



GOBIERNO DE

CHILE

MINISTERIO DEL INTERIOR
OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA



CONSIDERACIONES SOBRE VIVIENDA SOCIAL BASICA Y SOLUCION HABITACIONAL DE EMERGENCIA

JOSE E. ABUMOHOR ABUMOHOR
GEOGRAFO

OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA
DIVISION DE PROTECCION CIVIL
ANALISIS Y ESTUDIOS

NOVIEMBRE 1997

VIVIENDA SOCIAL BASICA Y SOLUCION HABITACIONAL DE EMERGENCIA

INTRODUCCION

Chile es un país que continuamente está expuesto a una multiplicidad de eventos destructivos, sean estos de origen natural o provocados por el hombre. Dichos eventos han impactado a la sociedad en diferentes formas, intensidad y duración. No obstante, todos ellos generan un mismo cuadro de "situación de emergencia o desastre", en la que la población se ve directamente afectada, tanto en su integridad física, como en sus bienes (viviendas especialmente) e infraestructura, creando un clima de inseguridad e incertidumbre, que afecta a todo el sistema sociopolítico y económico de una región o país.



La autoridad política administrativa del país considera como acción prioritaria en el momento de la respuesta, la protección física inmediata de la población, para lo cual se toman medidas de ayuda en lo referente a **seguridad, salubridad, alimentación y techo.**

Estos cuatro aspectos fundamentales son los que determinan el accionar inmediato de las autoridades en todos los niveles (nacional,

regional y comunal).

Las formas de implementar estas acciones, han estado orientadas a jerarquizar la población de acuerdo al nivel de afectación y daño que ésta haya sufrido. De esta manera, se establece que hay personas que se encuentran en una condición de damnificado, albergada, otras afectadas o simplemente aquellas que no han sufrido afectación alguna.

Damnificado, según lo establece la legislación vigente, es aquella persona que ha perdido su condición de habitabilidad o fuente laboral producto de un evento adverso. En las acciones de atención inmediata, se otorga prioritaria importancia a la atención en salud (heridos, lesionados, etc.) y a la atención a personas calificables como "damnificados", vale decir, a aquellos cuya vivienda ha perdido definitiva o momentáneamente su condición de habitabilidad. Para esta población, la primera medida es la instalación momentánea de las personas en casas de vecinos o familiares, o si es necesaria, su evacuación y reubicación en albergues dispuestos por las autoridades locales.

Paralelamente, la autoridad irá implementando **"soluciones habitacionales de emergencia"**.

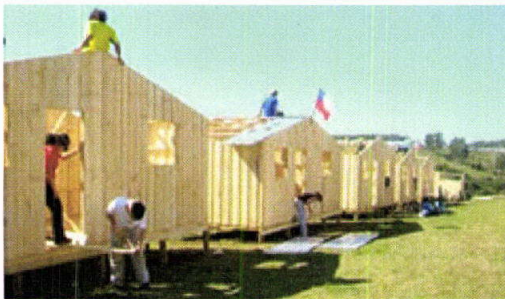
Lo anterior, (la solución de un problema social derivado de una emergencia), ha llevado a algunos municipios a tratar este tema bajo el mismo enfoque habitual de: **"gestión social de la población pobre"**, ya que en estos casos, generalmente la población en condición de pobreza son los mas impactados en una emergencia y por ende los damnificados.

1. ¿ QUE ES UNA VIVIENDA SOCIAL BASICA ?

A diferencia de la "solución habitacional de emergencia", la **"vivienda social básica"**, es una **solución habitacional permanente** que el Estado establece para aquellos sectores de la población que no cuentan con los suficientes ingresos para acceder a la vivienda subsidiada existente en el mercado.

De igual modo, con la idea de hacer accesible la **vivienda social básica** a los sectores aún más pobres, se introdujo la **"vivienda progresiva"**, cuyo objetivo final era la búsqueda de algún mecanismo que diera cabida a la autoconstrucción, hoy dejado enteramente de lado en los programas institucionales urbanos, por obsolescencia.

Por otra parte, existe otro tipo de vivienda social, que va dirigida a aquellas familias que pertenecen a los sectores de extrema pobreza, y que se encuentran en situación de total desamparo, y que evaluados por la asistente social de su comuna, acceden gratuitamente a dicha vivienda, y que se le denomina **"media-agua"**.



Construida con subsidio para la vivienda progresiva

Es a ésta última vivienda social (media-agua), a la que se ha estado denominando erróneamente **"vivienda de emergencia"**, ya que dicha solución llega en forma rápida (cuando son pocos), individual y en forma permanente a cada familia, pudiendo ser ésta incorporada y adecuada a la estructura anteriormente existente.

2. ¿ QUE CARACTERISTICAS DEBERIA TENER UNA SOLUCION HABITACIONAL DE EMERGENCIA ?

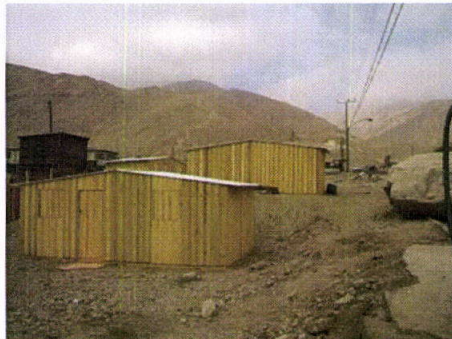
En el ámbito de la protección a las personas y específicamente en el momento de la respuesta ante un evento de características destructivas, el contar con "soluciones habitacionales de emergencia", que le permitan a las autoridades dar respuesta pronta, y a su vez, solucionar el problema habitacional planteado, es

que se han tenido en cuenta ciertos parámetros básicos para enfrentar el problema. Este considera dos soluciones en el tiempo.

- a) En el corto plazo, la **"solución habitacional de emergencia"** - la cual **no es una vivienda de emergencia** - debe dar respuesta rápida y eficiente a los cuatro aspectos anteriormente señalados (seguridad, alimentación, salubridad y techo), a aquellas personas que se encuentran damnificadas.

Esta necesidad ha orientado a que la solución habitacional de emergencia deba contar con las siguientes características:

- * Ser de fácil transporte
- * Poseer rápida implementación
- * De poco volumen y alta resistencia
- * De adaptación a múltiples usos
- * Adaptable a distintos ambientes
- * Ser recuperable y de uso permanente
- * Poseer la característica de uso temporal
- * Diferenciar espacios familiares de los colectivos, etc.

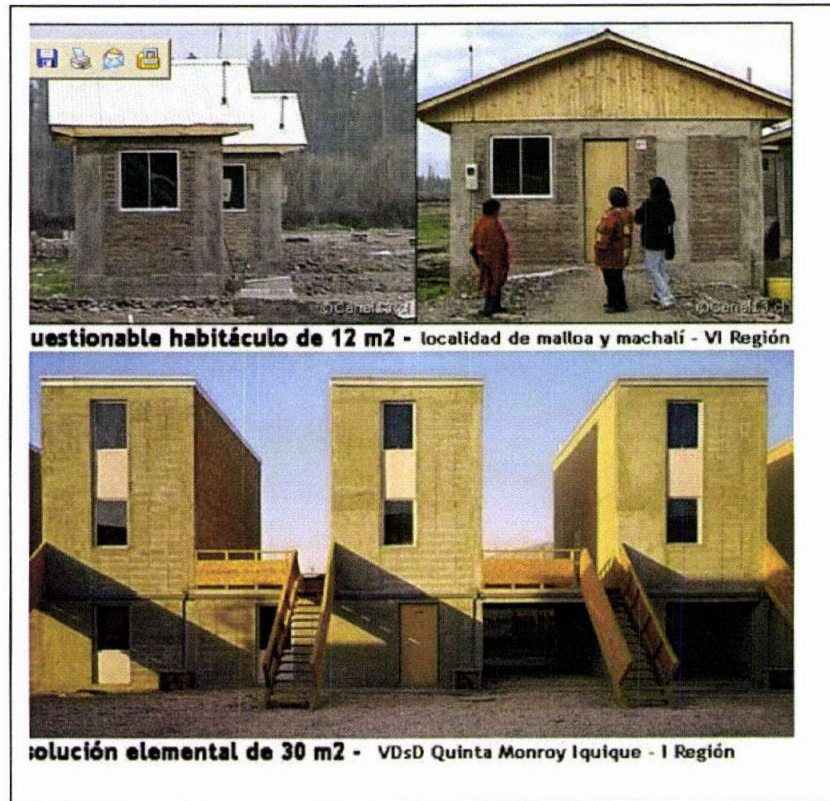


- b) En el mediano y largo plazo, la **"solución habitacional es social"**, y la respuesta a este problema queda radicada especialmente en los ámbitos social (evaluación del grupo familiar) y técnico (evaluación de localización por parte del Departamento de Obras Municipal). Se establece el acceso de la población damnificada a programas especiales de **"viviendas sociales"**. Lo anterior, debido a que el establecimiento de viviendas deberá contar con ciertas características especiales (de infraestructura y equipamiento) y acorde con los programas de desarrollo urbano de la localidad, que se pueden detallar de la siguiente manera:

Características:

- * Ser permanente y definitiva
- * Tamaño adecuado a una familia
- * Con estándares de calidad
- * Sismorresistentes e impermeabilizada

- * Situación legal de la propiedad
- * Ubicable en zonas urbanizadas y seguras
- * Diseños adecuados a la identidad del lugar y condiciones geográficas.
- * Con equipamientos de servicios básicos (salud, educación, alimentación, esparcimiento, etc.)



ANALISIS GLOBAL

De acuerdo a lo señalado anteriormente, se puede visualizar que en momentos de emergencias o desastres, la determinación de medidas por parte de la autoridad considera los siguientes aspectos en cuanto al material de infraestructura a proporcionar: Disposición inmediata; la cantidad de éstos; el bajo costo involucrado y la no devolución de éstos. En esos momentos, no se orienta la decisión según un criterio de gestión múltiple frente a las necesidades de la población damnificada, tal como la localización y agrupamiento de la población, lo que, por ejemplo, permite rapidez en la atención a la comunidad más vulnerable (niños y ancianos), orientación y apoyo personalizado al grupo familiar y recuperación de infraestructura y materiales de emergencia.

Cuando existe un escenario con múltiples damnificados que se encuentran concentrados o dispersos, y que requieren de la solución de emergencia habitacional, se debiera contar con una política clara frente a dicho problema.

En definitiva, se debe resolver si el país asumirá soluciones con un enfoque de **Gestión de Emergencias** (albergar a la población, actuando con procedimientos, técnicas, materiales y personal adecuados a las circunstancias y con una población en conocimiento, que permita dar tiempo suficiente para la solución habitacional permanente) o simplemente con un enfoque de **Gestión Social Municipal** (procedimientos habituales de solución habitacional que se aceleran y se hacen más expeditos sólo en función de la situación de emergencia). Esta última vía es la que explica los recurrentes casos de decisiones de emplazamientos habitacionales de emergencia que no consideran los riesgos del área escogida, a la vez que pueden llegar a ser contraproducentes con el desarrollo urbano residencial de la localidad.

Estos casos, históricamente frecuentes en Chile, dejan de manifiesto la superposición de diferentes organismos para tratar la situación de emergencia habitacional.

Para evitar esta duplicidad de criterios, la **solución habitacional de emergencia**, en el corto plazo, debiera ser de competencia del organismo encargado por ley de la protección de la población en situaciones de emergencia o desastre. Las soluciones habitacionales de mediano y largo plazo para poblaciones damnificadas, debieran continuar siendo competencia de los organismos responsables del desarrollo residencial urbano. De esta manera se establecerían etapas de intervención para la superación de necesidades habitacionales derivadas de un evento destructivo.

Santiago, 04 de Noviembre de 1997

ONEMI/DPC
JAA/CFG/