. Complementar las estimaciones del déficit habitacional con el desarrollo de proyecciones que permitan estimar el crecimiento futuro de los hogares y el deterioro previsto del parque habitacional

Fuente: Elaboración del autor.

pueden observarse variados problemas de calidad, relacionados con el saneamiento, espacio habitable o calidad de los materiales constructivos.

Por ello, es imperativo establecer criterios para diferenciar cada una de las unidades de hogares y familias que expresan algún requerimiento de vivienda y definir ciertas jerarquizaciones a efectos de establecer qué tipo de carencia o necesidad tiene prioridad por sobre otras. En esta misma línea, es relevante clarificar la distinción entre requerimientos cuantitativos y cualitativos, la cual debe dar lugar a dos conteos separados y, en principio, mutuamente excluyentes⁶⁸. Aun cuando puedan existir superposiciones y “zonas grises” que puedan ser asociadas tanto a requerimientos cuantitativos como a requerimientos cualitativos, al menos desde un punto de vista formal, la metodología que se diseñe debe ser capaz de discriminar ambos tipos de requerimientos en base a criterios operacionales taxativos.

Por último, es pertinente observar que las metodologías sobre déficit habitacional requieren ser permanentemente actualizadas y refrescadas, considerando los cambios sociales y habitacionales que se observan en el país y en conformidad con el tipo de instrumentos y metas que reconoce la política de vivienda. Como ya se ha visto, el concepto de déficit habitacional señala un resultado deseado, que es la propia superación de las carencias que reconoce. En este sentido, una metodología muy exigente, impediría que ese déficit habitacional pueda comprenderse como un objetivo político factible de lograr. Por contrapartida, una metodología que sólo ponga atención sobre carencias básicas o elementales, podría verse rápidamente superada en la medida que los países observen disminuciones sustantivas en los niveles de pobreza y desconocería otras brechas cualitativas y de equidad en el acceso a la vivienda que pueden ser ampliamente sentidas por la población⁶⁹.

Para evitar estos riesgos, las metodologías utilizadas deben equilibrar un reconocimiento amplio de la diversidad de situaciones habitacionales que constituyen carencias significativas para la población, por una parte, y la identificación de una meta de requerimientos de vivienda que la política pública pueda efectivamente realizar en un contexto histórico y político determinado, por otra. Asimismo, si bien es

deseable que los países puedan mantener cierta continuidad en el tiempo en sus metodologías –para evaluar cambios en el tiempo y garantizar la comparación de la información en series históricas de datos–, es de sentido común que tales metodologías no pueden permanecer inmutables, sino que deben adaptarse a las nuevas necesidades y desafíos que se plantea la política pública. Esto está plenamente justificado en la medida que los estándares habitacionales cambian a través del tiempo y que, cada vez que las sociedades consiguen experimentar mejoras en las condiciones habitacionales de la mayor parte de la población, se hará necesario revisar esos estándares de manera tal que permitan hacerse cargo de desafíos cada vez más exigentes.

Como resumen a las consideraciones señaladas aquí, en Tabla 3: Recomendaciones generales y buenas prácticas asociadas a la medición del déficit habitacional se presenta una síntesis con algunas recomendaciones generales y buenas prácticas que pueden ser tomadas en cuenta con referencia al perfeccionamiento de los procesos de medición y análisis del déficit habitacional en los países de ALC.

2.7 Hacia una síntesis: 11 premisas generales sobre el déficit habitacional

De acuerdo a la discusión desarrollada, se propone una síntesis que considera 11 principios o premisas básicas a tener en cuenta al momento de enfrentar la tarea de definir, estimar y analizar el déficit habitacional en ALC:

1. El déficit habitacional es un indicador o grupo de indicadores estadísticos que describe el conjunto de necesidades habitacionales de una población que no pueden ser satisfechas en función del stock de viviendas adecuadas que se encuentra disponible y accesible en la actualidad.
2. Pese a su carácter de indicador estadístico, el déficit habitacional se fundamenta en un imperativo político y normativo: define el conjunto de necesidades habitacionales que deben ser atendidas de manera prioritaria con el apoyo de una política de vivienda a objeto de garantizar el acceso equitativo y seguro de toda la población a vivienda adecuada.

3. Si bien todos los individuos merecen disponer de una vivienda adecuada para vivir, el déficit habitacional se refiere esencialmente a una necesidad colectiva, que incluye a la totalidad de hogares o unidades domésticas que requieren obtener acceso seguro y exclusivo a una vivienda que garantice condiciones dignas de vida y que habilite el acceso amplio y sostenible a oportunidades y diferentes tipos de bienes y servicios urbanos.
4. El déficit habitacional se distingue de la demanda de mercado por vivienda, pues considera únicamente aquel segmento de demanda que refleja condiciones de acceso inadecuado a vivienda y que actualmente enfrenta restricciones económicas u otro tipo de desventajas para superar esa situación.
5. Una definición precisa y pertinente acerca de lo que se entiende por vivienda adecuada es un requisito previo indispensable para realizar estimaciones sobre la magnitud del déficit habitacional, determinando –de paso- la escala y complejidad de la tarea que debe asumir cada país como un objetivo realizable para la política pública de vivienda.
6. El déficit habitacional comprende múltiples y diversos requerimientos de vivienda, entre los cuales se distinguen requerimientos cuantitativos (viviendas a proveer, adicionar o reemplazar de acuerdo al parque de viviendas adecuadas existente) y requerimientos cualitativos (viviendas a mejorar, reparar, ampliar, o recuperar en función de variados atributos a efectos de alcanzar un estándar de calidad óptimo o deseado).
7. La identificación de indicadores asociados a tales requerimientos –así como la definición de estándares de calidad habitacional- no puede ser disociada del contexto social, cultural y territorial en el que se aplican. El diagnóstico del déficit habitacional en sus diferentes facetas debe tener en cuenta las preferencias individuales y colectivas junto con los diferentes modos de vida que forman parte de la identidad cultural de un país, de los diferentes grupos étnicos y sociales que lo componen, y de los territorios en los que éstos habitan.
8. Aún cuando se espera que esos indicadores y estándares reflejen de manera exhaustiva el rango completo de las necesidades habitacionales de un país y permitan observar cambios a través del tiempo, su aplicación debe estar sujeta a una permanente revisión y actualización conforme a los nuevos desafíos que se plantea la política habitacional y a las transformaciones sociales, económicas y culturales que experimente cada país.
9. La medición del déficit habitacional puede recurrir a diferentes clases de registros y fuentes de información, del mismo modo como puede emplear distintos tipos de metodologías; no obstante, debe garantizarse que las estimaciones se apoyen sobre procedimientos rigurosos, transparentes y replicables, además de considerar registros de información que permitan caracterizar al universo de la población relevante conforme a su situación habitacional actual.
10. El déficit habitacional es una herramienta fundamental del proceso de desarrollo de las políticas de vivienda a escala nacional y su utilidad no se agota con la publicación de los indicadores de requerimientos habitacionales para un año determinado: la definición, estimación y análisis de cifras de déficit habitacional son tareas continuas e íntimamente relacionadas con la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas en los diferentes niveles de competencia de la política pública y su uso debiera favorecer, en el mediano y largo plazo, el logro de mejores resultados.
11. Conforme a lo anterior, la calidad y efectividad de las políticas habitacionales de un país debe poder ser evaluada en términos de su aporte sustantivo a la reducción del déficit habitacional, considerando los diferentes tipos de requerimientos que involucra y su impacto específico sobre distintos grupos económicos, socioculturales, étnicos o de género.



ENCUESTA SOBRE DÉFICIT HABITACIONAL EN PAÍSES DE ALC

3.1 Propuesta y metodología

Con anticipación a la sesión especial sobre déficit habitacional celebrada en el marco del 7mo FUM, ONU-Habitat aplicó una encuesta dirigida a los Ministros y/o respectivos Secretarios o Subsecretarios cuyo objetivo principal fue recoger antecedentes de primera fuente acerca del modo cómo se producen, analizan y utilizan datos sobre déficit habitacional en los distintos países de ALC, además de contribuir a la identificación de brechas y necesidades específicas que permitieran definir ámbitos prioritarios para la construcción de un programa de apoyo técnico regional.

Esta encuesta se aplicó a través de un formulario electrónico de acceso público en la web y disponible simultáneamente en inglés y español, el que estuvo abierto a contar del 20 de febrero de 2014 y se mantuvo activo con posterioridad a la realización del 7° FUM a efectos de favorecer la participación de otros países que hasta ese entonces no hubieran contestado la encuesta.

De manera congruente al marco de análisis reseñado en las primeras páginas de este documento, el cuestionario consideró un número total de 80 preguntas distribuidas en nueve secciones generales:

- i. Antecedentes generales sobre el país e identificación de persona responsable;
- ii. Definición del déficit habitacional y metodologías para su medición y análisis;
- iii. Interpretación y análisis de datos sobre déficit habitacional para la formulación de políticas;

- iv. Formulación de políticas y programas cara a cara con el análisis del déficit habitacional;
- v. Implementación de políticas y programas;
- vi. Monitoreo y evaluación para el desarrollo de aprendizajes;
- vii. Programa de trabajo para la cooperación en materias técnicas y de política;
- viii. Insumos para el desarrollo del discurso global sobre desarrollo urbano y habitacional; y,
- ix. Base de datos de documentación metodológica y de políticas sobre el déficit habitacional.

Dada la complejidad de algunas de las preguntas y materias consideradas en la encuesta, el proceso fue asistido por medio de la entrega de instrucciones pormenorizadas y acompañado por el apoyo permanente del equipo responsable de ONU-Habitat, que se mantuvo disponible para entregar recomendaciones y atender a los requerimientos planteados por los representantes de todos los países participantes.

3.2 Balance de la experiencia

A la clausura del proceso de recepción de las encuestas (el día 30 de mayo de 2014) fue posible rescatar un total de 14 formularios completos incluyendo a los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Dominica, República Dominicana, Ecuador, Guyana, Guatemala, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Surinam, Uruguay. En total, dicho conjunto incluye siete casos de la subregión sudamericana, tres de la subregión de México y Centroamérica, y cuatro de la subregión caribeña (ver distribución geográfica en mapa presentado en

FIGURA 6: MAPA DE PAÍSES DE ALC QUE CONTESTARON A LA ENCUESTA ELECTRÓNICA SOBRE DÉFICIT HABITACIONAL



Fuente: Elaboración del autor.

Figura 6: Mapa de países de ALC que contestaron a la encuesta electrónica sobre déficit habitacional.

Si bien el número de cuestionarios recogidos señala una participación relativamente baja (14 países sobre un total de 33 en la región), es posible sostener –tal como se deduce de los antecedentes disponibles– que una porción significativa de los países que se marginaron del proceso no cuenta con experiencia relevante en la materia. Aunque se esperaba que todos los países –en independencia de su experiencia previa– pudieran exponer su situación particular a través del cuestionario, es posible que algunos de ellos se hayan visto desincentivados de participar en atención a esta razón.

Por otro lado, cabe señalar que la complejidad y extensión de la encuesta –que requería el ingreso de información detallada de cifras y antecedentes técnicos– tuvo como consecuencia que la entrega de información completa se dilatara en el

tiempo, por lo que se requirió extender el periodo de validez de la encuesta en más de una oportunidad.

Otra dificultad experimentada se refiere a la demora implicada en la derivación del cuestionario desde el nivel de las autoridades políticas (quienes fueron los destinatarios originales de la encuesta) al nivel de los técnicos y profesionales que, finalmente, fueron sindicados como responsables de completar la encuesta. En algunos casos, la responsabilidad de contestar la encuesta se dispersó en más de una unidad o departamento, lo que significó que algunos países ingresaran más de un cuestionario válido. Producto de esta situación, fue necesario realizar dobles chequeos y filtros para establecer qué información podía considerarse válida y así disponer de un registro único de datos para cada país.

No obstante lo anterior, se estima que el cuestionario aplicado podría volver a activarse con objeto de complementar información de otros países que no han contestado la encuesta y así enriquecer la base de datos con que se cuenta en la actualidad.

3.3 Resultados de la encuesta⁷⁰

Definición de déficit habitacional y concepto de vivienda adecuada

En base a la información recogida por la encuesta –complementada con investigación bibliográfica y el análisis de las publicaciones disponibles en sitios web oficiales– fue posible constatar que al menos la mitad de los países de la región cuenta con definiciones detalladas del déficit habitacional y/o registra experiencia significativa en la medición y análisis de las necesidades habitacionales a nivel nacional. Un resumen con las definiciones proporcionadas por los países que respondieron la encuesta se presenta en la Tabla 4.

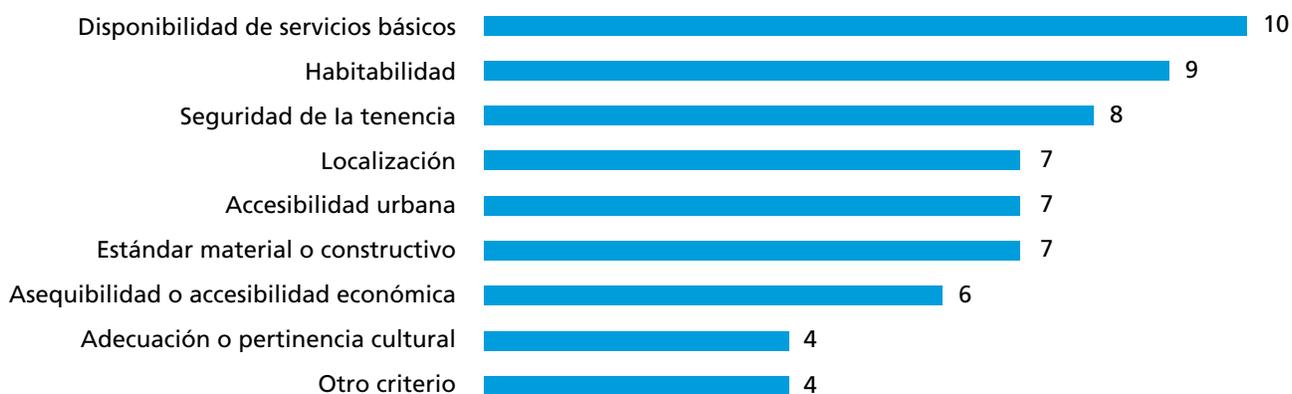
Cabe señalar que la relación entre vivienda adecuada y déficit habitacional no siempre resulta del todo coherente. Para algunos países, la vivienda adecuada no es un concepto que se encuentre explícitamente definido, aun cuando puede ser deducido de la propia definición de déficit habitacional: en tanto términos mutuamente excluyentes, una vivienda

TABLA 4: DEFINICIONES SOBRE VIVIENDA ADECUADA (ENTREGADAS POR LOS PAÍSES O DISPONIBLES EN FUENTES OFICIALES)¹

PAÍS	DEFINICIÓN DE VIVIENDA ADECUADA
Argentina	Una vivienda es considerada adecuada cuando brinda a sus ocupantes privacidad y espacios adecuados; seguridad de tenencia; seguridad física en cuanto a estabilidad, durabilidad y habitabilidad; infraestructura básica adecuada que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos; factores apropiados de calidad del medio ambiente; adecuada localización en cuanto a accesibilidad a servicios básicos.
Brasil	Considera-se como “adequação da moradia”, nas áreas urbanas, os domicílios particulares permanentes que satisfazem simultaneamente as condições abaixo: • Abastecimento de água por rede geral; • Esgotamento sanitário por rede coletora ou fossa séptica; • Coleta de lixo; e • Até 3 moradores por cômodo que serve como dormitório. Embora as variáveis que permitem a sua identificação tenham deixado de ser captadas no Censo de 2010, para ser adequada a moradia em área urbana deve apresentar também salubridade em termos de material construtivo (paredes e cobertura), dispor de unidade sanitária de uso exclusivo e separação funcional dos cômodos (uma vez que famílias morando em um cômodo significa déficit habitacional).
Colombia	Para que la vivienda sea habitable, debe tener una configuración física y unas dotaciones adecuadas, es decir, “debe estar provista de los elementos que permitan la satisfacción de las necesidades básicas que se cumplen en ella” ⁵ . En este sentido, la vivienda puede representarse como un vector de atributos, es decir, como un conjunto de satisfactores cambiantes y relativos no solamente en el tiempo, sino también entre las distintas culturas, entorno ecológico, composición y características familiares.
Dominica	There are approximately 24,000 housing units in Dominica (GSPS, 2006). Of these, an estimated 25% are in need of replacement and a further 25% requiring significant repairs. An estimated 12% of households are considered to be overcrowded, while 61% of households have less than 1 person per room. The typical house 50 years ago was a 1 or 2 room timber structure. This has now been replaced by aspirations for a 3 or 4 room concrete house, but without necessarily an accompanying increase in ability to afford it.
República Dominicana	La vivienda adecuada es aquella cuya principal función es ofrecer refugio y habitación a las personas, protegiéndolas de las inclemencias climáticas, de seguridad y de salubridad.
Ecuador	Ecuador es signatario de acuerdos internacionales y reconoce la definición de vivienda adecuada establecida en los anexos de los DESC. Sin embargo para el cálculo oficial del déficit se usa como indicadores: la disponibilidad de servicios, la calidad del material y la disponibilidad de dormitorios en relación al número de personas en la vivienda (hacinamiento).
Guatemala	Vivienda digna, adecuada y saludable: es aquella que funciona como espacio de refugio seguro y agente de salud para garantizar la apropiada calidad de vida a sus habitantes,
Guyana	A minimum living space of 320 sq. ft. for vulnerable groups
México	De acuerdo a la Ley de Vivienda, en el artículo segundo se define como: “Se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos.”
Nicaragua	En nuestro país se utiliza el concepto de Vivienda de Interés Social, es aquella construcción habitacional con un mínimo de espacio habitable de treinta y seis metros cuadrados (36mts ²) y un máximo de hasta sesenta metros cuadrados (60mts ²) con servicios básicos incluidos y cuyo valor de construcción no exceda los veinte mil dólares netos (US\$20,000.00).
Perú	Toma en cuenta tres criterios fundamentales materialidad, amplitud y disponibilidad de servicios básicos, además del tipo de vivienda, distinguiéndose entre viviendas del tipo aceptable, recuperable e irrecuperable.
Surinam	Adequate housing is not just a roof over their heads, but also deal with all the facilities that contribute to sustainable human development
Uruguay	Materiales en paredes; techos y pisos con materiales pesados y terminadas; tenencia legal y un hogar = una vivienda. Servicios de agua potable en la casa y saneamiento en red o fosa séptica

Fuente: Elaboración del autor en base a datos encuesta ONU-Hábitat, 2014.

FIGURA 7: PRINCIPALES CRITERIOS E INDICADORES UTILIZADOS PARA LA DEFINICIÓN DE VIVIENDA ADECUADA



Fuente: Elaboración del autor en base a datos encuesta ONU-Hábitat, 2014.

TABLA 5: CRITERIOS E INDICADORES PRIORIZADOS DE ACUERDO A LA DEFINICIÓN OFICIAL DE VIVIENDA ADECUADA QUE ESTÁ VIGENTE EN CADA PAÍS

PAÍS	HABITABILIDAD	SEGURIDAD DE LA TENENCIA	ESTÁNDAR MATERIAL O CONSTRUCTIVO	DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS BÁSICOS	LOCALIZACIÓN	ACCESIBILIDAD URBANA	ASEQUIBILIDAD O ACCESIBILIDAD ECONÓMICA	ADECUACIÓN O PERTINENCIA CULTURAL	OTRO CRITERIO
Argentina									
Brasil									
Dominica									
Ecuador									
Guatemala									
Guyana									
México									
Nicaragua									
República Dominicana									
Surinam									
Uruguay									

Fuente: Elaboración del autor en base a datos encuesta ONU-Hábitat, 2014.

TABLA 6: PRINCIPALES CRITERIOS E INDICADORES CONSIDERADOS EN LA ESTIMACIÓN DEL DÉFICIT HABITACIONAL SEGÚN NIVEL DE PRIORIDAD POR PAÍS

PAÍS	CRITERIOS				
	#1	#2	#3	#4	#5
Argentina	Relación personas espacios: hacinamiento por hogar y hacinamiento por cuarto	Régimen y seguridad de tenencia de la vivienda	Características materiales de la vivienda: calidad constructiva y la conexión a servicios sanitarios	Consolidación del entorno: servicios domiciliarios, servicios en la vía pública y condiciones urbano-ambientales	Localización en cuanto a accesibilidad a servicios básicos: establecimientos educativos, de salud, esparcimiento, adquisición de bienes, de seguridad y fuentes de trabajo
Brasil	Domicilios precarios (somas dos domicilios improvisados e dos rústicos)	Coabitação familiar (soma dos cômodos e das famílias conviventes secundárias com intenção de constituir um domicílio exclusivo)	Ônus excessivo com aluguel urbano; Adensamento excessivo de domicilios alugados	Adensamento excessivo de moradores em domicilios próprios (mais de 3 pessoas por dormitório)	Carência de serviços de infraestrutura sanitária; Inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva; Cobertura inadequada; Inadequação fundiária
Chile	Calidad de la vivienda	Presencia de hogares allegados	Presencia de núcleos familiares secundarios	Hacinamiento	
Commonwealth of Dominica	Percentage of replacement housing	Percentage of housing in need of repairs	Returning Diaspora	Population growth	Rural - Urban migration
Ecuador	Disponibilidad de servicios	Materiales de piso, techo y paredes en las viviendas	Índice de personas dividido para cuartos exclusivos para dormir		
México	Hacinamiento	Materiales de construcción deficientes	Instalaciones deficientes		
Nicaragua	En la parte cuantitativa v se toma las viviendas no consideradas dignas (chozas, vivienda improvisada, viviendas prestadas, viviends cedidas)	En la parte cualitativa (material del techo, pisos, paredes exteriores)			
República Dominicana	Estado físico de la vivienda: pisos muros, techos, etc.	Servicios sanitarios: agua potable y arrastre domiciliario	Servicios electricos	Riesgos climatologicos	
Surinam	Number of households with a family in a house	Housing stock	Quality housing stock	Home occupation	Shortage of prepared land
Uruguay	Materialidad deficitaria en combinación de techos, paredes y pisos (déficit cuantitativo)	Tenencia ilegal (asentamientos o tugurios) (déficit cuantitativo)	Allegamiento externo (déficit cuantitativo)	Acceso a agua potable y saneamiento (déficit cualitativo)	Hacinamiento (déficit cuali

Fuente: Elaboración del autor en base a datos encuesta ONU-Hábitat, 2014.

adecuada se definiría como toda vivienda que no presenta ningún tipo de deficiencia. Otros países, en cambio, definen vivienda adecuada en función de criterios sustantivos. En estos casos, sin embargo, debe reconocerse que las definiciones no resultan homogéneas entre los países, lo que dificulta la realización de comparaciones pertinentes. Mientras algunos cuentan con definiciones sumamente detalladas y originales (vinculando, además, tales definiciones a indicadores específicos), otros optan por ceñirse a lo establecido por textos legales o bien solo entregan descripciones genéricas de los conceptos.

A los países que contestaron la encuesta, además, se les pidió relacionar la definición oficial de vivienda adecuada que actualmente emplean con una lista cerrada de criterios e indicadores que mejor la pudieran describir. Los resultados de este ejercicio revelaron una mayor homogeneidad y similitud que la que se aprecia al comparar las definiciones completas de lo que se entiende por vivienda adecuada. Según se pudo observar, la mayor parte de los países considera, por lo menos, tres criterios, siendo los de Habitabilidad, Disponibilidad de servicios, Estándares materiales y constructivos, Seguridad de la tenencia y Localización los que reciben un mayor número de menciones (ver Figura 7). Pese a la recurrencia de ciertos conceptos, es claro que cada país maneja una combinación singular de criterios, no existiendo coincidencia absoluta entre las diferentes propuestas (ver Tabla 5: Criterios e indicadores priorizados de acuerdo a la definición oficial de vivienda adecuada que está vigente en cada país).

Por su parte, las definiciones oficiales sobre déficit habitacional, (en los casos en que éstas existen⁷²), tienden a mostrar cierta coherencia con el concepto de vivienda adecuada, aun cuando usualmente se basan en elementos más operativos. En algunos casos, las definiciones entregadas aluden explícitamente a indicadores usados para la medición estadística de diferentes dimensiones o aspectos del déficit habitacional, incluyendo tanto facetas cuantitativas como cualitativas (como la calidad de los materiales de la vivienda, número de hogares/familias por vivienda, hacinamiento, acceso a servicios básicos u otros similares). En otros países, en tanto, las definiciones sobre déficit habitacional también resaltan la vinculación de este concepto con dinámicas y procesos demográficos, urbanos y socioeconómicos, tales como la migración urbano-rural e internacional, la disponibilidad de suelo urbanizado y/o aspectos relacionados con el régimen de tenencia de la vivienda (ver detalle en Tabla 6).

Nuevamente, al vincular los conceptos a ciertas categorías específicas resulta posible apreciar mayores coincidencias entre los países, observándose que numerosos elementos e indicadores específicos de déficit habitacional son transversales a ellos. En primer lugar, cabe resaltar que en su gran mayoría, los países que cuentan con una definición de déficit habitacional disponen de indicadores para medir tanto el déficit cuantitativo como el cualitativo. Considerando esta condición es de interés adentrarse en la descripción de los componentes específicos que están involucrados en la medición de ambos tipos de agregados.

FIGURA 8: PRINCIPALES CRITERIOS E INDICADORES UTILIZADOS POR PAÍSES DE ALC PARA LA ESTIMACIÓN DEL DÉFICIT CUANTITATIVO DE VIVIENDA



Tal como se muestra en el Figura 8, el déficit habitacional cuantitativo –tal como se le define de manera predominante entre los países de la región– tiende a estar referido a dos conceptos principales: vivienda irrecuperable (o infravivienda, entendida en términos de alojamientos irregulares o precarios) y hogares allegados o arrimados (dos o más hogares ocupando la misma vivienda). Estos son los criterios que se encuentran presentes de manera más común al describir y medir necesidades de vivienda que implican la adición o reemplazo de unidades al parque habitacional. El concepto de núcleos o familias allegadas (entendido como alojamiento interno o cohabitación de familias observada al interior de los hogares), en tanto, es reconocido como un indicador

relevante de déficit habitacional cuantitativo sólo en cinco países (Brasil, Chile, Guatemala, República Dominicana y Surinam). En cuanto a otros posibles criterios e indicadores, éstos suelen ser mencionados únicamente de modo esporádico (como, por ejemplo, la presencia de personas en situación de calle o sin vivienda, hogares que registran un sobregasto de sus ingresos por concepto de arriendo, presencia de ocupantes irregulares o ilegales de vivienda, junto con hogares no propietarios en general) (ver Figura 8).

Con respecto a la medición de requerimientos cualitativos de vivienda (ver Figura 9: Principales criterios e indicadores utilizados por países de ALC para la estimación del déficit

TABLA 7: INDICADORES UTILIZADOS PARA LA ESTIMACIÓN DEL DÉFICIT HABITACIONAL CUANTITATIVO POR PAÍS

PAÍS	VIVIENDAS PRECARIAS O IRRECUPERABLES	HOGARES ALLEGADOS O ARRIMADOS	NÚCLEOS FAMILIARES ALLEGADOS O ARRIMADOS	PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE, SIN NINGÚN TIPO DE REFUGIO	HOGARES CON GASTOS EXCESIVOS EN ALQUILER O RENTA	OCUPANTES ILEGALES O IRREGULARES	NO PROPIETARIOS DE VIVIENDA EN GENERAL
Argentina							
Brasil							
Chile							
Colombia							
Costa Rica							
Dominica							
Ecuador							
Guatemala							
Guyana							
Jamaica							
México							
Nicaragua							
Perú							
República Dominicana							
Suriname							
Uruguay							

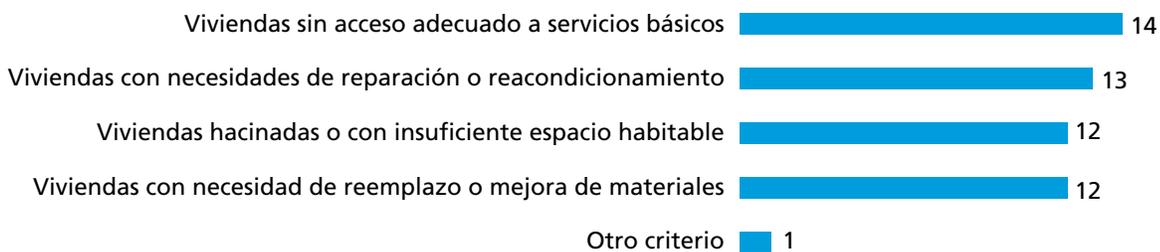
Fuente: Elaboración del autor en base a datos encuesta ONU-Hábitat, 2014.

TABLA 8: INDICADORES UTILIZADOS PARA LA ESTIMACIÓN DEL DÉFICIT HABITACIONAL CUANTITATIVO POR PAÍS

PAÍS	VIVIENDAS CON NECESIDAD DE REEMPLAZO O MEJORA DE MATERIALES	VIVIENDAS CON NECESIDADES DE REPARACIÓN O REACONDICIONAMIENTO	VIVIENDAS SIN ACCESO ADECUADO A SERVICIOS BÁSICOS	VIVIENDAS HACINADAS O CON INSUFICIENTE ESPACIO HABITABLE	OTRO CRITERIO
Argentina					
Brasil					
Chile					
Colombia					
Costa Rica					
Dominica					
Ecuador					
Guatemala					
Guyana					
Jamaica					
México					
Nicaragua					
Perú					
República Dominicana					
Suriname					
Uruguay					

Fuente: Elaboración del autor en base a datos encuesta ONU-Hábitat, 2014.

FIGURA 9: PRINCIPALES CRITERIOS E INDICADORES UTILIZADOS POR PAÍSES DE ALC PARA LA ESTIMACIÓN DEL DÉFICIT CUALITATIVO DE VIVIENDA



Fuente: Elaboración del autor en base a datos encuesta ONU-Hábitat, 2014.

it cualitativo de vivienda y Tabla 8: Indicadores utilizados para la estimación del déficit habitacional cuantitativo por país), el rango de indicadores considerados –aunque admite mayor variedad- también resulta bastante homogéneo entre los países. Deficiencias y deterioro de materiales (incluyendo viviendas con necesidad de mejora de sus materiales constructivos y viviendas con necesidad de reparación o acondicionamiento), carencia o acceso inadecuado a servicios básicos domiciliarios (agua potable, evacuación de excretas, energía eléctrica) y hacinamiento son elementos que se reconocen de manera sistemática como indicadores clave para la estimación del déficit cualitativo de viviendas.

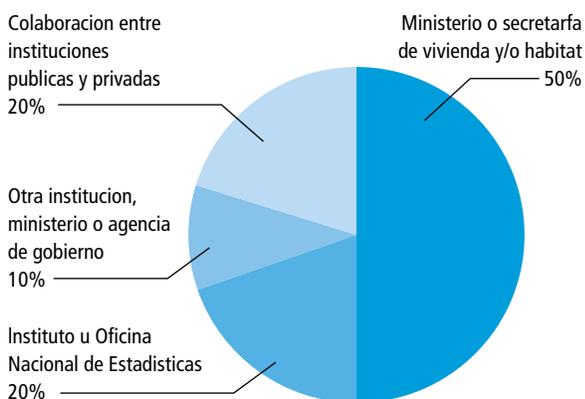
El proceso de medición del déficit habitacional

Según se desprende de la encuesta, los ministerios o secretarías nacionales de vivienda no siempre son las únicas instituciones responsables en materia de definición y medición del déficit habitacional (ver Figura 10: Tipo de institución que oficia como principal responsable de la definición del déficit habitacional entre países de ALC). Entre los países que respondieron a la encuesta fue posible observar que

en la mitad de los casos (50%) el ministerio o secretaría de vivienda es, en efecto, la principal institución responsable de proveer definiciones y producir estadísticas relacionadas con el déficit habitacional. Mientras tanto, un 20% manifestó que esa responsabilidad es asignada de modo principal a instituto u oficina nacional de estadísticas del país y un porcentaje similar ha desarrollado modelos colaborativos o externalizados, en los que se incluye el apoyo de instituciones académicas y no gubernamentales, además del apoyo eventual o permanente de organismos internacionales (entre estos, se destacan los casos de Brasil y México). Finalmente, el 10% restante indicó que dicha función recae en otras instituciones de gobierno.

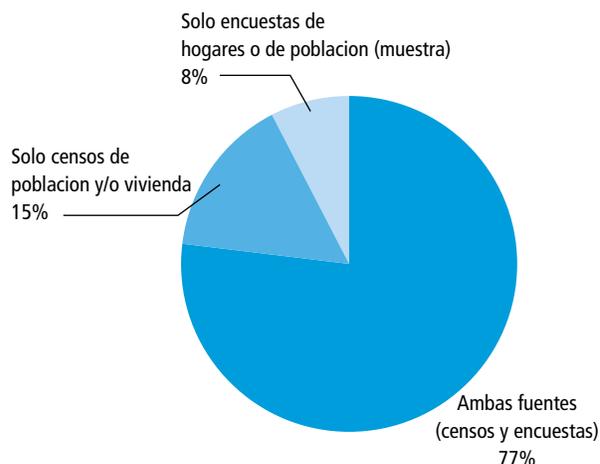
Acerca de los datos utilizados para el desarrollo de estimaciones del déficit habitacional, cuatro de cada cinco países (77%) que contestaron a la encuesta han declarado utilizar tanto a los censos de población y vivienda como a las encuestas de hogares como sus principales fuentes de información (Figura 11 - Principales fuentes de información utilizada por países de ALC para la estimación del déficit habitacional). Un 15% en tanto indicó que sus estimaciones se basan

FIGURA 10: TIPO DE INSTITUCIÓN QUE OFICIA COMO PRINCIPAL RESPONSABLE DE LA DEFINICIÓN DEL DÉFICIT HABITACIONAL ENTRE PAÍSES DE ALC



Fuente: Elaboración del autor en base a datos encuesta ONU-Hábitat, 2014.

FIGURA 11 - PRINCIPALES FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADA POR PAÍSES DE ALC PARA LA ESTIMACIÓN DEL DÉFICIT HABITACIONAL



Fuente: Elaboración del autor en base a datos encuesta ONU-Hábitat, 2014.

TABLA 9: CIFRAS ESTIMADAS DE DÉFICIT HABITACIONAL CUANTITATIVO SEGÚN INFORMACIÓN OFICIAL PROPORCIONADA POR LOS PAÍSES. MEDICIONES DISPONIBLES MÁS CERCANAS A LOS AÑOS 2000 Y 2010

PAÍS	AÑO 2000 O MEDICIÓN MÁS CERCANA QUE ESTÉ DISPONIBLE		AÑO 2010 O MEDICIÓN MÁS CERCANA QUE ESTÉ DISPONIBLE	
	Déficit estimado	Fuente	Déficit estimado	Fuente
Argentina	926,047	Censo, 2001	1,255,817	Censo, 2010
Brasil	7,200,000	Censo, 2000	6,900,000	Censo, 2010
Chile	543,542	Censo, 2002	495,390	Encuesta CASEN, 2011
Colombia	n/d		1,307,757	Censo, 2005
Commonwealth of Dominica	5,500	JVA, 2000	n/d	
Costa Rica	24,809	Censo, 2000	25,017	Censo, 2011
República Dominicana	320,000	Oficina Nacional de Estadísticas, 2000	360,000	Oficina Nacional de Estadísticas, 2010
El Salvador	n/d		61,260	Censo, 2007
Guatemala	410,097	Censo, 2002	712,100	Hábitat para la Humanidad Guatemala, 2013
Guyana	n/d		19,400	Household income and expenditure survey, 2006
México	8,783,336	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2000	9,675,006	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2012
Nicaragua	n/d		347,691	Censo, 2010
Panamá	n/d		136,665	Censo, 2010
Paraguay	98,719	Censo, 2002	n/d	
Perú	n/d		1,860,692	Censo, 2007
St. Lucía	n/d		1,898	National report on housing and resettlement, 2007
Surinam	3,306	General Statistical Office, 2004	n/d	
Uruguay	83,000	Encuesta de Hogares, 2000 (ajustada con Censo 1996)	51,889	Censo, 2011
Venezuela	1,229,595	Censo, 2001	n/d	

Fuente: Elaboración del autor en base a datos encuesta ONU-Hábitat, 2014 y complementada por datos disponibles en sitios web oficiales.

únicamente en datos censales, mientras que el 8% restante declaró utilizar sólo encuestas de hogares.

Pese a que numerosos países dicen utilizar simultáneamente datos censales y de encuestas de hogares, la calidad y continuidad de la información es todavía una limitación que afecta significativamente el desarrollo de las estadísticas sobre déficit habitacional. Del análisis efectuado sobre los recursos disponibles en línea y de la revisión de otras publicaciones impresas, se puede concluir que la mayor parte de los países habitualmente publican colecciones de datos basadas en los censos de población y vivienda, siendo mucho menos frecuente la publicación de datos basados en otras fuentes de información (como encuestas de hogares). Por otro lado, sólo un pequeño grupo de países complementa estos registros con el desarrollo de proyecciones o modelos estadísticos para analizar el comportamiento futuro del déficit habitacional a escala nacional.

Asimismo, existe una significativa discontinuidad en las cifras oficiales que son desarrolladas y publicadas por instituciones oficiales. Las Tabla 9: Cifras estimadas de déficit habitacional cuantitativo según información oficial proporcionada por los países. Mediciones disponibles más cercanas a los años 2000 y 2010 y Tabla 10 muestran todas las estimaciones oficiales que fueron posibles de localizar (sea por medio de la información aportada a través de la encuesta o bien a través de la búsqueda de otros registros y publicaciones oficiales) y que corresponden a las dos últimas décadas (2000 y 2010). Esta tabla considera solamente datos oficiales (se excluyen mediciones realizadas por centros de estudios, universidades o investigadores cuyas cifras no hayan sido validadas por instituciones de gobierno) basados en diferentes fuentes de información (mediciones realizadas a partir de datos censales y de encuestas, junto con otras estimaciones y/o proyecciones oficiales).

TABLA 10: CIFRAS ESTIMADAS DE DÉFICIT HABITACIONAL CUALITATIVO SEGÚN INFORMACIÓN OFICIAL PROPORCIONADA POR LOS PAÍSES. MEDICIONES DISPONIBLES MÁS CERCANAS A LOS AÑOS 2000 Y 2010

PAÍS	AÑO 2000 O MEDICIÓN MÁS CERCANA QUE ESTÉ DISPONIBLE		AÑO 2010 O MEDICIÓN MÁS CERCANA QUE ESTÉ DISPONIBLE	
	DÉFICIT ESTIMADO	FUENTE	DÉFICIT ESTIMADO	FUENTE
Brasil	12,000,000	Censo, 2000	13,000,000	Censo, 2010
Argentina	2,126,233	Censo, 2001	2,156,658	Censo, 2010
Chile	677,556	Censo, 2002	n/d	
Colombia	n/d		2,520,298	Censo, 2005
Costa Rica	146,378	Censo, 2000	145,099	Censo, 2011
El Salvador	n/d		416,648	Censo, 2007
Guatemala	611,495	Censo, 2002	1,061,900	Hábitat para la Humanidad Guatemala, 2013
México	24,845,481	CONAVI, 2000	21,526,675	CONAVI, 2010
Paraguay	705,298	Censo, 2002	n/d	
Perú	n/d		1,470,947	Censo, 2007
República Dominicana	480,000	Oficina Nacional de Estadísticas, 2000	540,000	Oficina Nacional de Estadísticas, 2010
Uruguay	245,769	Censo, 1996	213,954	Censo, 2011

Fuente: Elaboración del autor en base a datos encuesta ONU-Hábitat, 2014 y complementada por datos disponibles en sitios web oficiales.

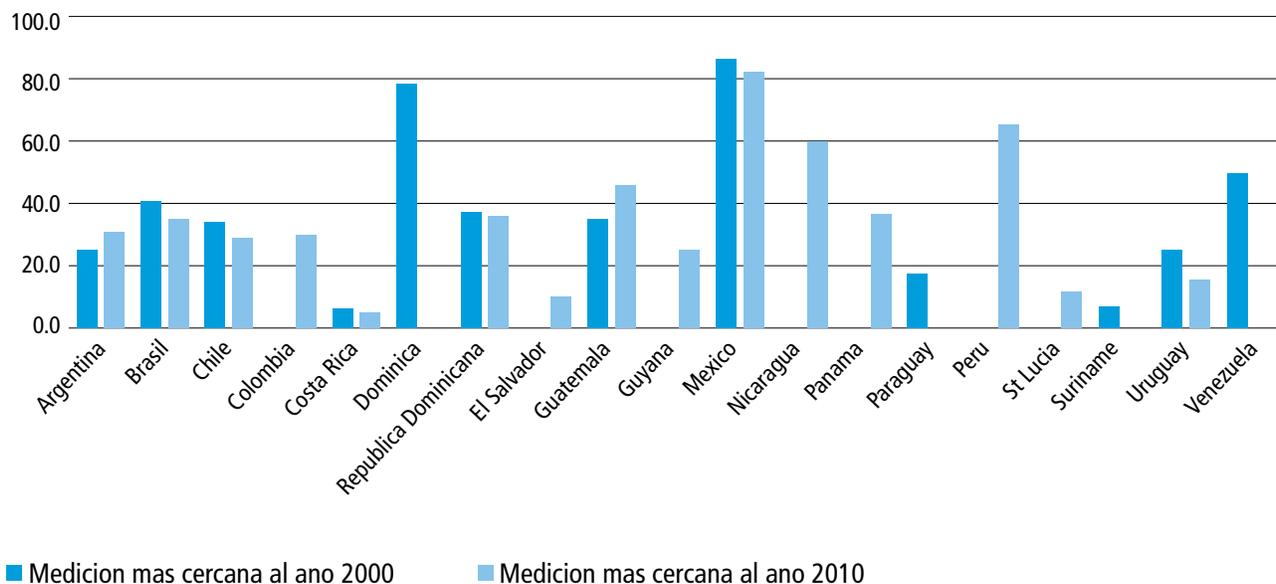
Según se constata, la mayor parte de los registros recolectados procede de la última década (2010). Por otro lado, aun cuando existe mayor dificultad para identificar publicaciones no seriadas o solo disponibles en versión impresa, se pudo observar que únicamente tres países de la región (Argentina, Chile y República Dominicana) disponen de mediciones consecutivas realizadas entre las décadas de 1990 a 2010 (es decir, por lo menos, tres mediciones diferentes realizadas cada una en las décadas de 1990, 2000 y 2010).

En parte, la incompletitud de los registros puede ser atribuida a la discontinuidad de las principales fuentes de información (de manera común, los censos de población y vivienda son tomados cada 10 años y algunos países todavía no completan el proceso correspondiente a la última ronda censal de 2010). Sin embargo, en algunos casos a estos problemas se suma la discontinuidad en las metodologías de medición, lo que genera incompatibilidad entre los indicadores y/o confusión cuando se comparan resultados obteni-

dos a partir de diferentes fuentes de datos o calculados en base a distintos procedimientos y definiciones. Uno de los problemas más comunes que fue reportado en este sentido es la dificultad para compatibilizar resultados provenientes de fuentes censales y de encuestas de hogares, existiendo diferencias de gran magnitud entre las estimaciones incluso en aquellos casos en los que se ha trabajado con metodologías homólogas o similares.

La magnitud del déficit habitacional informado por los países y su relación con el marco de los diseños de política vigentes en cada contexto nacional es, también, un asunto que merece atención por parte de las autoridades e instituciones respectivas. Obviamente, el volumen de las necesidades habitacionales estimado en cada país está relacionado con el tamaño de la población nacional, por lo que una comparación sencilla entre las cifras absolutas no debiese arrojar conclusiones muy ilustrativas. No obstante, es pertinente enfatizar que la magnitud estimada del déficit habitacional

FIGURA 12: CIFRAS ESTIMADAS DE DÉFICIT HABITACIONAL CUALITATIVO SEGÚN INFORMACIÓN OFICIAL PROPORCIONADA POR LOS PAÍSES. MEDICIONES DISPONIBLES MÁS CERCANAS A LOS AÑOS 2000 Y 2010



Fuente: Elaboración del autor en base a datos encuesta ONU-Hábitat, 2014 y complementada por datos disponibles en sitios web oficiales. Información de población en base a datos CEPAL.

tiene consecuencias significativas sobre la notoriedad e importancia relativa que se le asigna a la problemática habitacional en tanto componente relevante de las políticas sociales que se aplican en los diferentes países.

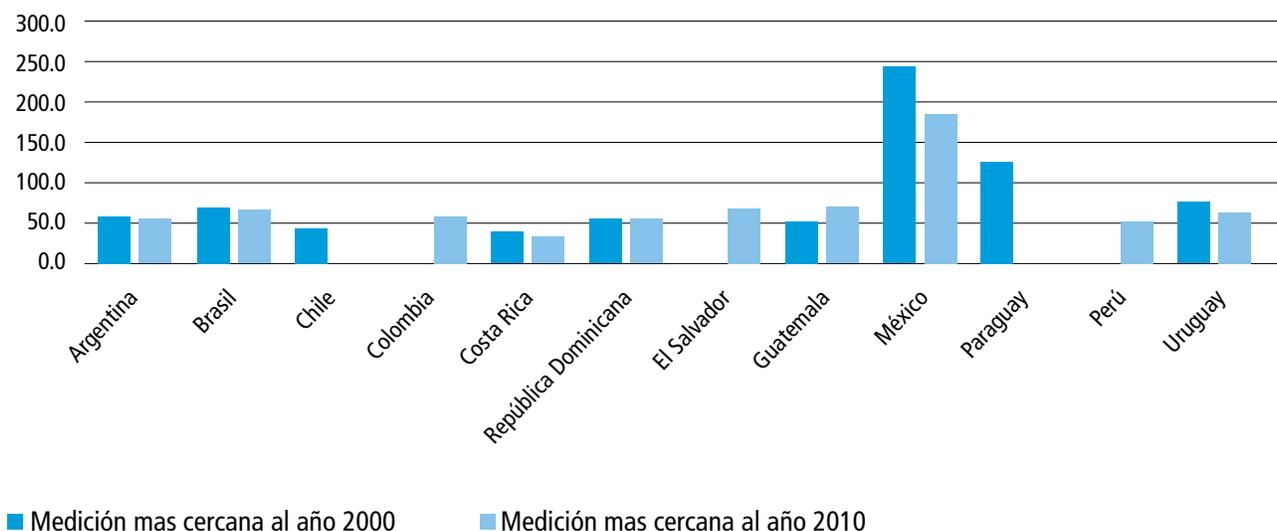
Teniendo en cuenta lo anterior, las cifras oficiales del déficit habitacional que fueron recolectadas a partir de la encuesta y otras fuentes secundarias fueron transformadas en una tasa por cada 1.000 habitantes de acuerdo a la población estimada para el país y el año correspondiente según cifras publicadas por CEPAL. De esta forma, en las Figura 12 y Figura 13: N° de requerimientos cualitativos por país (tasa por cada 1,000 habitantes). Mediciones más cercanas a los años 2000 y 2010 se muestra la magnitud relativa del déficit habitacional estimado por país y expresado tanto en términos de requerimientos cuantitativos como cualitativos, respectivamente.

Según se observa, las tasas de incidencia del déficit cuantitativo por cada 1.000 habitantes son notoriamente superiores que las estimadas para el déficit cualitativo. Mientras el déficit cuantitativo registra tasas bastante bajas, oscilando entre

10 requerimientos de vivienda por cada 1.000 habitantes (como en los casos de Costa Rica, Surinam, Santa Lucía o El Salvador) hasta tasas levemente superiores a 80 requerimientos por cada 1.000 habitantes (en el caso de México), el déficit cualitativo se mueve en un rango más elevado, con valores mínimos cercanos a los 40 requerimientos por cada 1.000 habitantes (Costa Rica) y valores máximos que llegan a superar los 100 (Paraguay) y hasta los 200 requerimientos por cada 1.000 habitantes (México).

Al observar la relación numérica entre estos indicadores (déficit cuantitativo y cualitativo) para un conjunto de 12 países que a lo menos registraron una medición simultánea de ambos agregados durante las últimas dos décadas, se tiene que en 11 casos el tamaño del déficit cualitativo es mayor que tamaño del déficit cuantitativo (ver Figura 14: Razón entre el N° total de requerimientos cualitativos y cuantitativos estimados por país (con base en la última medición simultánea disponible)). En 6 países, además, la magnitud del déficit cualitativo llega a superar en más de un 200% a la magnitud del déficit cuantitativo, registrándose casos en que esta inclinación es aún más marcada (como en los

FIGURA 13: N° DE REQUERIMIENTOS CUALITATIVOS POR PAÍS (TASA POR CADA 1,000 HABITANTES).
MEDICIONES MÁS CERCANAS A LOS AÑOS 2000 Y 2010



Fuente: Elaboración del autor en base a datos encuesta ONU-Hábitat, 2014 y complementada por datos disponibles en sitios web oficiales. Información de población en base a datos CEPAL.

casos de Costa Rica, El Salvador o Paraguay, donde el déficit cualitativo llega a representar un 500% más que el déficit cuantitativo). La única excepción la constituye Perú, donde la magnitud del déficit cualitativo es ligeramente inferior a la del déficit cuantitativo.

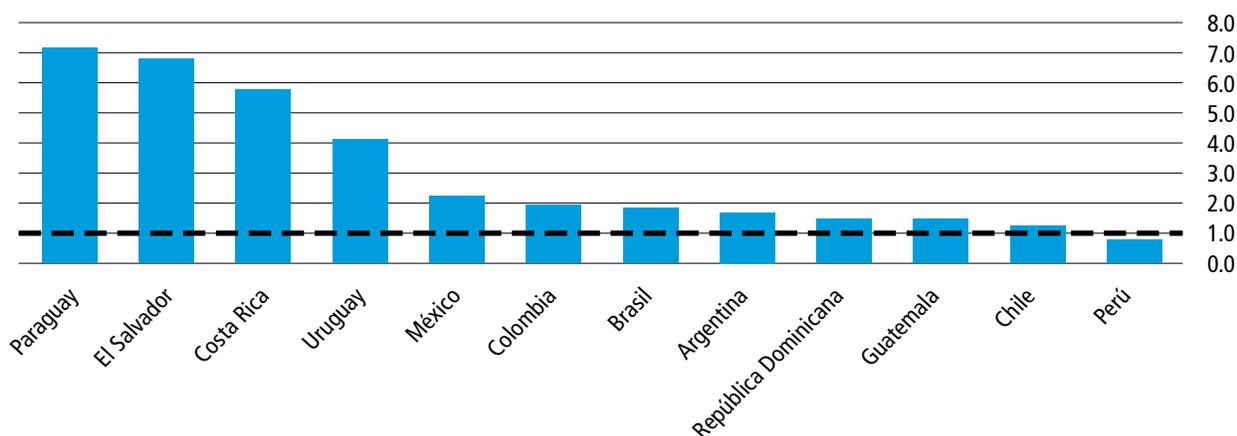
Sin duda, las significativas diferencias observadas llaman a la reflexión. Si bien tradicionalmente el déficit cuantitativo ha tenido prioridad sobre el déficit cualitativo en el diseño de respuestas de política (considerando que el primero describe carencias más agudas y que requieren de atención urgente a través de la provisión de nuevas unidades de vivienda), la masividad que reviste el déficit cualitativo en la región pudiera conducir a invertir tales prioridades o, cuando menos, a promover una mayor diversificación de los programas e instrumentos disponibles, teniendo en cuenta que los requerimientos cualitativos debiesen ser atendidos principalmente a través de intervenciones sobre el stock de vivienda existente, tales como programas de mejoramiento de vivienda e infraestructura. Por otro lado, desde una perspectiva estratégica, resulta relevante cuestionarse, a su vez, si el tamaño de ambos tipos de déficit se condice en una medida

adecuada con la capacidad efectiva de los programas y líneas de inversión existentes en materia de política habitacional. Si bien la función primordial de estos indicadores es contribuir al desarrollo de un diagnóstico global sobre la escala de las necesidades habitacionales de un país, cabe preguntarse si el tamaño del déficit habitacional estimado para cada país puede ser impactado de modo significativo a través de la intervención de las políticas habitacionales tal y como estas han sido formuladas y se implementan en la actualidad. Indicadores que relevan un déficit habitacional demasiado grande, en este sentido, pueden resultar poco pertinentes y útiles cuando la capacidad de gestión de la política habitacional es limitada.

Utilización de datos de déficit habitacional para la formulación de políticas

Los procesos de formulación de políticas de vivienda se benefician de la disponibilidad de datos confiables y periódicamente actualizados sobre el déficit habitacional. Si bien esto parece evidente, la conexión entre las tareas de medición y análisis del déficit habitacional, por una parte, y de diseño

FIGURA 14: RAZÓN ENTRE EL N° TOTAL DE REQUERIMIENTOS CUALITATIVOS Y CUANTITATIVOS ESTIMADOS POR PAÍS (CON BASE EN LA ÚLTIMA MEDICIÓN SIMULTÁNEA DISPONIBLE)



bancos y empresas constructoras, entre otros) (ver Figura 15: Palabras mencionadas con mayor frecuencia en relación a los principales desafíos en materia de formulación de políticas y Figura 16: Síntesis de los principales desafíos en materia de formulación de políticas en base a respuestas entregadas por responsables de países de ALC que contestaron la encuesta).

Por otra parte, varios países consideran que la medición del déficit habitacional puede ayudar a mejorar los procesos de formulación de políticas en diferentes formas (ver Figura 17: Síntesis de las principales aplicaciones que tiene el déficit habitacional en materia de formulación de políticas y programas). Entre otras de las utilidades que presta la medición del déficit habitacional, se menciona su aplicación para apoyar el diseño de programas y favorecer la diversificación de los instrumentos vigentes con objeto de anticipar y atender demandas emergentes de la población. En esta línea, es claro que decisiones relacionadas con el tamaño, diseño, tipo de beneficios y el funcionamiento de nuevos programas habitacionales pueden ser correctamente fundamentadas en base a un conocimiento profundo de la magnitud y composición del déficit habitacional.

En un nivel más específico, en tanto, cabe reconocer que los procesos presupuestarios asociados a los programas habitacionales (incluyendo necesidades de recursos financieros y humanos) también pueden verse favorecidos en virtud de un diagnóstico apropiado acerca del número de requerimientos habitacionales que pueden ser efectivamente absorbidos por medio de la intervención. El déficit habitacional, en este sentido, se revela como una herramienta clave para la planificación financiera y la asignación de recursos a nivel de los programas, además de proveer un insumo poderoso para incidir sobre las prioridades financieras de los gobiernos a nivel agregado, contribuyendo a dimensionar apropiadamente los requerimientos de la política habitacional en comparación con los de otros sectores de inversión en materia de políticas sociales. En este plano, cabe resaltar que el déficit habitacional puede proveer evidencia empírica sólida que contribuya a revertir la significativa estrechez de recursos que enfrenta la política de vivienda, tal y como ha sido reconocido por los técnicos y expertos que contestaron la encuesta.

También debe apuntarse que el déficit habitacional es valorado como una herramienta útil para fomentar el desarrollo

FIGURA 16: SÍNTESIS DE LOS PRINCIPALES DESAFÍOS EN MATERIA DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS EN BASE A RESPUESTAS ENTREGADAS POR RESPONSABLES DE PAÍSES DE ALC QUE CONTESTARON LA ENCUESTA



Fuente: Elaboración del autor en base a datos encuesta ONU-Hábitat, 2014

de una mejor focalización de los programas habitacionales. Ciertos segmentos y perfiles de demanda pueden ser precisamente identificados a través de un análisis detallado de la información sobre déficit habitacional, donde resulta interesante observar variables socioeconómicas, de género, culturales y geográficas que tienen una incidencia relevante sobre la exclusión de grupos específicos de población (tales como adultos mayores, familias de pueblos originarios, habitantes de zonas rurales, mujeres jefas de hogar, así como muchos otros). Las nuevas tendencias de cambio en el perfil de la población que vive bajo condiciones deficitarias de vivienda y la presencia de grupos emergentes de demanda, asimismo, son elementos que pueden facilitar el diseño de respuestas específicas y favorecer la diversificación de los instrumentos actuales.

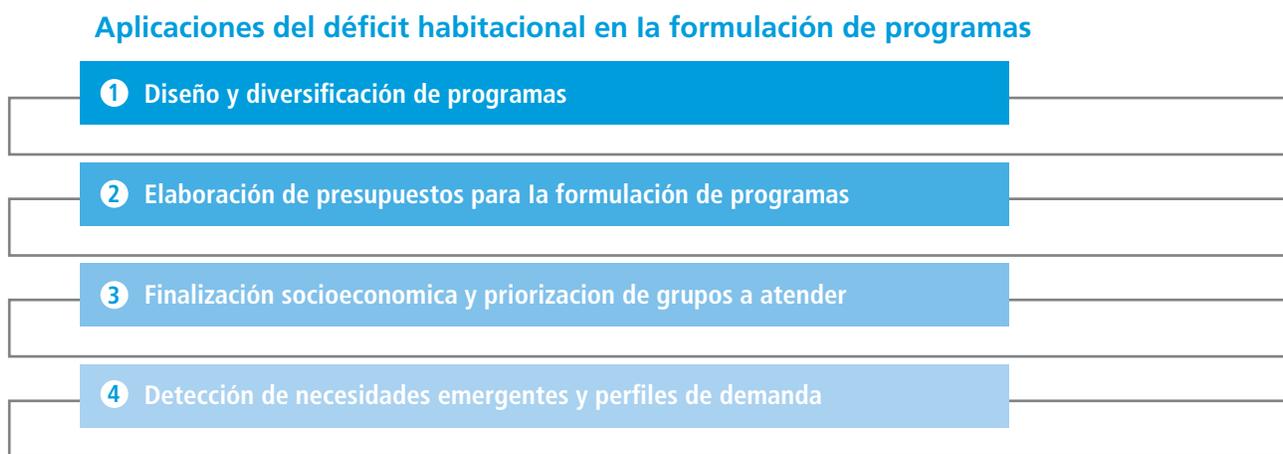
Implementación de políticas y programas

La implementación de políticas y programas habitacionales enfrenta problemas similares a los comentados en la sección anterior. Restricciones financieras junto con carencias de capacidad técnica figuran entre las principales preocupa-

ciones que perciben los equipos que contestaron la encuesta. Si bien es un resultado esperado, es igualmente relevante constatar que las debilidades financieras de los programas habitacionales se perfilan como el mayor obstáculo que los planificadores deben superar tanto en las etapas de formulación como de implementación.

El esquema de nube de palabras que se exhibe en la Figura 18: Palabras mencionadas con mayor frecuencia en relación a los principales desafíos en materia de formulación de políticas ilustra algunos de los tópicos recurrentes mencionados por los países en materia de implementación de políticas. Entre otros elementos señalados, es de interés dirigir atención a tendencias demográficas y de mercado que se consideran como factores clave para posibilitar una implementación exitosa de políticas y programas. El crecimiento esperado de la población y de los hogares, por un lado, y la capacidad de producción del sector habitacional, por el otro, se erigen como factores determinantes a la vez que desafíos para favorecer una óptima implementación de los programas.

FIGURA 17: SÍNTESIS DE LAS PRINCIPALES APLICACIONES QUE TIENE EL DÉFICIT HABITACIONAL EN MATERIA DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS



Fuente: Elaboración del autor en base a datos encuesta ONU-Hábitat, 2014

Algunos gobiernos que disponen de mayores recursos y experticia en el ámbito de la evaluación de programas, también han mostrado preocupación acerca de la necesidad de diseñar sistemas internos y comprensivos con el propósito de perfeccionar los procesos de monitoreo y evaluación, tal como es el caso de países como Brasil, México y Uruguay. En este ámbito, vale la pena destacar el trabajo avanzado hacia el desarrollo de sistemas más complejos de indicadores junto con la implementación de observatorios sobre problemáticas e indicadores habitacionales y urbanos. Finalmente, la evaluación participativa emerge como un nuevo ámbito de interés, respecto de lo cual cabe prestar atención a iniciativas en curso que se enfocan a mejorar el conocimiento público sobre la información habitacional y urbana y discutir en conjunto con la ciudadanía los resultados que efectivamente son alcanzados por las políticas.

Entre los desafíos presentes y futuros para el monitoreo y evaluación de la política, se incluyen algunos aspectos metodológicos y sustantivos (ver Figura 20: Palabras mencionadas con mayor frecuencia en relación a los principales desafíos en materia de monitoreo y evaluación con base en el déficit habitacional). Entre los primeros el desarrollo de líneas de base para la evaluación de programas, sistemas de indicadores, proyecciones y la incorporación de tecnologías de la información son algunos de los que reciben mayor cantidad de menciones. En cuanto a los desafíos de orden sustantivo para la política habitacional en materia de monitoreo y evaluación, se destaca la necesidad por fortalecer la participación ciudadana y desarrollar una relación más estrecha con otros actores (de la sociedad civil, academia y sector privado) que tienen interés y están de hecho involucrados en los resultados e impactos de políticas y programas.



RECOMENDACIONES PARA EL DESARROLLO DE UN PROGRAMA DE APOYO TÉCNICO Y ASESORÍA A NIVEL REGIONAL

4.1 Principales necesidades de apoyo técnico detectadas

En líneas generales –y tomando en cuenta la información aportada por los países que contestaron la encuesta–, las principales prioridades en términos de apoyo técnico pueden ser clasificadas en dos grupos (ver Figura 21 - Áreas prioritarias para recibir apoyo técnico en materia de déficit habitacional): por una parte, se presenta un conjunto de países con demandas básicas en materia de formulación de políticas, definiciones y metodologías para la medición del déficit habitacional (Dominica, Guatemala, Guyana, Haití, Jamaica, Nicaragua, Surinam); por otra, se identifica otro grupo de países que levanta necesidades más avanzadas que abarcan los procesos de monitoreo y evaluación de políticas, conjuntamente con la interpretación y utilización de datos sobre déficit habitacional (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México, República Dominicana y Uruguay).

Aunque esta clasificación es ante todo de carácter analítico y no pretende, en principio, establecer jerarquías, se han constatado importantes desigualdades entre los países que se ven reflejadas tanto en las capacidades actuales para producir y utilizar información sobre déficit habitacional como en los recursos con que cuentan para favorecer el desarrollo diagnóstico funcionales a la gestión de la política habitacional.

Teniendo en cuenta las orientaciones señaladas en capítulos anteriores, el primer grupo de países muestra claras limitaciones derivadas de la falta (o discontinuidad) de experiencia en materia de definición, medición y análisis de datos relacionados con el déficit habitacional. Las mediciones disponibles se encuentran fragmentadas y habitualmente no se cuenta con series históricas de datos comparables. A su vez, tampoco existe una institucionalidad fuerte que garantice la sostenibilidad en el tiempo de los sistemas de información ni se ha alcanzado un suficiente grado de consenso técnico o político acerca de definiciones básicas relacionadas con el concepto de vivienda adecuada o con los componentes específicos considerados en la medición del déficit habitacional (tanto en su variante cuantitativa como cualitativa). En este sentido, es posible sugerir que el apoyo a canalizar hacia estos países debe reconocer, en primer lugar, la necesidad por emprender un trabajo de reflexión y diagnóstico con participación de diferentes actores (públicos, privados y de la sociedad civil) que permita generar acuerdos en términos del diagnóstico estratégico de la política habitacional en general para luego identificar necesidades específicas relacionadas con el desarrollo de instrumentos de información y de metodologías pertinentes para la medición y análisis del déficit habitacional.

FIGURA 21: ÁREAS PRIORITARIAS PARA RECIBIR APOYO TÉCNICO EN MATERIA DE DÉFICIT HABITACIONAL

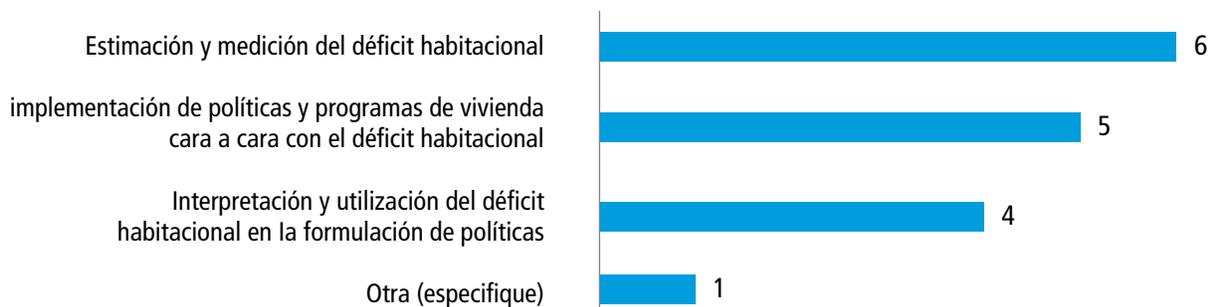
Prioridades para recibir apoyo técnico en materia de déficit habitacional (N° total de menciones entre las primeras 2 prioridades)



Fuente: Elaboración del autoren base a datos encuesta ONU-Hábitat, 2014

FIGURA 22: ÁREAS PRIORITARIAS EN LAS CUALES LOS PAÍSES SE MUESTRAN DISPONIBLES PARA PRESTAR APOYO TÉCNICO

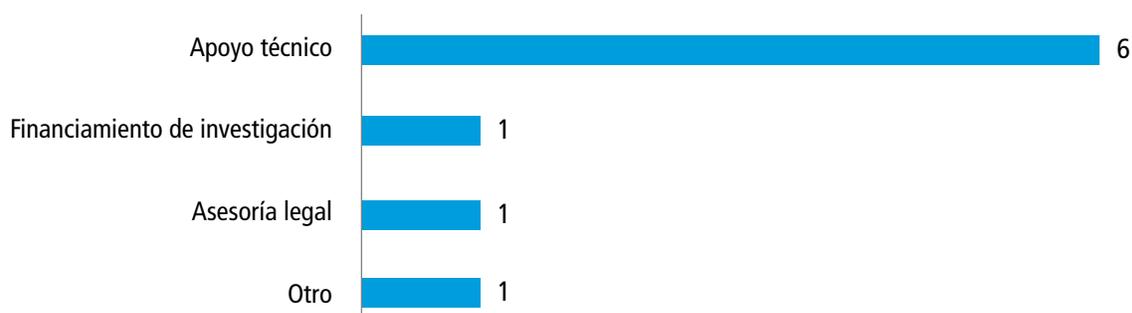
Áreas en las que los países pueden prestar apoyo a otros en materia de déficit habitacional (N° de menciones)



Fuente: Elaboración del autor en base a datos encuesta ONU-Hábitat, 2014

FIGURA 23: TIPO DE APOYO QUE LOS PAÍSES ESTARÍAN DISPUESTOS A ENTREGAR EN MATERIA DE DÉFICIT HABITACIONAL

Tipo de apoyo que los países estarían disponibles a entregar en materia de déficit habitacional (N° de menciones)



Fuente: Elaboración del autor en base a datos encuesta ONU-Hábitat, 2014

Con relación al segundo grupo de países, cabe señalar que su principal activo lo constituye la amplia experiencia acumulada y el grado de institucionalización adquirido por los procesos de definición, medición y utilización de datos de déficit habitacional en el contexto de la política pública. De allí en adelante, existe un piso básico alcanzado desde el cual es posible pensar en la necesidad de destinar nuevos esfuerzos tendientes a actualizar y perfeccionar las metodologías vigentes, favorecer la construcción y complementariedad entre los diferentes instrumentos de información disponibles (con miras al desarrollo de sistemas integrados de información), potenciar el uso activo de datos para la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas, y fomentar arreglos institucionales (con participación activa de los ministerios de vivienda y urbanismo) que garanticen la sostenibilidad en el tiempo de la información, así como la mejora continua y el aprendizaje en base a la evidencia recolectada.

4.2 Disponibilidad a prestar cooperación a otros países

Este patrón, a su vez, es consistente con la voluntad declarada por varios países pertenecientes a este segundo grupo de ofrecer apoyo a sus pares en materia de apoyo técnico (ver

Figura 22 - Áreas prioritarias en las cuales los países se muestran disponibles para prestar apoyo técnico y Figura 23 - Tipo de apoyo que los países estarían dispuestos a entregar en materia de déficit habitacional). El liderazgo en esta área debe ser aprovechado para estimular diferentes iniciativas e instancias de trabajo en conjunto, involucrando a países que pueden contribuir efectivamente con el fortalecimiento de las capacidades técnicas, perfeccionamiento de las metodologías de medición y análisis del déficit habitacional y asesoría en la formulación e implementación de políticas y programas habitacionales.

4.3 Prioridades en el marco de la agenda de los ODM post-2015

Por otra parte, los requerimientos de apoyo técnico debiesen aparecer alineados con áreas específicas en las que los gobiernos esperan poder materializar mejoras de cara al logro de los ODM y su continuidad en la agenda post-2015. En la Figura 24 - Principales áreas en las que los países desearían ver progresos en la agenda de los ODM post-2015 se registran las principales áreas e indicadores que fueron priorizadas por los encuestados en tanto desafíos inmediatos para los próximos años. Aun cuando algunos países han realiza-

FIGURA 24: PRINCIPALES ÁREAS EN LAS QUE LOS PAÍSES DESEARÍAN VER PROGRESOS EN LA AGENDA DE LOS ODM POST-2015



Fuente: Elaboración del autor en base a datos encuesta ONU-Hábitat, 2014

do progresos significativos en la última década, no deja de sorprender que los encuestados asignen prioridad a ciertas carencias básicas que afectan a la población y que continúan sin ser resueltas de manera satisfactoria, incluyendo el acceso a agua para consumo humano y saneamiento, en conjunto con la atención al problema de los asentamientos urbanos precarios y la promoción del acceso a vivienda adecuada.

4.4 Recomendaciones para avanzar en el diseño de un programa de trabajo

Orientaciones generales

El diseño de un programa de trabajo asociado al fortalecimiento de capacidades técnicas y al uso activo de información de déficit habitacional para el desarrollo de políticas ha de reconocer las diferencias de base existentes entre los países de ALC no como una dificultad insalvable, sino como una característica que puede ser aprovechada positivamente con miras a la difusión de las mejores prácticas y la generación de aprendizajes compartidos. Desde luego, los países que disponen de mayor experiencia y recursos tienen un importante rol que cumplir en el sentido de facilitar la capacitación y la enseñanza de metodologías y herramientas

de análisis, así como también pueden aportar con la documentación de procesos semejantes a los que están viviendo otros países que cuentan con un menor desarrollo en esta materia.

Sin embargo, este proceso no es lineal, ya que los países que registran una mayor experiencia también manifiestan importantes demandas y, en algunos casos, se ha planteado la necesidad de mirar críticamente y de manera exhaustiva los procesos desarrollados en el pasado con objeto no solamente de poner al día conceptos, metodologías e indicadores, sino también de fomentar una mayor correspondencia entre la medición del déficit habitacional y los cambios experimentados en las últimas décadas a nivel de los objetivos y metas trazados por la política. En este sentido, en lugar de concebirse como experiencias ejemplares o modelos a seguir, países como Argentina, Brasil, Chile o México, entre otros -que tradicionalmente han ejercido un fuerte liderazgo en estos temas- pueden contribuir con su testimonio pero también pueden beneficiarse sustantivamente del intercambio con sus pares, reconociendo problemas comunes y visibilizando las debilidades que puedan persistir en sus procesos.

Para los países que, en principio, aparecen más desventajados, en tanto, es de interés vincular la discusión sobre el déficit habitacional con la reflexión más general sobre los

objetivos a los que debe apuntar la política y sobre la definición de sus instrumentos programáticos. Esta reflexión puede resultar oportuna, además, en la medida que algunos de estos países no sólo enfrentan obstáculos de corte técnico o metodológico para disponer de buenos diagnósticos, sino que también presentan severas limitaciones a nivel de su institucionalidad. De esta forma, la discusión sobre el déficit y los estándares habitacionales puede estimular el desarrollo de definiciones normativas que resulten aplicables para la política en su conjunto.

Asumiendo, entonces, las desiguales condiciones y necesidades que experimentan los países de ALC, se vislumbra pertinente que el desarrollo de un programa regional de cooperación establezca como principal horizonte la construcción y el perfeccionamiento de *sistemas de información* que puedan convertirse en un recurso eficaz para la formulación, la implementación, el monitoreo y la evaluación de políticas y programas. Desde esta lógica, no basta únicamente con que los países sean capaces de levantar periódicamente estimaciones del déficit habitacional, sino que estos procesos sean sostenibles en el tiempo y puedan retroalimentar de manera adecuada y oportuna los distintos procesos políticos. Por otra parte, tampoco cabe esperar que la información a producir considere criterios uniformes y estandarizados para toda la región; antes bien, se debe propender a que los propios países sean capaces de desarrollar definiciones e indicadores apropiados a su realidad y que sean factibles de actualizar, perfeccionar y modificar en la medida que se vuelva necesario. Ello, sin perjuicio de lo cual se considere la posibilidad de replicar, adaptar y extender algunas de las mejores prácticas y metodologías más rigurosas que se aplican en algunos de los países latinoamericanos y caribeños.

Para avanzar en esta dirección, debe favorecerse un proceso de trabajo que permita el desarrollo coherente y secuenciado de actividades (en línea con la estrategia de cinco pasos presentada en el marco de análisis), privilegiando la construcción consensuada de conceptos y metodologías que no sólo resulten pertinentes, sino también posibles de implementar en el mediano plazo. Junto con lo anterior, es importante establecer dinámicas participativas que favorezcan la incidencia efectiva de la ciudadanía sobre estos temas, incluyendo

talleres y otras metodologías, además de incorporar actividades de perfeccionamiento y capacitación profesional de los recursos humanos de las principales instituciones públicas involucradas.

Orientaciones específicas

En términos más específicos, con referencia a los contenidos particulares a desarrollar en el marco de cada una de las etapas contempladas en el marco analítico propuesto, cabe considerar las siguientes orientaciones para la implementación del programa de trabajo:

- **Definición del déficit habitacional y desarrollo de metodologías.** Si bien no se espera que las definiciones generadas por los distintos países sean necesariamente homogéneas o comparables, es deseable que tanto aquellos que ya disponen de definiciones como aquellos que no cuentan con éstas, realicen un proceso de reflexión y discusión crítica sobre el conjunto de necesidades habitacionales que la política debe atender en la actualidad, de modo tal que las definiciones propuestas se ajusten a un *diagnóstico integral y comprehensivo*. Desde esta perspectiva, el primer criterio para evaluar la calidad de las definiciones formuladas debe ser su *exhaustividad*, en el sentido de cubrir toda la variedad posible de situaciones habitacionales reales que requieren de atención por parte de la política. Desde luego, ello no impide reconocer que algunas de estas situaciones revisten mayor urgencia que otras (o bien que algunas de ellas resulten más o menos difíciles de abordar en función de los recursos e instrumentos existentes). Así, a la exhaustividad, se debe añadir un segundo criterio que apunta a la *jerarquización o priorización* de necesidades habitacionales en el marco de las definiciones desarrolladas para que las definiciones de déficit habitacional puedan discriminar entre necesidades de mayor, mediana y menor urgencia en conformidad con el enfoque de la política. Con referencia a las metodologías, en tanto, cabe tener en cuenta varias de las recomendaciones sugeridas en páginas anteriores, incluyendo principios de rigurosidad y calidad en el diseño de metodologías y el tratamiento de los datos (evitando doble contabilidad, subreporte y otros sesgos y debil-

idades), el uso de diferentes fuentes de información, el cálculo simultáneo y mutuamente excluyente del déficit cuantitativo y cualitativo, el desarrollo de series continuas y comparables de datos y la actualización periódica de los registros, así como el desarrollo y perfeccionamiento de instrumentos de información (incluyendo componentes básicos de los sistemas estadísticos nacionales como los CPV y ENH) con miras a capturar información pertinente para la medición y análisis del déficit habitacional. Desde el punto de vista del tratamiento de la información, debe impulsarse la evaluación de la calidad de los datos disponibles, además de facilitar la aplicación de protocolos estadísticos acordes a estándares internacionales de publicación junto con asegurar la disponibilidad de software especializado para el análisis de información y facilitar el acceso a capacitación pertinente.

- **Utilización de datos de déficit habitacional para la formulación de políticas.** En este nivel, se debe estimular el desarrollo de estrategias que faciliten la retroalimentación permanente, donde una de las principales claves está dada por el *diseño institucional*. En este sentido, es claro que los procesos de elaboración de conceptos y metodologías, de producción de estadísticas y de análisis de información, no pueden estar divorciados de la formulación de políticas. Para tal efecto, es importante que los ministerios y secretarías nacionales de vivienda y hábitat estén involucrados de manera activa, transparente y responsable en todos estos procesos, no sólo aportando con sus consideraciones y puntos de vista a la construcción de conceptos y metodologías apropiadas, sino también profundizando en el análisis de los datos y haciéndose cargo del desarrollo de respuestas que atiendan de modo efectivo y oportuno al diagnóstico que se revela a instancias de la medición del déficit habitacional. Por supuesto, esto no significa que estas instituciones deban concentrar todas las responsabilidades, sino que deben jugar un rol a lo largo de las diferentes etapas, del mismo modo que también cabe favorecer la participación de otros actores, entre los que se cuenta a los organismos responsables de los sistemas estadísticos nacionales, otros ministerios o secretarías, universidades y centros de estudio, así como también entidades privadas, organizaciones no gubernamentales y

actores de la sociedad civil. Al activar a este conjunto de actores que tienen un interés específico en la materia y que pueden realizar aportes relevantes para la formulación de la política, se valida la medición del déficit habitacional como parte de un *proceso reflexivo* en lugar de un hito aislado asociado a un producto estadístico convencional. Por otra parte, para la formulación de políticas *no sólo debe ser importante la magnitud total del déficit*, sino también su incidencia relativa, su distribución por componentes (cuantitativo y cualitativo en un nivel agregado y luego en su descomposición por indicadores individuales de tipos de necesidades habitacionales), el análisis de su tendencia histórica y su impacto específico sobre ciertos grupos de población, con lo cual se hace posible pensar en cambios de enfoque, nuevas prioridades y propuestas de reforma o creación de nuevos instrumentos. Del mismo modo, debe promoverse la accesibilidad pública a la información entregada, facilitando que toda la información estadística sobre déficit habitacional se encuentre disponible y ordenada en sitios web abiertos. Además de la información propiamente tal, es crucial que se cuente con materiales informativos claros para la divulgación hacia el público general junto con manuales metodológicos, sintaxis de programación y bases de datos que garanticen la replicabilidad por parte de investigadores independientes y contribuyan a la transparencia del proceso.

- **Formulación y desarrollo de políticas y programas.** El uso de información del déficit habitacional en el desarrollo de la política debiese traducirse en prácticas permanentes y coherentes, donde se reconozca la responsabilidad que recae sobre la autoridad política de contribuir a la reducción del déficit habitacional. Para ello, no sólo basta que esta responsabilidad sea reconocida en el nivel de la política o en el discurso gubernamental, sino que el déficit habitacional se convierta en una *herramienta de trabajo* para técnicos y formuladores que tienen competencia sobre los distintos instrumentos vigentes. A partir de la revisión efectuada en este documento, se constata que varios países han empleado información detallada sobre déficit habitacional como un insumo para orientar procesos de formulación de nuevos programas, asignar prioridades para la intervención a nivel nacional, region-

al y local, diseñar presupuestos y discutir necesidades de actualización, perfeccionamiento o mejora de las iniciativas actualmente implementadas. Sin lugar a dudas, estas prácticas no sólo debiesen extenderse a toda la región, sino también verse fortalecidas a través mediante el uso de instrumentos tales como *tableros o matrices integradas* que integren información del déficit habitacional y permitan valorar la consistencia y cobertura que proveen los programas existentes con respecto a diferentes tipos de necesidades habitacionales y, también, en relación a grupos o categorías sociales vulnerables que resultan prioritarios para la política.

- **Implementación de políticas y programas.** Pese a que resulta común que los procesos de implementación de políticas y programas tiendan a funcionar con una cierta autonomía relativa, es de interés que el programa de trabajo regional sobre déficit habitacional también visibilice esta etapa como un eslabón crítico. En efecto, es en esta etapa donde se pone en juego la capacidad de la política para responder a las necesidades habitacionales que previamente han sido detectadas. Por lo mismo, es pertinente sugerir que la *definición de metas, productos, resultados intermedios y finales, así como las externalidades* generadas por la implementación de políticas y programas, se ciñan a exigencias realistas y pertinentes sobre la posibilidad de habilitar el acceso de individuos y familias a soluciones de vivienda que signifiquen, de modo inmediato o diferido en el tiempo, en la reducción del déficit habitacional, con particular énfasis en sus expresiones más agudas y persistentes. En este sentido, planificadores y gestores de programas debiesen ser capaces de contar con información que les permita realizar un diagnóstico de sus *capacidades efectivas* para enfrentar el déficit habitacional con los recursos de los que disponen durante la implementación y *alertar de modo temprano* sobre posibles cambios en los supuestos iniciales con objeto de promover reacciones oportunas y anticipar escenarios futuros. Para este fin, se sugiere que la información básica correspondiente a la gestión de cada programa sea sintetizada en fichas informativas individuales, donde se identifique

de antemano su contribución estimada a la reducción del déficit habitacional conforme a los supuestos actuales.

- **Monitoreo y evaluación para el desarrollo de aprendizajes.** Con respecto al monitoreo y evaluación, una orientación básica a considerar se relaciona con el diseño de los sistemas de información, los que deben concebirse no sólo como un repositorio de datos estadísticos, sino como una *herramienta dinámica* desde la cual sea factible extraer insumos relevantes para tomar decisiones a lo largo de las distintas fases del proceso político. En estos términos, es importante incluir no sólo fuentes estadísticas nacionales, sino también registros administrativos sobre la ejecución de los programas, información cualitativa, junto con datos e instrumentos que posibiliten el análisis territorial y por grupos, incluyendo sistemas de información geográfica a distintos niveles de agregación. Por otro lado, tal como se ha comentado, una tarea clave la constituye el desarrollo de modelos de proyecciones, que permitan monitorear permanentemente los escenarios que se siguen del diagnóstico actual. Para este fin, los *sistemas de información* no sólo deben alimentarse de *datos sobre el estado y evolución prevista del déficit habitacional*, sino también sobre la *capacidad estimada de los diferentes programas y componentes de la política* para generar soluciones habitacionales y absorber los requerimientos cuantitativos y cualitativos, además de registrar el *efecto de tendencias demográficas* (crecimiento de la población y los hogares) que pueden modificar los escenarios observados en la actualidad. De otra parte, se debe contribuir a generar las capacidades para el desarrollo de un ciclo evaluativo continuo de los programas habitacionales en relación al déficit habitacional. En esta línea es de interés generar protocolos detallados para el monitoreo y evaluación de los programas, instalando hitos de revisión, observación de resultados y discusión participativa en diferentes etapas de la gestión, de modo que el análisis del déficit habitacional no sólo entregue insumos para juzgar acerca de la eficacia absoluta y relativa de cada instrumento en particular, sino también permita extraer aprendizajes sustantivos para los distintos actores participantes en sus procesos con miras a la mejora permanente de la política.



Puerto Viejo Atacama. ©Monica Bustos Peñafiel

CONSIDERACIONES FINALES

5.1 Hacia una síntesis global

De acuerdo a la revisión efectuada en este documento, los principales hallazgos pueden resumirse en los siguientes puntos:

- ALC posee una dilatada tradición en la medición y análisis del déficit habitacional, la que ha sido sostenida a través del tiempo gracias al trabajo permanente de diversos actores, entre los que se destacan organismos internacionales y gubernamentales y donde se reconoce, especialmente, el rol jugado por CEPAL y MINURVI.
- No obstante lo anterior, el liderazgo en la producción y desarrollo de diagnósticos sobre el déficit habitacional (y su aprovechamiento para el desarrollo de políticas y programas) tiende a estar concentrado en un grupo reducido de países, entre los que destacan Argentina, Brasil, Chile, y Uruguay en la subregión sudamericana, y México en la subregión norte y centroamericana. En el caso de la subregión caribeña, en tanto, se reconoce el trabajo reciente realizado por República Dominicana.
- Desde el punto de vista del desarrollo de mediciones del déficit habitacional, el enfoque predominante en la región se caracteriza por relevar carencias tanto de orden cuantitativo como cualitativo, que pueden ser descritas a partir de instrumentos de información convencionales, como CPV y ENH.
- En el caso del déficit habitacional cuantitativo, las mediciones abordan principalmente requerimientos de nueva vivienda derivados de la existencia de unidades que no satisfacen un estándar mínimo de calidad así como de la presencia de hogares y núcleos familiares allegados (hogares y familias que comparten vivienda con otros).
- Con respecto del déficit habitacional cualitativo, el énfasis está puesto en requerimientos definidos por calidad insuficiente de materiales de construcción de las viviendas, hacinamiento y acceso deficitario a servicios básicos. En este contexto, se ha reconocido la necesidad de disponer de mayor información para caracterizar otras brechas de calidad de la vivienda, derivadas ya no solamente de sus atributos materiales y físicos, sino también de su capacidad de adaptación al medio físico y climático, así como relacionados con la calidad del entorno urbano y social en el que se insertan.
- Si bien se dispone de mayor continuidad en la medición del déficit habitacional cuantitativo, el volumen del déficit cualitativo alcanza una mayor magnitud, lo que señala la necesidad por diversificar los instrumentos de la política pública de vivienda (incluyendo instrumentos que fomenten el mejoramiento, ampliación o rehabilitación de viviendas) o bien por acotar el espectro de requerimientos de vivienda que se identifiquen en función de lo que resulta posible cubrir por parte de los instrumentos existentes.
- A nivel institucional, es pertinente consignar que no todos los ministerios y secretarías de vivienda y urbanismo participan directamente de la definición de los criterios para la medición del déficit habitacional, mientras que otros países carecen por completo de definiciones vigentes y/u oficialmente aceptadas. Otro problema radica en la discontinuidad de las mediciones y metodologías o en la carencia de estimaciones alternativas a las que se realizan a partir de fuentes censales, lo que genera vacíos y

dificultades de comparación de la información.

- Con referencia al uso de los datos de déficit habitacional en el marco de la formulación de políticas y programas, se ha visto que su principal aplicación está dada a nivel de diagnóstico, favoreciendo el desarrollo de procesos de focalización, priorización de necesidades y diseño programático y presupuestario.
- En el marco de la implementación de políticas y programas, en tanto, no se visualiza una aplicación directa de información de déficit habitacional. Sin embargo, esta etapa es caracterizada por la mayor parte de los países que contestaron la encuesta, como una de las más complejas, en la medida que se ve limitada por la disponibilidad presupuestaria, la falta de capacitación de los recursos humanos y restricciones inherentes al funcionamiento del mercado de viviendas y de la oferta de suelo urbanizado.
- En cuanto a la evaluación y monitoreo de políticas y programas es, sin duda, uno de los ámbitos de trabajo más desafiantes para los países, puesto que incluso entre aquellos que cuentan con mayor experiencia se reconocen limitaciones sustantivas para que los resultados obtenidos de la medición del déficit habitacional se conviertan en un insumo oportuno y relevante para fomentar el mejoramiento continuo de la gestión pública.
- Considerando lo anterior, una agenda de cooperación e intercambio entre los países de la región debiese estipular diferentes roles (aprovechando la experiencia y capacidades instaladas) y valorar las diversas necesidades que se expresan en la actualidad (que parten desde la definición del déficit habitacional y de sus indicadores hasta el monitoreo y evaluación de la política a partir de los resultados de su medición), entregando herramientas apropiadas y fomentando la coordinación y autonomía de los países.

5.2 Comentarios finales

Pese a que no es el único indicador relevante, el déficit habitacional constituye un insumo básico e indispensable para el desarrollo de las políticas de vivienda, toda vez que provee no sólo un diagnóstico inicial, sino también una línea base para el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de los resultados e impactos de sus diferentes componentes estratégicos y programáticos. Si se considera que, en general,

las políticas sociales son diseñadas para abordar un problema acotado y medible, el déficit habitacional es probablemente la herramienta más apropiada para describir y cuantificar el volumen de las necesidades específicas que las políticas de vivienda deben atender con el propósito de asegurar el acceso de la población a viviendas dignas y adecuadas.

Según se ha observado, existe un importante número de países de ALC que cuenta con experiencia significativa en el desarrollo de indicadores de déficit habitacional y en su aplicación para el fortalecimiento de políticas sectoriales. Desde luego, la estimación del déficit habitacional bajo protocolos estadísticos rigurosos constituye un primer paso fundamental, pero no suficiente: el déficit habitacional es un concepto que debe estar plenamente integrado al ciclo completo de desarrollo de la política de vivienda, incluyendo su aplicación concreta y el análisis de información sobre requerimientos habitacionales a los procesos de formulación, implementación, monitoreo y evaluación en todos sus niveles y ámbitos de competencia.

En principio, las políticas de vivienda deben estar orientadas a impactar sobre segmentos específicos del déficit habitacional a través del diseño de instrumentos efectivos y pertinentes a las características de diferentes grupos objetivo. Su implementación, además, debe tomar en cuenta los atributos particulares y la lógica interna de diferentes tipos de requerimientos habitacionales, asegurando una atención especializada a cada tipo de necesidad y favoreciendo soluciones que incluyan no solamente la provisión de vivienda nueva, sino también el mejoramiento, la reparación, acondicionamiento y ampliación de vivienda, junto con diferentes modalidades para fortalecer la calidad de la inserción de las viviendas a un determinado entorno físico, social y medioambiental. Y, por supuesto, el análisis de la calidad y efectividad de estas políticas debe incorporar el estudio de su real contribución a la reducción del déficit habitacional, tanto en un nivel nacional, sub-nacional o local, como en términos de su impacto sobre diferentes categorías socioeconómicas, étnicas y de género, entre otras.

El presente informe ha destacado algunos avances promisorios tendientes a la institucionalización de la estimación del déficit habitacional entre los países de ALC, tanto a nivel

del desarrollo de estadísticas oficiales como a nivel de su aplicación en materia de políticas de vivienda. Tal como se apreció, varios países disponen de series históricas y comparables de información sobre déficit habitacional, para lo cual han procesado y analizado diferentes fuentes de datos (principalmente, procedentes del CPV y ENH), junto con producir indicadores específicos para medir el número de requerimientos cuantitativos y cualitativos a nivel nacional.

En muchos casos, además, los ministerios y secretarías de vivienda se han involucrado directamente en este proceso, asumiendo responsabilidades en la definición, diseño y actualización de conceptos y metodologías, así como también han participado en los procesos de medición y publicación de resultados –de manera exclusiva o con el apoyo de los institutos u oficinas nacionales de estadísticas. Sin embargo, aún persisten brechas significativas en las series de información (que se reflejan en discontinuidad o incompatibilidad de los datos disponibles) y no toda la documentación relevante (incluyendo material de divulgación, documentos técnicos y metodológicos y metadatos) se encuentra disponible para el acceso y la utilización del público general.

Por otra parte, de acuerdo a la opinión mayoritaria de los participantes de la encuesta realizada en el marco de este proyecto, los datos de déficit habitacional son habitualmente tenidos en cuenta e incorporados de manera activa por los planificadores en los procesos de formulación e im-

plementación de políticas. Asimismo, el análisis detallado de la composición y distribución del déficit habitacional es considerada en el diseño de programas con el propósito de identificar necesidades específicas de vivienda y/o fortalecer la focalización de su intervención. El desarrollo de presupuesto y decisiones de asignación de recursos asociadas a la gestión de los programas, finalmente, son también procesos clave que se ven favorecidos por la consideración de criterios relacionados al tamaño y la composición del déficit habitacional.

No obstante lo anterior, existen muchos aspectos a mejorar, incentivando el análisis oportuno y en profundidad de los datos de déficit habitacional como un paso previo y necesario para responder efectivamente a diferentes necesidades de la política de vivienda. En esta misma línea, cabe sostener que la introducción de indicadores de déficit habitacional a los procesos de monitoreo y evaluación de la política puede jugar un importante rol en orden a incrementar la calidad y consistencia del ciclo de desarrollo de la política pública de vivienda. Mientras la evaluación de los resultados de programas y políticas no esté alineada con el análisis de su impacto efectivo sobre la reducción del déficit de vivienda, no existirá evidencia suficiente para juzgar acerca de su éxito o fracaso relativo de éstos así como tampoco será factible generar aprendizaje sustantivo conforme a la experiencia acumulada.

Medellin, Colombia. ©Lonardoni



REFERENCIAS

Arriagada C. (2011). Experiencia censal reciente en América Latina en consultas relativas al entorno, equipamiento y medio ambiente. En: Los censos de 2010 y las condiciones de vida: informe del seminario-taller. Santiago: CEPAL, 2011. p. 183-229. LC/L. 3282-P.

Arriagada, C. (2005): "El déficit habitacional en Brasil y México y sus dos megaciudades globales: estudio con los censos de 1990 y 2000". CELADE, División de Población de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Serie Población y Desarrollo N° 62, Santiago, Diciembre de 2005.

Arriagada, C. (2003): "América Latina: información y herramientas sociodemográficas para analizar y atender el déficit habitacional". CELADE, División de Población de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Serie Población y Desarrollo N° 45, Santiago de Chile, octubre de 2003.

Bouillon, P. [ed.] (2012) Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington D.C. ISBN 978-1-59782-154-4.

Casacuberta, C. y Gandelman, N. (2006): "Déficit habitacional y capacidad de acceso a la vivienda en Uruguay". Informe para la Dirección Nacional de Vivienda, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente (MVOTMA), Montevideo, Uruguay.

CEPAL (1996): "Déficit habitacional y datos censales sociodemográficos: una metodología". CELADE, División de Población de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Documento LC/DEM.R.267, Santiago de Chile.

Clichevsky, N. (2000). "Informalidad y segregación urbana en América Latina: una aproximación". Naciones Unidas, Comisión Económica para América

Latina y el Caribe, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos.

Diniz, J. y Cavenaghi, S. (c. 2010). Medición del déficit y de la demanda habitacional a partir de los censos del Brasil. Notas de Población N° 93. CEPAL.

Furtado, C. (1964). Desarrollo y subdesarrollo. Eudeba.

MINURVI (2013): "Declaración de Santiago". XXII Asamblea General de Ministros y Altas Autoridades de la Vivienda y el Desarrollo Urbano de América Latina y el Caribe (MINURVI), Santiago de Chile, 1 y 2 de octubre de 2013.

MINVU (2009): Déficit Urbano-Habitacional. Una mirada integral a la calidad de vida y el hábitat residencial en Chile. Gobierno de Chile, Comisión Asesora de Estudios Habitacionales y Urbanos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago: 99 pp.

MINVU (2007): "Medición del déficit habitacional. Guía práctica para calcular requerimientos cuantitativos y cualitativos de vivienda mediante información censal".

Moreno, J. (2012): "Estrategias de co-residencia de familias y hogares en Chile. Hacia un diagnóstico renovado en el contexto de los actuales desafíos de la política habitacional y urbana". Ponencia presentada al V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP), Montevideo, 23 al 26 de octubre de 2012.

Naciones Unidas (1968), Métodos para calcular las necesidades de habitación. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Estudios de Métodos, Serie F No. 12.

Neupert, R. (2005): "Proyección de las necesidades habitacionales" [documento de trabajo]. Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DG-EEC), Fernando de la Mora, Paraguay, Julio de 2005

ONU-ACNUDH (s/f): "El derecho a una vivienda adecuada". Folleto informativo N°21. Documento recuperado de: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf

ONU-Habitat (2014): "Declaración de Medellín". Foro Urbano Mundial 7: La Equidad como fundamento del desarrollo urbano sostenible.

ONU-Habitat (1996): "Programa Hábitat. Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Estambul (Turquía), 1996.

Rodríguez, J. (1999): "Información censal relevante para la medición del déficit habitacional" [capítulo de documento de trabajo]. En CEPAL-CELADE (1999): América Latina: aspectos conceptuales de los censos del 2000 [documento de trabajo]. CELADE División de Población de la CEPAL, Serie Manuales N°1, Documento LC/L.1204-P, Santiago de Chile, junio de 1999.

SNIEG (2012): "Metodología para estimar el déficit habitacional y sus solu-

ciones asociadas". Sistema Nacional de Estadística y Geografía (SNIEG), Comité Técnico Especializado de Vivienda, México, noviembre de 2012.

Szalachman, R. (2008): "La evolución del déficit de vivienda en Costa Rica y sus consecuencias para la política habitacional" [documento de proyecto]. Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Documento LC/W.207, Santiago de Chile.

Szalachman, R. (2000): "Perfil de déficit y vivienda de interés social: Situación de algunos países de la región en los noventa". Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Serie Financiamiento del Desarrollo N° 103, Documento LC/L.1417-P, Santiago de Chile.

Torroja, N. [comp.] (2011): "Compilación de metodologías de déficit habitacional". MINURVI, s/f. Documento recuperado de: [http://www.minurvi.org/documentos/4_Documentos%20trabajo/compilacion%20metodologica%20\(deficit\).pdf](http://www.minurvi.org/documentos/4_Documentos%20trabajo/compilacion%20metodologica%20(deficit).pdf)

NOTAS

NOTAS

- 1 Este Informe Final fue elaborado para ONU-Habitat por Juan Cristóbal Moreno Crossley, Sociólogo y Magíster en Geografía, analista de la Comisión de Estudios del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile, bajo la dirección de Mohamend El-Sioufi, Christophe Lalande y Fernanda Lonardoní. ONU-Habitat desea expresar su agradecimiento a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a los Ministros y Autoridades Máximas de Vivienda y Desarrollo Urbano de América Latina y el Caribe (MINURVI) y a la Oficina Regional de ONU-Habitat para América Latina y el Caribe por el valioso apoyo y contribución durante la elaboración de este informe. Especialmente, ONU-Habitat desea reconocer la importante contribución de todos los países que respondieron a la encuesta sobre déficit habitacional y formulación de políticas en la región: Argentina, Brasil, Chile, Dominica, República Dominicana, Ecuador, Guyana, Guatemala, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Surinam y Uruguay. También agradecemos a los países que participaron en la Sesión Especial sobre el tema organizada durante la Séptima Sesión del Foro Urbano Mundial en Medellín, Colombia, y particularmente a los países que compartieron sus experiencias: Brasil, Chile, Colombia, Haití y Uruguay.
- 2 ONU-Habitat, 1996; ACNUDH, s/f.
- 3 *Íbid.*
- 4 Véase Torroja, N. (2011).
- 5 Para más información, véase: http://www.minurvi.org/paginas/Documentos_01.htm
- 6 MINURVI, 2013: 4.
- 7 Dichos resultados se discuten en detalle en el Capítulo 3 de este documento.
- 8 Arriagada, C. 2003; Rodríguez, 1999.
- 9 Entre otras referencias sobre este tema, véase Furtado, C., 1964.
- 10 Clichevsky, 2000.
- 11 Naciones Unidas, 1968.
- 12 Arriagada, C., 2003.
- 13 CEPAL, 1996.
- 14 Con referencia al software Redatam, véase <http://www.cepal.org/celade/redatam>
- 15 CEPAL, 1996.
- 16 CEPAL (1996); Rodríguez (1999); Arriagada (2003).
- 17 Casacuberta y Gandelman (2006); Bouillon [ed.], 2012.
- 18 Para más detalles sobre la distinción entre déficit y demanda habitacional, véase Recuadro 1.
- 19 Arriagada (2003)
- 20 Bouillon [ed.], 2012.
- 21 Respecto de las intersecciones entre déficit y demanda habitacional, véase, entre otros, Díaz y Cavenaghi, 2010; Bouillon, 2012.
- 22 Díaz y Cavenaghi, 2010.
- 23 CEPAL (1996); Arriagada (2003).
- 24 ONU-ACNUDH, s/f.
- 25 Las definiciones establecidas por ONU-ACNUDH de estos criterios, en consistencia con las orientaciones de la agenda de Hábitat II, se describen en la sección 2.4. de este documento.
- 26 CEPAL, 1996.
- 27 MINVU, 2009.
- 28 Szalachman, 2008; Rodríguez, 1999
- 29 Rodríguez, 1999; MINVU, 2009.
- 30 MINVU, 2009; Bouillon [ed.], 2012.
- 31 CEPAL, 1996.
- 32 CEPAL, 1996; Rodríguez, J., 1999; Neupert, R., 2005.
- 33 En este sentido, es relevante tener en cuenta la distinción entre déficit y demanda habitacional comentada en el Recuadro 1.
- 34 Rodríguez, 1999: 207.
- 35 *Íbid.*
- 36 Moreno, 2012.
- 37 Szalachman, 2008.
- 38 CEPAL, 1996.
- 39 CEPAL, 1996; MINVU, 2007.
- 40 Al respecto, véase Dínez y Cavenaghi, 2010.

NOTAS

- ⁴¹ Al respecto, véase CEPAL, 1996.
- ⁴² Diniz y Cavenaghi, 2010; Moreno, 2012.
- ⁴³ ONU-Habitat, 1996, parágrafo N° 60, del capítulo IV.
- ⁴⁴ ONU-ACNUDH, s/f.
- ⁴⁵ *Ibid*
- ⁴⁶ ONU-Habitat, 1996, parágrafo N° 39, del capítulo IV.
- ⁴⁷ Bouillon [ed.], 2012: 25.
- ⁴⁸ Arriagada, C., 2003; Torroja, N., 2011.
- ⁴⁹ Al respecto, véase Casacuberta y Gandelman, 2006.
- ⁵⁰ CEPAL, 1996.
- ⁵¹ Torroja, N., 2011: 2.
- ⁵² *Ibid*.
- ⁵³ CEPAL, 1996: 19.
- ⁵⁴ CEPAL, 1996.
- ⁵⁵ *Ibid*.
- ⁵⁶ CEPAL, 1996.
- ⁵⁷ Torroja, N., 2011: 9.
- ⁵⁸ Arriagada, 2003: 8.
- ⁵⁹ CEPAL, 1996: 19.
- ⁶⁰ Sólo por citar algunos ejemplos, véase los antecedentes sobre estudios realizados en ALC en la década de 1990 consignados por Arriagada (Arriagada, C., 2003) o la serie de estudios sobre déficit habitacional en base a encuestas de hogares en diferentes países de ALC desarrollada por Szalachman en las décadas de 1990 y 2000 (Szalachman, 2000; Szalachman, 2008). Para una revisión más reciente sobre criterios comparados aplicados en el contexto de mediciones realizadas por instituciones gubernamentales en países seleccionados de ALC, véase Torroja, N., 2011.
- ⁶¹ Rodríguez, 1999.
- ⁶² Szalachman, 2008.
- ⁶³ CEPAL, 1996.
- ⁶⁴ CEPAL, 1996: 17.
- ⁶⁵ Szalachman, 2009.
- ⁶⁶ Algunas excepciones en este sentido son Brasil y Colombia, que han desarrollado procesos de recogida de información sobre la calidad del entorno urbano como paso previo o bien como complemento de sus operativos censales. Para más antecedentes sobre experiencias de inclusión de consultas útiles para la caracterización del entorno urbano en el marco de los CPV, véase Arriagada, C., 2011.
- ⁶⁷ Torroja, N., 2011.
- ⁶⁸ Es pertinente subrayar que algunos países reconocen sólo una de estas variantes para estimar el déficit habitacional. Al respecto, cabe resaltar el caso de México, que tradicionalmente ha enfocado el problema del déficit bajo la perspectiva de la calidad de la vivienda y ha generado estimaciones que observan únicamente esta dimensión en base al concepto de "rezago habitacional". No obstante, a contar del año 2012, este país ha reconocido un concepto más amplio de déficit habitacional, incorporando también un nuevo tipo de mediciones que incluye tanto requerimientos cuantitativos como cualitativos de vivienda, a la vez que mantiene el seguimiento a las estadísticas sobre rezago habitacional (al respecto, véase SNIEG, 2012).
- ⁶⁹ Arriagada, C., 2003.
- ⁷⁰ Cabe precisar que, a efectos de enriquecer el análisis y profundizar en la diversidad de casos de la región, en algunas de las secciones que se presentan a continuación se incluyó información complementaria de países que no contestaron la encuesta (considerando únicamente información de acceso público procedente de fuentes gubernamentales)
- ⁷¹ A efectos de no alterar el contenido de las definiciones éstas se reproducen en su idioma original.
- ⁷² Entre los países que contestaron la encuesta, únicamente Haití, Guatemala y Guyana mencionaron no contar actualmente con una definición oficial del déficit habitacional (a pesar de que algunos de dichos países han efectuado mediciones del déficit habitacional en el pasado, tal como se expone en la siguiente sección).



HS Number: HS/024/155
ISBN Number: 978-92-1-132648-2

ONU  HABITAT

United Nations Human Settlements Programme
P.O. Box 30030, Nairobi 00100, KENYA
Telephone: +254-20-7623120, Fax: +254-20-7624266/7
Email: infohabitat@unhabitat.org

www.unhabitat.org