

MESA DE TRABAJO DÉFICIT URBANO-HABITACIONAL DOCUMENTO N°8

“DÉFICIT URBANO-HABITACIONAL: ALGUNAS CONSIDERACIONES Y DEFINICIONES ESENCIALES”

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) ha emprendido –durante el presente año– un proceso de discusión interna dirigido a replantear y adaptar los conceptos, metodologías e indicadores convencionalmente empleados para diagnosticar y medir los déficits urbanos y habitacionales. Este desafío, que ha tomado cuerpo en la constitución de una Mesa de Trabajo Ministerial (conformada por más de 100 profesionales del nivel central, de sus secretarías y servicios regionales) y en la realización de un conjunto de actividades de discusión con participación de investigadores, académicos, profesionales y especialistas del sector público y privado, así como de representantes de organizaciones de la sociedad civil, responde a diferentes motivaciones, entre las cuales cabe destacar las siguientes:

1. La necesidad por **comprender y analizar integralmente carencias urbanas y habitacionales**, que el propio diseño institucional, así como los procesos de formulación de políticas y programas y el estilo de gestión del MINVU ha tendido a considerar de manera compartimentalizada.
2. Luego, la exigencia de **incorporar facetas y dimensiones relevantes de la calidad de vida de los ciudadanos que trascienden, efectivamente, las competencias funcionales de esta institución** y que requieren de planificación y coordinación intersectoriales.
3. En tercer lugar, el imperativo de **desarrollar miradas sensibles a las particularidades del territorio**, reconociendo las características e identidad de diferentes clases de asentamientos humanos (incluyendo sistemas urbanos de distinto tamaño y complejidad, además de asentamientos rurales de gran diversidad) sin perder de vista los factores que le otorgan continuidad y cohesión.
4. En convergencia con ello, la **identificación de ciertas barreras o factores que restringen la capacidad de la política pública para proveer de soluciones suficientes, adecuadas y accesibles** al conjunto de la población.
5. Por último, la requerida **actualización de conceptos y categorías de análisis tradicionales** que deben ajustarse con arreglo a las profundas transformaciones experimentadas por la sociedad chilena en el transcurso de las últimas décadas.

El trabajo que se ha desarrollado hasta ahora traza algunas claves básicas en la dirección de consolidar definiciones y diagnósticos adecuados a los desafíos contemporáneos del

MINVU, sin que ello signifique invalidar enfoques y procesos que tienen una larga data y arraigo en la gestión ministerial.

El punto de partida de las propuestas elaboradas por el MINVU son los objetivos estratégicos de la Política Urbana-Habitacional de Mejoramiento de la Calidad e Integración Social (2006-2010), que ha reafirmado la misión institucional de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población chilena a través de tres ejes de gestión, relacionados con la **cantidad, calidad e integración** como criterios esenciales para evaluar la idoneidad de las soluciones y productos entregados.

En la convergencia de estos tres criterios, se avizora la posibilidad de concertar esfuerzos en torno a un desafío de gran complejidad y en el que está comprometido el conjunto de los actores que toma decisiones sobre la ciudad y el territorio: **la producción del hábitat residencial**. Este desafío implica relacionar y reunir las carencias urbanas, habitacionales y de los asentamientos rurales, hasta ahora analizados independientemente, yendo más allá del proporcionar o construir viviendas, incorporando la necesidad de asegurar la provisión, calidad y acceso a viviendas, infraestructura, servicios y espacios públicos, permitiendo que los grupos de población que presentan alguna exclusión, se integren a la dinámica funcional y vital que la ciudad puede ofrecer.

Según la definición propuesta, el **déficit urbano-habitacional** puede ser entendido como el **“conjunto integrado de carencias urbanas y habitacionales que afectan significativamente el hábitat residencial y la calidad de vida de la población”**. Dicha definición mantiene continuidad con el enfoque tradicional de diagnóstico del MINVU, asignando prioridad a la identificación de carencias. Éstas, sin embargo, adquieren una expresión más compleja, abarcando la **“escasez, calidad insuficiente o inaccesibilidad de bienes materiales, servicios y espacios aptos para satisfacer necesidades de subsistencia y fomentar la calidad de vida de la población ante el desafío de producir un hábitat residencial sustentable”**.

El significado de estas carencias, según se aprecia, es juzgado conforme al efecto que producen sobre la **calidad de vida** y el **hábitat residencial**. Mientras el primero de estos conceptos –foco principal del quehacer ministerial- implica un **“conjunto de condiciones objetivas y estados subjetivos que hacen posible la satisfacción de necesidades básicas y el desarrollo integral y seguro de los seres humanos en el contexto de un mundo competitivo, crecientemente interconectado y urbanizado”**, la noción de hábitat residencial alude a su espacio o ámbito de referencia. Este último concepto, comprende **“el territorio ocupado y apto para la vida, el asentamiento y el desarrollo de los seres humanos, incluyendo sus aspectos físico-naturales, los objetos, espacios y edificios producidos por la intervención de hombres y mujeres, y particulares formas de apropiación, identidad y convivencia”**.

Al momento de especificar las dimensiones o niveles de lectura implicados, se identifican tres aspectos, entre los cuales se distinguen la **cantidad**, la **calidad** y el **acceso**. La

dimensión cuantitativa del déficit refiere a la “**cantidad, dotación o cobertura suficiente**”, mientras que la **dimensión cualitativa** da cuenta de la “**calidad adecuada, mantención y conservación conforme a criterios subjetivos y objetivos**”. A su vez, con idéntica jerarquía que las dimensiones de cantidad y calidad, se ha identificado al **acceso** como un tercer aspecto a tener en cuenta para el diagnóstico. Bajo esta dimensión, se capturan tres tipos de limitaciones al acceso de la población a bienes, servicios y espacios que permiten satisfacer sus necesidades habitacionales y urbanas, a saber: (a) la **incapacidad económica** para acceder a tales bienes y servicios; (b) la **inaccesibilidad físico-espacial** a los mismos (determinada por las distancias lineales y/o por la carencia de transporte regular y expedito que provea un acceso efectivo); y, (c) la **exclusión de grupos específicos de población** cuyas características singulares señalan requerimientos en materia de **diseño y garantías participativas** (como en el caso de mujeres, niños, adultos mayores, pueblos originarios, minorías sexuales, discapacitados o inmigrantes extranjeros).

Finalmente, junto con estas dimensiones se definen cuatro componentes de atención, los que señalan, de modo potencial, cuatro clases de déficit o de requerimientos específicos en: (1) **Vivienda**; (2) **Infraestructura**; (3) **Servicios**; y, (4) **Espacios Públicos**.

- Por **déficit de vivienda**, particularmente, se entiende el conjunto de “**requerimientos de alojamiento o habitación, que habilitan el acceso de individuos y colectividades a una solución habitacional adecuada, independiente y bien localizada, sea ésta de carácter transitorio o permanente**”.
- El **déficit de infraestructura**, por su parte, está configurado por “**requerimientos de infraestructuras urbanas, que facultan la circulación peatonal y vehicular, el abastecimiento de servicios básicos y la protección de la población contra riesgos naturales y antrópicos**”.
- En tercer lugar, el **déficit de servicios** implica “**requerimientos de servicios sociales que posibilitan la subsistencia, la seguridad y el acceso a oportunidades para el conjunto de la población**”.
- Por último, el **déficit de espacios públicos** se define como aquellos “**requerimientos de áreas, espacios y lugares (abiertos o cerrados) de uso público que fomentan la recreación, el esparcimiento, el intercambio, la integración social y la preservación del patrimonio histórico y cultural, así como también, contribuyen a garantizar la conservación de la biodiversidad y la sustentabilidad medioambiental de los asentamientos humanos**”.

La identificación de estos componentes tiene en cuenta como supuesto esencial que **el déficit urbano-habitacional no es sólo el déficit de los programas del MINVU**; por el contrario, **implica todas aquellas carencias que tienen impacto sobre la calidad de vida y sobre las condiciones del hábitat residencial, implicando un desafío multisectorial y de país**.