

**MESA DE TRABAJO DÉFICIT URBANO-HABITACIONAL
DOCUMENTO N° 4**

**“VIGENCIA Y SENTIDO DEL DÉFICIT URBANO Y HABITACIONAL COMO INSTRUMENTO
DE LA POLÍTICA PÚBLICA”**

1. Introducción

Las intervenciones de expertos de diversas instituciones en la CEPAL los días 15 y 16 de abril, entregan algunos argumentos y evidencias acerca de la necesidad y oportunidad de la integración de las miradas y los diagnósticos en torno al tema del déficit urbano-habitacional. Esto implica el trabajo coordinado de dos esferas hasta ahora independientes, la urbana y la habitacional, y en este nuevo momento de la discusión acerca de los conceptos y de la medición, permitirán el inicio de un debate que se espera profundo, no parcializado, e integral sobre estas dimensiones.

Como parte de los argumentos para orientar esta labor, hay un énfasis especial en los objetivos centrales de la tarea. Los avances en resolver los déficits urbano y habitacional son avances enfocados a mejorar la calidad de vida de los habitantes de las ciudades; haciendo referencia a la calidad de vida como un estado de aprobación con el entorno urbano, posible de asociar a la proporción de necesidades satisfechas y al grado de bienestar que las personas puedan alcanzar. A continuación, analizaremos estos aportes a la discusión y las argumentaciones expuestas sobre la importancia técnica de la medición del déficit, sobre el concepto de equidad que subyace detrás de esta medición, y las precauciones y previsiones a considerar en la elaboración de indicadores.

2. Una declaración detrás de la reducción del déficit urbano: propiciar ciudades más equitativas

Las ciudades son escenario de formas variadas de exclusión, algunas de éstas caben dentro de lo que podríamos definir como una representación y enumeración ampliada de elementos que son considerados como problemas urbanos: la escasez de oportunidades laborales, la falta de servicios básicos, la insuficiencia de espacios públicos, los problemas de accesibilidad y transporte público, los que están ligado a pautas de segregación, reproduciendo inequidades, que se expresan en el acceso limitado a determinados bienes de uso público.

El déficit urbano en el pasado se abordó desde la existencia de problemas de acceso a servicios básicos, como agua potable, saneamiento, electricidad, problemas que persisten en América Latina, y su solución debe orientarse a resolver junto con el acceso a estos, aspectos económicos, sociales, culturales, medioambientales, de transporte y seguridad.

Las declaraciones sucesivas generadas en el marco de encuentros promovidos por las Naciones Unidas en torno al tema, señalan que los indicadores de calidad de vida urbana deben abordar la entrega de servicios básicos suficientes, accesibles, y apropiados; e incorporar aspectos relacionados con aspectos económicos y sociales, como el empleo, la educación, salud, el transporte, la seguridad ciudadana y el uso sustentable de las energías. Aspectos que aluden a remediar los problemas de exclusión de los habitantes, no sólo en lo relacionado al acceso a vivienda, también a la preocupación por el entorno físico de éstas, reconociendo las problemáticas propias de zonas urbanas.

En este marco, los déficits que se presentan en las ciudades, urbanos y habitacionales, y que habitualmente son analizados como fenómenos distantes y disímiles, se propone sean abordados a través del concepto de producción de la ciudad. A través de la **producción de la ciudad**, es factible relacionar y reunir los déficits urbano y habitacional, hasta ahora analizados independientemente, yendo más allá del proporcionar o construir viviendas, incorporando la necesidad de organizar y mejorar la estructura urbana existente y la proyectada, permitiendo que en ésta los grupos de la población que presentan alguna exclusión, se integren a la dinámica funcional y vital que la ciudad puede ofrecer.

Esto aporta mayor complejidad a la tarea planteada, es importante iniciar la incorporación de estos conceptos en la política de desarrollo urbano que se establezca, de manera que la “solución habitacional” sea parte además de una planificación adecuada de los barrios y de las ciudades de las que son parte.

Dentro de los elementos centrales que marcan el debate en torno al tema, el suelo urbano, es sin duda uno de los que genera acuerdo en su importancia, pero disparidades en la solución; como “vehículo de acceso a la tenencia de vivienda”, constituye un factor central al momento de abordar la provisión de vivienda social y en la construcción de ciudades, y puede ser en algunos casos, causa de inequidades y reducción de las oportunidades. La escasez de suelo con cualidades urbanas (nos referimos a sectores dentro del área urbana y con provisión de servicios básicos), y los altos precios de los suelos al interior de la ciudad o en áreas con localizaciones más propicias son problemáticas constantes a las que se enfrentan desarrolladores urbanos. Por otra parte, es importante como medida de sustentabilidad de las ciudades, el promover modelos de asentamiento que usen eficazmente los recursos, y específicamente lo que se refiere a uso de suelo, de manera de no propiciar la expansión urbana desmedida.

En el contexto de una ciudad más equitativa, el espacio público de calidad es un elemento central dentro de los bienes públicos que es importante proporcionar a la ciudadanía, pese a que son necesarias definiciones acerca del uso y estándares de estos, el espacio público es definido como el “espacio de la sociabilidad”, donde la esencia de lo urbano, la vida en comunidad se puede concretar, de ahí el interés por contar con estos espacios y apuntar a su mejoramiento.

A esto se debe incorporar, como parte importante y de indudable representación de lo urbano, nos referimos al entorno edificado, a las construcciones y espacios públicos de antigua data en la ciudad, y que forman parte del patrimonio cultural de los habitantes de estas; se hace necesario generar actuaciones integrales de desarrollo urbano, con iniciativas de regeneración urbana que permitan “rescatar” zonas de la ciudad de interés para sus habitantes, y que estas iniciativas cuenten con apoyo de la comunidad, en su diseño e implementación.

Las interrogantes y los desafíos se centran en como se transita de un esquema centrado en la vivienda propia y el resolver los problemas del entorno inmediato, hasta una visión más ampliada del territorio de las ciudades, que considere también su ordenamiento, su funcionalidad y el momento productivo en que está inmerso.

3. Importancia técnico política de la medición del déficit y la elaboración de indicadores

Como parte del proceso de discusión y actualización sobre déficit urbano habitacional, surgen preguntas bases que deberían orientar el trabajo venidero, estas son ¿qué medimos? y ¿cómo medimos el déficit urbano y habitacional?. Hay algunas certezas sobre el rol que los indicadores y la operacionalización de la medición del déficit debe tener. Uno de los aspectos que genera mayores concordancias es que los indicadores sobre déficit urbano habitacional, necesariamente deben ser diseñados e implementados considerándolos como una herramienta que oriente la toma de decisiones. En especial, la elaboración de políticas públicas urbanas y habitacionales integradas, que finalmente debieran reflejarse en elevar la calidad de vida de los habitantes de las ciudades.

Surgen así, algunas premisas centrales sobre las que delinear la medición del déficit, principalmente, que el resultado de este proceso debe dirigirse a la generación de políticas públicas, no debe conformarse sólo con ser insumo para el estudio, o como herramienta para cuantificar demandas. Y como paso siguiente, debe incorporar la posibilidad de evaluar y medir aspectos relacionados con el funcionamiento de la gestión.

Los indicadores de déficit tendrían una proyección importante en la medición del éxito de las metas planteadas en la gestión pública, se propone que se establezcan reduciendo su abstracción y sean acotados en los plazos y en las áreas de acción. Conjuntamente a esto, se deben establecer los mecanismos que factibilicen el seguimiento de las mediciones, y viabilicen el ajuste de las políticas urbanas y habitacionales que estas sustentan.

El esfuerzo por cuantificar y evaluar el déficit urbano habitacional, adquiere así una vigencia y transcendencia mayor, al aproximarse a una medida de la calidad de vida de los habitantes de las ciudades, adquiriendo mayor relevancia al ser utilizada como un registro de éxito de las políticas públicas en las ciudades.

Sobre esto surgen precauciones al momento de elaborar los indicadores, teniendo en consideración que la generación de un sistema de indicadores de déficit no está exento de las influencias políticas y culturales del momento, no es neutro, detrás de estos hay valores y principios que definirán las metas y objetivos propuestos, y su evaluación posterior; esto refuerza la necesidad de poder realizar el seguimiento y evaluación de lo que se establezca como medida.

Sobre lo que se espera estimar, se han considerado las siguientes dimensiones para generar indicadores del déficit urbano:

- **Indicadores de dotación**: relativos a la presencia y cantidad de equipamiento y servicios.
- **Indicadores de accesibilidad**: medidas relacionadas con la proximidad a determinados equipamientos urbanos.
- **Indicadores de calidad**: que abordan la idoneidad, las cualidades objetivas, así como la valoración de parte de los usuarios de los equipamiento y servicios.
- **Indicadores de operación**: que dicen relación con el adecuado funcionamiento y utilización de los servicios.

El interés por la medición del déficit, centrado en un objetivo de integración social, entendiendo que las ciudades más integradas y equitativas, deben permitir a todos sus habitantes igualdad en la accesibilidad, dotación y operación a bienes urbanos públicos de calidad.

4. Algunas precauciones y previsiones en la elaboración de indicadores de déficit

Al momento de abocarnos a la operacionalización del déficit habitacional y urbano, las opiniones concuerdan en la necesidad de propiciar una eficiente coordinación interinstitucional, a través de la participación de mayor número de actores; la complejidad y amplitud de la tarea abordada, impone el involucrar diversos actores e instituciones del quehacer público, de manera de asegurar, o por lo menos propiciar una mirada transversal del problema.

Este imperativo, el de integrar a otros actores institucionales en este emprendimiento, tiene como sustento que los que consideramos como temas urbanos propiamente tal, son en parte importante realizados por otros servicios, volviendo imprescindible la coordinación de la inversión pública en ciudades para enfrentar los déficits detectados. Como observación y precaución, idealmente se debe considerar que los indicadores sean elaborados participativamente, involucrando a los ya mencionados actores de los ámbitos institucionales, pero también a la ciudadanía.

Los indicadores deben tener una expresión territorial acotada, dada la condición básicamente local de los problemas, dada por las diferencias territoriales y de escala, esto se hace evidente al referirnos a la medición de áreas verdes, las características de la dotación y las necesidades sin duda diferirán entre la zona norte y la zona sur del país. Al incorporar el énfasis territorial, dejamos la medición en términos globales, que uniforman las soluciones y las políticas emprendidas.

07.05.09