

MESA DE TRABAJO DÉFICIT URBANO-HABITACIONAL DOCUMENTO N° 7

“ANÁLISIS Y MEDICION DEL DÉFICIT URBANO-HABITACIONAL: UNA PROPUESTA”

1. Introducción

La Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos ha planteado la necesidad de asumir el análisis y atención del déficit habitacional desde una perspectiva comprensiva, interdependiente con su contexto urbano. En este sentido, se ha iniciado la discusión sobre un nuevo concepto, el déficit Urbano-Habitacional, cuyo análisis y cuantificación puede constituirse en un medio para aumentar la efectividad de la gestión del Ministerio, y del Estado en su conjunto, al conducir hacia la materialización de acciones e inversiones más integradas e integradoras.

Este texto entrega una visión sucinta y particular de las discusiones sostenidas con funcionarios MINVU de todas las regiones del país, durante el mes de marzo 2009. El mismo tiene como propósito ayudar a precisar y encausar la discusión y dar insumos para un plan de trabajo que produzca resultados tangibles en el más breve plazo.

Las discusiones en marcha llevan a considerar que el nuevo concepto de déficit urbano-habitacional requiere trabajar sobre tres temas centrales:

- **Conceptualizar el déficit urbano-habitacional** desde una perspectiva integral, que considere a la vivienda en su emplazamiento urbano
- **Dimensionar las dinámicas del suelo urbano** como una variable contextual determinante, que requiere medición y seguimiento permanente
- **Caracterizar y cuantificar la situación urbano-habitacional de los centros poblados del país**, y hacer estimaciones periódicas y proyecciones del déficit.

2. Definición del déficit urbano-habitacional

Analizar la situación habitacional desde una perspectiva integral, que considere la vivienda en su emplazamiento urbano, implica complementar el análisis del déficit habitacional con el análisis y cuantificación de las cualidades del espacio urbano.

Lo anterior conduce a la necesidad de revisar y complementar el cálculo y proyección del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo con un esfuerzo de definición de estándares y de cálculo de requerimientos cuantificables del espacio urbano en materia de:

- Dotación de equipamiento, servicios e infraestructura¹
- Calidad del equipamiento, servicios e infraestructura
- Accesibilidad a los equipamientos, servicios e infraestructura desde la residencia y desde los lugares de trabajo
- Accesibilidad y tiempos de viaje entre la residencia y los espacios de trabajo

El análisis del déficit urbano-habitacional, así definido, implica considerar cada centro poblado como un conjunto de zonas o sectores con diferentes niveles de situación en relación con los estándares que se definan y se atiendan tanto en materia de vivienda como de las cualidades del espacio urbano. El nuevo índice o conjunto de índices que defina el déficit urbano-habitacional deben considerar de manera conjunta la situación habitacional y las cualidades del espacio urbano.

3. Dimensionamiento de las dinámicas del suelo urbano como una variable contextual determinante

Paralelamente a los análisis ya planteados, se hace necesario medir y hacer seguimiento a las dinámicas de producción y reproducción del suelo urbano, como análisis de contexto al momento de definir estrategias específicas para atender el déficit urbano-habitacional. Incluir el suelo como variable determinante implica desarrollar al menos seis líneas complementarias de análisis y seguimiento:

- Disponibilidad o existencia de suelo urbanizable para los diferentes submercados habitacionales según estrato socioeconómico
- Dinámicas del valor del suelo según los submercados
- Propiedad del suelo
- Tamaño de los lotes
- Cualidades urbanas en el entorno de los lotes: dotación de equipamiento, servicios e infraestructura y acceso al transporte público en el entorno de los lotes disponibles para cada submercado
- Dinámica de actualización de los planes reguladores
- Potencial modificación o “reciclaje” de usos del suelo, por ejemplo: zonas industriales en desuso que puedan pasar a uso residencial o zonas de posible densificación

¹ Por infraestructura se considera principalmente a la vialidad vehicular y peatonal. Se considera además que el espacio urbano de uso público, diferente de las veredas y calles, se encuentra incluido en el término “equipamiento” el cual también incluye al comercio.

El seguimiento de estos seis aspectos permite complementar el análisis del déficit urbano-habitacional, dimensionando la viabilidad de las estrategias que se planteen para la atención del déficit.

4. Otros indicadores o información de contexto

En el taller sobre el déficit, efectuado en la CEPAL el 15 y 16 de abril, uno de los expositores habló de complementar el análisis con indicadores de patologías sociales urbanas. Sin embargo puede considerarse aventurado correlacionar patologías urbanas con la existencia de un mayor o menor déficit urbano-habitacional como variable independiente o elemento causal principal. Complejizar el análisis a este extremo puede resultar complejo y contraproducente para el debate público.

Se propone limitar la medición directa del déficit a aspectos tangibles de la vivienda, los hogares que la ocupan, las cualidades físicas del espacio urbano, y, como principal variable contextual, el suelo urbano.

5. Caracterización y cuantificación de la situación urbano-habitacional de los centros poblados del país: las particularidades regionales y los medios para el análisis

Cada región del país debe analizar y actuar sobre el déficit urbano-habitacional en función de sus características particulares de oferta y demanda. Cada región debe además caracterizar la situación urbano-habitacional en función de la experiencia específica acumulada en la atención del problema.

La ejecución urbano-habitacional del MINVU ha tenido y tiene diferencias regionales, cuyos aciertos y desaciertos deben ser revisados y compartidos para arribar a definiciones específicas y soluciones que también sean específicas.

A continuación se hará mención de los instrumentos disponibles de medición, los medios para el análisis y el potencial que implica considerar la experiencia acumulada en la atención del déficit.

6. Instrumentos para la recolección de información y actualización del déficit urbano-habitacional

El déficit habitacional lleva varias décadas de análisis en Chile. Ha utilizado las siguientes categorías:

- Déficit cuantitativo (cantidad)
- Déficit cualitativo (calidad)
- Accesibilidad, la que puede tener dos acepciones:
 - i. Accesibilidad desde el punto de vista del ingreso de las personas
 - ii. Accesibilidad referida a su localización en lugares equipados, cercanos al transporte público, servicios de salud y educación y espacios públicos (visión a ser potenciada en el marco del déficit urbano-habitacional).

A diferencia de la caracterización y análisis de las cualidades y problemáticas del espacio urbano, el déficit habitacional cuenta con fuentes periódicas de información: la Encuesta CASEN y el Censo, específicamente.

Su proyección se ha realizado en función de población y de hogares, enfrentando discrepancias con la realidad de la postulación a programas de vivienda en varias regiones (demanda efectiva que se recibe en los SERVIU).

La medición de las cualidades del espacio urbano es más compleja de definir y medir, dadas sus variadas dimensiones y las interrelaciones entre sus componentes. En el MINVU se han realizado, al parecer, pocas experiencias formales, una de ellas, la estimación de déficit de pavimentos por región, que data de mediados de los años 90.

El tratamiento que se ha dado a la atención de los déficits diferentes al de la vivienda, ha tendido, en consecuencia, a realizarse mediante la generación programas de mejoramiento priorizados sobre la base del sentido común e información contextual general. Otra aproximación, aplicada crecientemente por el MINVU desde 1990, es la aplicación de fondos concursables, lo que implica actuar en función de la demanda ciudadana informada u organizada, y no necesariamente en función de las necesidades reales de grupos sociales carenciados localizados en espacios urbanos deteriorados.

En cuanto a su medición, la única fuente reciente de información con la que cuenta el MINVU es la Encuesta Nacional de Percepción de Calidad de Vida Urbana 2007 (ECVU), efectuada en 103 comunas, y que entrega información sobre la infraestructura, los equipamientos, los servicios, la calidad y la accesibilidad a éstos. En el futuro se plantea que esta encuesta también indague sobre la satisfacción residencial, haciéndose extensivos a todos los niveles de ingreso, pudiendo recabar información sobre la percepción de las personas respecto de la calidad de la vivienda, su ubicación y las expectativas de mejoramiento.

En el caso del nuevo concepto de déficit urbano-habitacional, y de manera similar a la aproximación al déficit habitacional, se propone avanzar, hacia su medición en idénticas categorías a éste último, añadiendo la medición de la percepción ciudadana como necesario complemento, así:

- Déficit cuantitativo (cantidad)

- Déficit cualitativo (calidad)
- Accesibilidad
- Percepción ciudadana

En cuanto a fuentes de información, la caracterización y medición de las cualidades del espacio urbano no cuenta con fuentes de información periódica, una de ellas podría ser la ECVU antes mencionada, la que se ha planteado realizar cada dos o tres años. Pero bien se podría establecer un plan de trabajo y hacer gestiones para incorporar el análisis de déficits urbanos en otras herramientas ya existentes, vale decir:

- La encuesta CASEN
- El censo
- La encuesta panel, que se inicia este año
- La ficha de protección social
- Mediciones mediante herramientas tipo SIG²

Se ha hablado también sobre la posibilidad de generar un instrumento específico de análisis cuantitativo de déficit urbano-habitacional, lo cual podría evaluarse técnicamente.

Complementariamente, resulta relevante informar que el Observatorio Urbano de la Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos, ha estado desarrollando herramientas y sistematizando información en función de analizar los impactos de las inversiones y actuaciones MINVU, visualizando, con el apoyo de herramientas SIG, la concurrencia de las inversiones, su posible complementariedad, su relación con la localización de subsidios pagados en las ciudades y su relación con la existencia de territorios carenciados al interior de las ciudades. Esta información, que podría llamarse contextual, puede aportar al análisis integrado de las acciones en vivienda y las acciones a nivel de barrio y ciudad, y permitir una programación de acciones e inversiones que resulte ser más integrada e integradora .

En cuanto a mediciones directas del déficit, gracias a la existencia de herramientas SIG y la adquisición de imágenes satelitales, se ha trabajado a partir del año 2006 solamente en la medición del suelo urbano ocupado, las densidades y la estimación de suelo disponible al interior de los límites urbanos definidos en los instrumentos de planificación. Otros nuevos temas a incluir en las mediciones es la distancia a centros de salud y educación y mediciones de espacios verdes existentes.

7. Medios para el análisis: estadísticas y mapas, mapas y estadísticas

Otro aspecto relevante para la caracterización y cuantificación de la situación urbano-habitacional guarda relación con los medios que se utilicen. Para ello se plantea la

² Se plantea esta forma de medición, dada la existencia de imágenes de todas las ciudades chilenas con un nivel de precisión de un metro por pixel.

utilización conjunta y complementaria de dos medios de análisis: el análisis estadístico y la graficación de la información en mapas, iniciativa ya mencionada, promovida por la Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos.

Caracterizar la situación urbano-habitacional de los centros poblados del país, teniendo como sustento estimaciones periódicas del déficit, así como proyecciones, acompañadas de la utilización de herramientas de visualización de información, puede ayudar a materializar acciones e inversiones de mayor impacto, aprovechando de mejor forma la experiencia acumulada.

Así, la medición y seguimiento del déficit urbano-habitacional necesita avanzar más allá de la definición de índices que sean medidos y actualizados oportunamente, complementando el análisis estadístico con herramientas ágiles de visualización de la localización de las obras, programas y subsidios, que permitan analizar la concurrencia y complementariedad de las acciones e inversiones ejecutadas y programadas.

Se requerirá además modificar los procesos de construcción de los presupuestos de inversión anual y plurianual, tomando en consideración los resultados o impactos de las ejecuciones presupuestarias anteriores, analizando como las soluciones habitacionales, las inversiones urbanas y la planificación del transporte se plasman y complementan en el territorio, generando espacios urbanos con niveles diferenciados de requerimientos de viviendas y de dotación de equipamientos, servicios e infraestructura, los que serán de diferente calidad y resultarán de mayor o menor nivel de accesibilidad.

Así, mapas, estimaciones estadísticas y el aprovechamiento de la experiencia regional acumulada, se convertirían en medios aliados para poder comprender la situación urbano-habitacional en las comunas y ciudades, y al interior de éstas. Se podría así invertir con mayor eficacia, con un impacto más sustantivo y duradero en la atención del déficit urbano-habitacional.

07.05.09