

MESA DE TRABAJO DÉFICIT URBANO-HABITACIONAL DOCUMENTO N° 4

“PUNTOS DE PARTIDA PARA ESTUDIAR EL DÉFICIT URBANO-HABITACIONAL HOY”

PRESENTACIÓN

En atención a las inquietudes y temas surgidos en las sesiones de discusión sostenidas en el contexto de la Mesa de Trabajo sobre el Déficit Urbano-Habitacional, se plantean algunas propuestas iniciales o “puntos de partida” con los cuales se pretende delimitar los principales desafíos que este proyecto tiene por delante.

Estos puntos de partida corresponden a los siguientes:

1. Fijar un marco de análisis básico para comprender el problema.
2. Incorporar los estándares urbanos y habitacionales en la definición de una “canasta urbana básica”.
3. Revisar los conceptos de espacio público que el MINVU ha empleado hasta ahora, promoviendo el desarrollo de una mirada aplicada e integral.
4. Estudiar el suelo como una variable determinante de los déficits urbano-habitacionales.
5. Avanzar en la construcción de modelos y proyecciones dinámicas.
6. Vincular los conceptos de déficit urbano y habitacional con la definición de sujetos relevantes para la política pública.

En las secciones siguientes, profundizaremos en el contenido de estas propuestas.

1. FIJAR UN MARCO DE ANÁLISIS BÁSICO PARA COMPRENDER EL PROBLEMA

Los temas que serán objeto de discusión en el contexto de la Mesa de Trabajo remiten al ámbito del diagnóstico, *excluyendo aspectos de planificación, gestión y evaluación*. En este sentido, proponemos ocuparnos de: (1) ***definir los conceptos de déficit urbano y habitacional***; (2) ***precisar sus dimensiones***; y, (3) ***establecer las estrategias, metodologías e instrumentos que permitan cuantificar su presencia y su distribución en el territorio***.

Respecto de fijar una ***plataforma común*** para estudiar los déficits urbanos y habitacionales, se acoge la proposición formulada en una de las intervenciones y que sugería ***caracterizar al déficit habitacional como una parte del déficit urbano***. Según se apuntó en las presentaciones, el déficit habitacional es un concepto que se produce y se define en referencia a estándares urbanos de calidad de vida, por lo que su connotación urbana es extensiva a la naturaleza del concepto.

Aunque es un criterio susceptible de discutirse con mayor profundidad, primeramente podemos decir que el estándar urbano debiese considerarse como **umbral** la *satisfacción de necesidades humanas básicas*, mas su definición no puede agotarse allí: debe incluir *todos aquellos **satisfactores o capacidades** que faculten el **desarrollo humano** de los individuos y colectividades en el contexto de un mundo competitivo, crecientemente interconectado y urbanizado.*

Si la misión del Ministerio es contribuir a mejorar la calidad de vida de los chilenos, la amplia definición que se señala aquí resulta consistente con este propósito. No obstante, es imprescindible partir del hecho que el Ministerio puede aportar a la consecución de un estándar urbano de calidad de vida por medio del cumplimiento de una **función específica y limitada** que, en primer lugar, se circunscribe a la **provisión de satisfactores físicos**, con especial referencia a **la vivienda, la infraestructura y el equipamiento público, a sus interrelaciones, y a las sinergias** que producen estos factores con otros servicios y prestaciones públicas y privadas (salud, educación, obras públicas, previsión social, fomento productivo, comercio, etc.).

2. INCORPORAR LOS ESTÁNDARES URBANOS Y HABITACIONALES EN LA DEFINICIÓN DE UNA “CANASTA URBANA BÁSICA”

Definir qué factores o elementos constituyen los más relevantes y cuya provisión debe ser asegurada prioritariamente en sus dimensiones de calidad, cantidad y accesibilidad para todos los chilenos.

Al respecto, diremos entonces que no basta con fijar estándares para todos los atributos, bienes o servicios cuya provisión es de competencia del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. En este sentido, es importante *revisar y fundamentar la selección de los aspectos críticos del déficit urbano y habitacional a los cuales nuestra institución debe prestar atención primordial y que, por ende, requieren ser medidos a través de instrumentos adecuados.*

En correspondencia con esta intención, se ha planteado la idea de construir una **“canasta urbana básica”** o, dicho de otro modo, un conjunto de bienes y servicios imprescindibles y universales y que constituirían un primer piso en la satisfacción de necesidades acordes a un estándar de calidad de vida urbana. La propuesta de la canasta urbana básica resultaría eficaz en la medida en que se pueda asociar a indicadores específicos que sean fácilmente comunicables y que permitan caracterizar patrones de inequidad entre regiones, comunas, ciudades y barrios.

3. REVISAR LOS CONCEPTOS DE ESPACIO PÚBLICO QUE EL MINVU HA EMPLEADO HASTA AHORA, PROMOVRIENDO EL DESARROLLO DE UNA MIRADA APLICADA E INTEGRAL

Otra propuesta que surgió de la discusión se refiere a ***revisar el concepto de espacio público***. La reforma propuesta a la Ley General de Urbanismo y Construcciones señala un nuevo horizonte normativo dentro del cual no resulta indiferente discutir el contenido y la extensión del concepto de espacio público.

Existe un conjunto de elementos urbanos cuya variedad y complejidad –así como su enorme significado y efecto sobre la calidad de vida- probablemente sólo pueda ser descrita y englobada mediante un concepto como el de espacio público. Entre ellos, cabe incorporar no sólo a las áreas verdes, espacios recreativos, parques y plazas, sino también la vialidad, las calles, las veredas, así como una amplia variedad de espacios abiertos, cerrados y semicerrados de uso público cuya propiedad es privada o público-privada.

Es importante considerar la amplia diversidad de espacios que prestan una función semejante en distintos contextos regionales, climáticos y urbanos (y cuya estructura, forma y características son muy diferentes) y que no pueden ser reducidos a un concepto restrictivo como el de área verde. La necesidad por espacios públicos y por áreas que cumplan funciones paisajísticas, recreativas o deportivas, puede ser resuelta –a lo largo y ancho del territorio nacional- por medio de satisfactores diversos entre los que se cuentan no sólo las áreas verdes, sino también otro tipo de espacios abiertos o cerrados que faculten usos comunitarios variados y que resulten ecológica y económicamente sustentables.

Por otra parte, es importante el perfeccionamiento de las atribuciones locales y regionales para la dotación de espacios públicos y áreas verdes, con especial atención a las responsabilidades del Municipio en la materialización y posterior operación de éstas, en atención a lo dispuesto en los Art. 68 y Art. 70 de la Ley General de Urbanismo y Construcción.

4. ESTUDIAR EL SUELO COMO UNA VARIABLE DETERMINANTE DE LOS DÉFICITS URBANO-HABITACIONALES.

Como fue puntualizado en variadas intervenciones, se vislumbra que ***el suelo es una variable fundamental*** a tener en cuenta y, por ello, debe ser incorporada y valorada dinámicamente dentro de todo esfuerzo por cuantificar carencias urbanas y habitacionales. Las condiciones de producción de suelo urbano apto no están a la par de las condiciones de producción de cualquier otro bien o servicio y, asimismo, la oferta de suelo se diferencia en orden a variables cuantitativas, cualitativas y económicas que no pueden ser desatendidas.

Por cierto, no es un asunto fácil resolver el cómo de este desafío. No sólo hay que considerar su complejidad técnica, sino también la sensibilidad del tema en relación a intereses políticos y económicos. No obstante –y en coherencia con la apuesta que plantea esta Mesa de Trabajo- se insiste en que *es factible incorporar el análisis del suelo en la medición de los déficits urbanos y habitacionales*. A modo de propuesta, se sugieren las siguientes líneas de análisis para abordar el estudio de la variable suelo:

- Disponibilidad y aptitud de suelo urbanizable para los diferentes segmentos habitacionales según estrato socioeconómico
- Suelos con factibilidad de servicios básicos, que condicionan las zonas para expansión de la ciudad,
- Dinámica de actualización de los planes reguladores

5. AVANZAR EN LA CONSTRUCCIÓN DE MODELOS Y PROYECCIONES DINÁMICAS

Desde un punto de vista metodológico, *un desafío ineludible lo constituye el desarrollo de modelos y proyecciones que permitan extender las capacidades de análisis de los instrumentos disponibles (censos, encuestas, registros y catastros) y generar estimaciones precisas, actualizadas y ajustadas a la evolución de variables dinámicas* (entre las que se cuenta el suelo, las tendencias de crecimiento urbano y los cambios en el ritmo del crecimiento demográfico). Hasta ahora, la única clase de proyecciones que el MINVU ha utilizado son de orden lineal y, por lo mismo, han estado asociadas a supuestos estáticos y frágiles. Por esta razón, no constituyen una herramienta útil para la planificación y la toma de decisiones, sobre todo en el nivel regional y local.

La elaboración de modelos y proyecciones dinámicas puede ser potenciada, además, con la construcción de unidades territoriales de análisis más complejas, entre ellas: categorías de urbanización con base en la agrupación de porciones de territorios comunales, el barrio como unidad estratégica de la planificación ministerial supone el consiguiente desafío de producir desagregaciones pertinentes a esta escala.

El desarrollo de modelos y proyecciones debe considerar las especificidades de los submercados regionales y de ciudades particulares, según las condicionantes diferenciales de suelo y según las particularidades del déficit urbano habitacional. De esta forma, será posible analizar los déficits urbano-habitacionales en su contexto de emplazamiento, en una gradiente de zonas urbanas con diferentes niveles de dotación de equipamiento y servicios y diferente nivel de accesibilidad al transporte público y tiempos de viaje al trabajo y el estudio desde la residencia.

En virtud de los argumentos expuestos, se postula que el desarrollo de modelos (econométricos o de otro tipo) junto con la elaboración de proyecciones dinámicas y que consientan diferentes escenarios posibles, *permitirá producir información sumamente*

valiosa para la gestión de programas y la planificación de escala nacional, regional, urbana y local.

6. VINCULAR LOS CONCEPTOS DE DÉFICIT URBANO Y HABITACIONAL CON LA DEFINICIÓN DE SUJETOS RELEVANTES PARA LA POLÍTICA PÚBLICA

En relación al tema de la ***accesibilidad (universal e inclusiva)*** como un tema no sólo de gestión, sino que una dimensión constituyente de la propia definición de los déficits urbanos y habitacionales, es una tarea prioritaria la identificación de sujetos sociales y de categorías urbanas y demográficas relevantes para la política pública.

En este sentido, es importante ajustar el análisis del déficit urbano habitacional a las orientaciones impulsadas por el actual Gobierno en la generación de un Sistema de Protección Social a escala nacional y en las revisiones –ajustadas a esta lógica- que ha propiciado MIDEPLAN en relación a sus categorías de análisis.

La emergencia de un enfoque basado en derechos (y que se erige como nuevo paradigma de las políticas públicas) y la instauración de instrumentos ajustados al concepto de vulnerabilidad social, abre la puerta a reconsiderar el conjunto de sujetos que revisten significación para las políticas urbanas, habitacionales y barriales que impulsa el MINVU.

En este plano, es posible advertir que algunas categorías tales como adultos mayores, niños y adolescentes, jóvenes, discapacitados, pueblos originarios, así como su interacción con categorías de género y de vulnerabilidad social, presuponen necesidades urbanas y habitacionales especiales. A ello se suman otro tipo de distinciones basadas en la distribución geográfica y en los modos de vida propios de diversas clases de asentamientos y escalas urbanas.

06.04.09