

DÉFICIT URBANO-HABITACIONAL

Una mirada integral a la calidad de vida y el hábitat residencial en Chile



DÉFICIT URBANO-HABITACIONAL
Una mirada integral a la calidad de vida y
el hábitat residencial en Chile



Colección: Monografías y Ensayos
Serie VII: Política Habitacional y Planificación
Título: “Déficit Urbano-Habitacional: una mirada integral a la calidad de vida y el hábitat residencial en Chile”
Autor: Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos (CEHU)
Editor: Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos
ISBN: 978-956-7674-13-8
N° Publicación: 334
CDU: 351.778.53(83)

Diseño de portada:
Angélica Rebolledo Rissetti

Fotografías de portada:
Archivo MINVU

Ilustración de portada:
Paola Siclari Bravo, profesional Equipo Estudios y Evaluaciones, CEHU-MINVU

Diseño y Diagramación:
Angélica Rebolledo Rissetti

Impresión:
Alvimpress Impresores Ltda.

Santiago de Chile, noviembre de 2009

Créditos

La edición de esta publicación estuvo a cargo de la Comisión Asesora de Estudios Habitacionales y Urbanos (CEHU) del MINVU y su elaboración es el resultado de un trabajo colectivo desarrollado a lo largo del año 2009 en el que participaron más de 100 profesionales del nivel central y de las distintas secretarías y servicios regionales de este Ministerio que representaron a sus respectivos equipos en el proyecto de la Mesa de Trabajo Ministerial sobre Déficit Urbano-Habitacional.

La edición general del documento fue realizada por Eugenio Espinoza Arenas, encargado del Equipo de Estudios y Evaluaciones de la CEHU. La redacción y composición de los textos y esquemas incluidos en los diferentes capítulos fue dirigida y supervisada por María de la Luz Nieto de los Ríos (encargada de la CEHU) e incluyó - además de los aportes de las personas mencionadas- la participación de Ana Devia Balbontín, Juan Cristóbal Moreno Crossley, Carolina Ramírez Pérez, María Angélica Otey Rosas, Alejandra Rivas Espinosa y David Silva Johnson profesionales del Equipo de Estudios y Evaluaciones de la CEHU.

El desarrollo de cartografías, tablas, gráficos y análisis de información fue dirigido y coordinado por María Angélica Otey Rosas y Sergio León Balza, encargados de los equipos Observatorio Habitacional y Observatorio Urbano, respectivamente. La propuesta metodológica utilizada para el análisis del caso de Chillán (expuesto en el capítulo 4), además de las piezas cartográficas y tablas relacionadas, fue desarrollada en conjunto por Rodrigo González Lagos (profesional del equipo Observatorio Habitacional), Cecilia Muñoz Soto y Nicolás Romero Álvarez (profesionales del equipo Observatorio Urbano). Las tablas, gráficos y contenidos del Epílogo y los procesamientos de información requeridos para su

confección, son obra de María Angélica Otey Rosas, Alejandra Rivas Espinosa (profesional del equipo Observatorio Urbano) y José Sánchez Lagos (profesional del equipo Observatorio Habitacional).

El logo de la Mesa de Trabajo Ministerial sobre Déficit Urbano Habitacional y las piezas gráficas asociadas a éste son creaciones originales de Paola Siclari Bravo (profesional del Equipo de Estudios y Evaluaciones). Las fotografías que ilustran el documento fueron facilitadas por el Departamento de Comunicaciones y por el Programa Quiero Mi Barrio del MINVU, según se acredita. La selección de las mismas y la edición gráfica del documento fue efectuada por Matías Asún Hamel, mientras que el diseño de esquemas de apoyo fue realizado por Carolina Ramírez Pérez (profesionales, ambos, del Equipo de Estudios y Evaluaciones). Toda la información analizada en el documento proviene de fuentes públicas.

Agradecimientos

El proyecto de la Mesa de Trabajo Ministerial sobre Déficit Urbano-Habitacional no hubiera sido posible sin el respaldo y compromiso de las autoridades y jefaturas del MINVU, destacando especialmente el apoyo de Patricia Poblete Bennett (Ministra de Vivienda y Urbanismo) y Paulina Saball Astaburuaga (Subsecretaria de Vivienda y Urbanismo), así como de Jaime Silva Arancibia (Jefe de la División de Política Habitacional), Luis Eduardo Bresciani Lecannelier (Jefe de la División de Desarrollo Urbano) y Héctor López Alvarado (Jefe de la División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional).

Por su apoyo y compromiso en el desarrollo de la Mesa de Trabajo Ministerial sobre Déficit Urbano-Habitacional se agradece a todos los funcionarios de los diferentes equipos ministeriales que participaron y colaboraron activamente en esta iniciativa, incluyendo a los representantes de las SEREMI y los SERVIU de todas las regiones del país y de las diferentes Divisiones, Departamentos, Unidades y Equipos del nivel central, así como del Parque Metropolitano de Santiago.

Agradecemos, asimismo, los aportes y colaboración prestada por profesionales de otras instituciones del sector público, destacando especialmente al Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) –a través de sus Divisiones Social y Regional– y al Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Se reconoce, también, el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de los numerosos investigadores, profesionales, académicos y representantes del sector privado y de organizaciones de la sociedad civil que participaron en los encuentros de discusión efectuados en el marco de este proyecto.

ÍNDICE

INDICE DE CONTENIDOS

Presentación	9
1. INTRODUCCIÓN	11
1.1. Antecedentes y perspectiva histórica	11
1.2. Premisas y descripción del desafío	13
1.3. La experiencia de la Mesa de Trabajo Ministerial sobre el Déficit Urbano-Habitacional	16
1.4. Panorama general del documento	16
2. HACIA UNA COMPRENSIÓN INTEGRAL DEL DÉFICIT URBANO-HABITACIONAL	19
2.1. Conceptos y definiciones generales	19
2.2. Dimensiones del Déficit Urbano-Habitacional	20
2.3. Componentes y subcomponentes	20
2.3.1. Vivienda	21
2.3.2. Infraestructura	21
2.3.3. Servicios	21
2.3.4. Espacio público	22
2.4. Unidades y escalas de análisis	23
2.5. Sujetos y grupos relevantes	24
2.6. Variables estratégicas	24
2.6.1. Suelo	25
2.6.2. Gestión pública	25
2.6.3. Gestión privada	26
2.6.4. Integración y cohesión social	27
2.6.5. Seguridad ciudadana	27
2.6.6. Participación	28
3. HACIA UNA NUEVA METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DE ANÁLISIS Y ESTIMACIONES	31
3.1. Introducción	31
3.2. Precauciones y supuestos básicos	32
3.3. Fuentes de información	34
3.3.1. Aproximaciones y fuentes directas	34
3.3.2. Aproximaciones y fuentes indirectas	35
3.4. Indicadores	36
3.4.1. Indicadores de Vivienda	36
3.4.2. Indicadores de Infraestructura	47
3.4.3. Indicadores de Servicios	54
3.4.4. Indicadores de Espacio Público	57
4. HACIA UN DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO DEL DÉFICIT URBANO-HABITACIONAL CON ENFOQUE TERRITORIAL: EJEMPLO DE UNA APLICACIÓN PRÁCTICA PARA EL CASO DE CHILLÁN	63
4.1. Introducción	63
4.2. Metodología	64
4.3. Presentación de los resultados	67
4.3.1. Antecedentes básicos	67
4.3.2. Análisis comparativo de indicadores de Déficit Urbano-Habitacional a escala de ciudad	67

4.3.3. Análisis de áreas de Déficit Urbano-Habitacional en la ciudad de Chillán	71
4.3.4. Análisis de localización de inversiones sectoriales y análisis micro con foco en barrios	76
4.4. Conclusiones preliminares	77
5. APRENDIZAJES Y DESAFÍOS	79
EPÍLOGO: LA SITUACIÓN URBANO HABITACIONAL DE CHILE Y SUS CIUDADES	83
Introducción	83
Desigualdad de información entre aspectos habitacionales y urbanos	84
Nuevos componentes del déficit de vivienda: complejizar lo que existía	86
Analizando el déficit de vivienda desde las perspectivas y necesidades de las personas	87
Incluyendo los otros componentes del Déficit Urbano-Habitacional	90
Una mirada sintética	92
REFERENCIAS	95
ACRÓNIMOS	99
ÍNDICE DE TABLAS	
Tabla 1 : Déficit cuantitativo de vivienda. Identificación de factores relevantes para su estimación	42
Tabla 2 : Déficit cuantitativo de vivienda. Propuesta de identificación de requerimientos e indicadores	43
Tabla 3 : Déficit cuantitativo de vivienda. Propuesta de indicadores agregados de déficit cuantitativo en vivienda	44
Tabla 4 : Déficit cualitativo de vivienda. Identificación de factores relevantes para su estimación	44
Tabla 5 : Déficit cualitativo de vivienda. Propuesta de identificación de requerimientos e indicadores	45
Tabla 6 : Déficit cualitativo de vivienda. Propuesta de indicadores agregados de déficit cuantitativo en vivienda	46
Tabla 7 : Déficit de acceso de vivienda. Propuesta de identificación de requerimientos e indicadores	47
Tabla 8 : Déficit en infraestructura. Propuesta de identificación de subcomponentes y categorías	48
Tabla 9 : Déficit cuantitativo de infraestructura: redes de servicios básicos. Propuesta de identificación de requerimientos e indicadores	50
Tabla 10 : Déficit cuantitativo de infraestructura: vialidad, conectividad y transportes. Propuesta de identificación de requerimientos e indicadores	50
Tabla 11 : Déficit de servicios: educación y salud. Propuesta de identificación de subcomponentes, categorías y escalas territoriales	55
Tabla 12 : Déficit cuantitativo de servicios: educación. Propuesta de identificación de requerimientos e indicadores	56
Tabla 13 : Déficit cuantitativo de servicios: salud. Propuesta de identificación de requerimientos e indicadores	56
Tabla 14 : Déficit cuantitativo de servicios: servicios públicos. Propuesta de identificación de requerimientos e indicadores	57
Tabla 15 : Déficit de espacio público. Propuesta de identificación de componentes, categorías y escalas territoriales	60
Tabla 16 : Déficit cuantitativo de espacio público: áreas verdes y espacios de valor paisajístico. Propuesta de identificación de requerimientos e indicadores	60
Tabla 17 : Déficit cuantitativo de espacio público: áreas recreativas de acceso público. Propuesta de identificación de requerimientos e indicadores	61
ÍNDICE DE RECUADROS	
Recuadro 1: La política urbano-habitacional de mejoramiento de calidad e integración social (2006-2010)	18
Recuadro 2: Integración y cohesión social: un desafío a los nuevos diagnósticos	30
Recuadro 3: Suelo urbano: alcances en el diagnóstico del Déficit Urbano – Habitacional	53
Recuadro 4: Las ciudades chilenas. Una propuesta de clasificación basada en su tamaño demográfico	62
Recuadro 5: Identificación de áreas con Déficit Urbano-Habitacional en base a información georreferenciada: una metodología de análisis	66
Recuadro 6: Ciudades pequeñas: una prioridad emergente	78
Recuadro 7: Informes de ciudades: por un proceso participativo de diagnóstico encabezado desde el nivel regional	82
ÍNDICE DE FIGURAS	
Figura 1 : Definición, dimensiones y componentes del Déficit Urbano-Habitacional	20
Figura 2 : Escalas de análisis y unidades de gestión del Déficit Urbano-Habitacional	24
Figura 3 : Variables estratégicas en el análisis del Déficit Urbano-Habitacional	29
Figura 4 : Áreas de influencia	66
Figura 5 : Intersección entre áreas	66
Figura 6 : Intersección con áreas administrativas	66
Figura 7 : Clasificación de áreas según Déficit Urbano-Habitacional	67
Figura 8 : Déficit de vivienda (2002). % población afectada por déficit cuantitativo de vivienda	68
Figura 9 : Déficit de vivienda (2002). % población afectada por déficit cualitativo de vivienda	68
Figura 10: Déficit de infraestructura (2002). % población afectada por una o más carencias de servicios básicos	69
Figura 11: Calidad de infraestructura (2007). % población afectada por infraestructura de mala calidad según su percepción	70

Figura 12:	Calidad de los servicios (2007). % población afectada por infraestructura de mala calidad según su percepción	70
Figura 13:	Calidad del espacio público (2007). % población afectada por espacio público de mala calidad según su percepción	71
Figura 14:	Déficit de vivienda. Vivienda a reemplazar o proveer. Ciudad de Chillán	72
Figura 15:	Infraestructura. Ciudad de Chillán	73
Figura 16:	Déficit de infraestructura. Indicador de cobertura insuficiente. Ciudad de Chillán	73
Figura 17:	Servicios prioritarios. Ciudad de Chillán	74
Figura 18:	Déficit de servicios. Indicador de cobertura insuficiente. Ciudad de Chillán	74
Figura 19:	Espacio público. Áreas verdes y recintos deportivos. Ciudad de Chillán	75
Figura 20:	Déficit de espacio público. Indicador de cobertura insuficiente. Ciudad de Chillán	75
Figura 21:	Déficit Urbano-Habitacional. Síntesis. Ciudad de Chillán	76
Figura 22:	Inversión MINVU (2006-2008) Ciudad de Chillán	76
Figura 23:	Comuna de Chillán. Unidades vecinales 19, 20, 21 y 29	77
Figura 24:	Déficit habitacional según Censo 2002 por tipo de déficit	84
Figura 25:	Requerimientos de nuevas viviendas según Censo 2002 por tipo de requerimiento	84
Figura 26:	Déficit habitacional cuantitativo según componentes. CASEN 2006	85
Figura 27:	Hogares allegados según índice de hacinamiento. CASEN 2006	86
Figura 28:	Hogares sin allegamiento según índice de hacinamiento. CASEN 2006	86
Figura 29:	Hogares según necesidades especiales. CASEN 2006	87
Figura 30:	Hogares con presencia de personas con discapacidad. CASEN 2006	87
Figura 31:	Composición de los hogares según presencia de personas mayores. CASEN 2006	88
Figura 32:	Jefe de hogar con pertenencia a pueblos originarios. CASEN 2006	89
Figura 33:	Jefe de hogar con pertenencia a pueblos indígenas según quintil de ingreso. CASEN 2006	89
Figura 34:	Jefe de hogar con pertenencia a pueblos indígenas según zona. CASEN 2006	89
Figura 35:	Personas que perciben su vivienda lejos del espacio público por tipo de ciudad (%). ECVU 2007	90
Figura 36:	Personas que perciben el espacio público de mala calidad por tipo de ciudad (%). ECVU 2007	91
Figura 37:	Personas que perciben los servicios lejos de las viviendas por tipo de ciudad (%). ECVU 2007	91
Figura 38:	Personas que perciben servicios de mala calidad por tipo de ciudad (%). ECVU 2007	92
Figura 39:	Personas que perciben infraestructura de mala calidad (%). ECVU 2007	92
Figura 40:	Personas que perciben espacio público, infraestructura y servicios deficientes según percepción ciudadana (%). ECVU 2007	93

PRESENTACIÓN

Las ciudades chilenas han progresado mucho en los últimos 19 años lo que se refleja, entre otros, en un mejoramiento sustantivo de su infraestructura, equipamientos y servicios que responden a los objetivos estratégicos de desarrollo del país.

Las situaciones ilegales e informales de tenencia de la propiedad se han reducido a su mínima expresión; los centros urbanos históricos han mejorado y contamos con nuevos espacios públicos para celebrar el Bicentenario. En materia de vivienda hemos reducido a menos de la mitad el déficit habitacional y hemos conseguido una cobertura casi total de servicios básicos.

Sin embargo, observamos con preocupación las tendencias de segregación urbana residencial, desigualdad socioeconómica y falta de cohesión social en nuestro país, en particular en las grandes metrópolis.

Necesitamos corregir estas graves diferencias, teniendo en cuenta que la ciudad es un derecho de todos y para todos. La Presidenta Michelle Bachelet nos ha convocado a poner la integración social en el centro de la agenda urbana, lo que hemos ido abordando a través de las Políticas de Protección Social del Gobierno.

Hemos dejado de construir ghettos urbanos y no podemos permitir que las condiciones de exclusión que aún permanecen, se perpetúen. Por el contrario, queremos construir ciudades inclusivas, donde haya espacio y oportunidades para todos, donde los servicios urbanos y los espacios públicos complementen a la vivienda, enriqueciendo la calidad de vida de las personas. Esto sólo es posible, si miramos la ciudad integralmente, si contamos con diagnósticos que aborden los aspectos habitacionales en forma simultánea e integrada con los aspectos urbanos.



Este documento responde al desafío de mirar integralmente lo urbano y lo habitacional. En él se presenta el avance logrado durante el año 2009 en la Mesa de Trabajo sobre Déficit Urbano-Habitacional. No es un trabajo terminado, por el contrario, su pleno sentido sólo se logrará cuando se avance en los diagnósticos urbano-habitacionales de las ciudades, en todas las regiones.

Tal como en esta primera etapa, la que viene deberá hacerse a partir de un trabajo intersectorial, en el que participen organismos públicos y privados con expresión en el territorio. Así será posible definir, con una mirada de conjunto, las carencias urbanas y habitacionales que afectan significativamente el hábitat residencial y la calidad de vida de quienes viven en nuestras ciudades y zonas rurales. Para ello necesitamos la participación de todas y todos. Esta es la propuesta y la invitación.

PATRICIA POBLETE BENNETT
Ministra de Vivienda y Urbanismo



1.1. Antecedentes y perspectiva histórica

Desde sus orígenes, la política habitacional chilena ha tenido por objetivo principal la atención de demandas relacionadas con la carencia cuantitativa de viviendas y con la insuficiencia material y sanitaria de las mismas. El primer Censo Nacional de Vivienda, en 1952, permitió contar con un diagnóstico completo de la situación habitacional de los hogares chilenos. En esa época se daba cuenta de un stock total de 1.051.075 viviendas particulares y se estimaba el déficit habitacional en 242.338 unidades, de acuerdo al tipo y estado de conservación de las viviendas (Silva y Nieto, 1974a).

Planes masivos de soluciones habitacionales, como fueron los “Planes de Ahorro Popular” (PAP) en los años 60 no lograron revertir la situación deficitaria, la que se mantuvo en términos relativos, llegando en 1970 a 400.000 unidades que representaban un 21% del stock (Silva y Nieto, 1974b). En los tres primeros años de la década del 70, durante el Gobierno de la Unidad Popular, se dio inicio a los planes habitacionales de construcción de viviendas más masivos conocidos hasta entonces (en 1972 las corporaciones del sector vivienda iniciaron la construcción de más de 100.000 viviendas), los que se vieron frenados por el desabastecimiento de materiales de construcción y llegaron a una brusca paralización en septiembre de 1973.

Posteriormente, desde 1974 hasta 1989, la construcción habitacional alcanzó cifras inferiores a las 40.000 viviendas anuales, no logrando cubrir los requerimientos de nuevas viviendas por causa del crecimiento de los hogares (MINVU, 2008a). Así, al transcurrir 16 años, el déficit habitacional superó al millón de viviendas en 1990 (MIDEPLAN, 1996), cifra abrumadora no sólo por su

magnitud sino por el surgimiento de un nuevo componente del déficit: las familias allegadas. Producto de la represión a la invasión de tierras durante el período del Gobierno Militar, se hizo más compleja la naturaleza del déficit habitacional. Ya no sólo se habitaba en viviendas de mala calidad o en mal estado, sino que además se compartía la vivienda con otro u otros grupos familiares, sin suficiente privacidad y en difíciles condiciones de convivencia diaria.

Al mismo tiempo, la institucionalidad rectora e inversora en materia de vivienda y desarrollo urbano sufrió importantes modificaciones, entre las que se cuenta la creación de nuevas regiones, con facultades para planificar el territorio e invertir en él; la eliminación de los límites urbanos, liberando restricciones a la oferta de suelo, y la reducción del carácter vinculante de la planificación urbana a fines de la década de los 70. La regionalización y la privatización de los servicios sanitarios, dejó sin respuesta institucional el tema de las aguas lluvia. Este período prácticamente no presenta esfuerzos ni iniciativas en materia de inversión del MINVU en proyectos urbanos.

El año 1979, se aprobó la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU). Entre los objetivos generales de la PNDU estuvo el armonizar los lineamientos sectoriales con la política global de organización económica y social vigente en el país durante esos años denominada “Economía Social de Mercado”. En lo particular, la PNDU dispuso las siguientes ordenaciones de política pública: el suelo urbano dejaba de ser un recurso escaso; la necesidad de aplicar sistemas flexibles de planificación con una mínima intervención estatal; la exigencia de definir procedimientos y eliminar restricciones para permitir el crecimiento natural de las áreas urbanas siguiendo la tendencia del mercado. En concordancia con estos principios de acción, se procede a modificar el Plan Intercomunal de Santiago mediante el D.S. N° 420 (V. y U.) de 1979, declarando como área de expansión urbana de Santiago a una superficie de 62.000 hectáreas, equivalente a un 160% del área urbana de esa fecha (Valdés, 1989).

Vale señalar que sólo seis años después, en 1985, el gobierno se vio en la necesidad de ajustar la PNDU mediante la dictación del Decreto Supremo 31, el que dispuso que el suelo urbano constituyera efectivamente un recurso escaso y que el derecho de propiedad podía tener restricciones en función del bien común. Agregaba la citada disposición jurídica que la libre iniciativa y el

mercado, en él ámbito de lo urbano, debían sujetarse a la planificación estatal. En relación a la ampliación de los límites de la zona urbana de Santiago, disponía que era necesario promocionar el uso intensivo del suelo de áreas consolidadas, a fin de evitar el crecimiento en extensión de la ciudad.

Una vez recuperada la democracia, a partir de 1990, la respuesta institucional al enorme y urgente déficit habitacional implicó privilegiar la construcción masiva de viviendas, pasando en la década de los 90 a un promedio superior de 90.000 viviendas iniciadas anualmente con aportes del Estado. Una consecuencia de esta masividad fue el crecimiento desequilibrado de las ciudades y el surgimiento de zonas periféricas homogéneas con una condición socio económica desmejorada y una insuficiente dotación de servicios urbanos.

Durante los años 90 por primera vez se explicitó el déficit habitacional cualitativo junto con el cuantitativo. Este estudio fue elaborado por Joan MacDonald en base al CENSO de 1992 y estimaciones de CELADE-CEPAL del año 1996 (MacDonald, 2003).

El contexto político sectorial de este esfuerzo de estimación lo constituyó la discusión impulsada por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo durante los años 1993 a 1996 mediante una Consulta Nacional “cuyo objetivo fue la formulación de una política de Estado en materia de desarrollo urbano, es decir, una Política centrada en los objetivos y requerimientos de largo plazo, que supere los objetivos coyunturales de los gobiernos de turno” (Larraín, 1996). Cabe señalar este intento de crear una nueva Política no tuvo aprobación oficial.

Durante la primera mitad de los 90 se reinician los esfuerzos de inversión pública en proyectos urbanos, con los programas de Parques Urbanos, Pavimentos Participativos, y Equipamiento y Mejoramiento Comunitario. En estos programas, la ciudadanía encuentra una oportunidad para expresar sus demandas y urgentes necesidades, acumuladas en dieciséis años de construcción de proyectos únicamente de viviendas. Al mismo tiempo, se mejoran los requisitos y estándares de calidad urbana de los nuevos loteos de viviendas sociales, exigiendo la construcción simultánea de obras de equipamiento y la reserva de terrenos para áreas verdes. Sin embargo, no se plantea la necesidad de coordinar las inversiones

urbanas con las habitacionales; tampoco se vislumbra la integración de las políticas en ambos segmentos del sector habitacional urbano u otros.

El año 2000, por primera vez el Gobierno se plantea los temas de ciudad entre las prioridades políticas, prestando principal atención a la seguridad ciudadana y la recuperación de los espacios públicos para el uso ciudadano. Así, se da inicio a programas de rehabilitación de centros históricos y de recuperación de espacios públicos.

En el año 2004, los temas urbanos forman parte importante del Programa de Gobierno y se categorizan los tres ámbitos en que se desarrolla la política pública sectorial: vivienda, barrio y ciudad. En consecuencia se crea el programa “Quiero mi Barrio” y se propone la institucionalización de una política permanente de recuperación de barrios, además de acuñar el concepto Política Urbano-Habitacional de Mejoramiento de la Calidad y de Integración Social.

En este marco, se inicia a comienzos del año 2009 el esfuerzo de replantearse el tema del déficit desde una perspectiva integral, dando paso al concepto de Déficit Urbano-Habitacional, con el que se busca una perspectiva de diagnóstico que sirva de instrumento para la política.

El presente documento, “Déficit Urbano-Habitacional: una mirada integral a la calidad de vida y el hábitat residencial en Chile”, sintetiza el trabajo de revisión crítica y ajuste de la metodología empleada hasta ahora para conceptualizar y cuantificar la circunstancias deficitarias en lo urbano-habitacional del país y se erige, a su vez, como el último logro y el trabajo más avanzado para alcanzar mediciones fiables y completas al respecto.

1.2. Premisas y descripción del desafío

La nueva orientación urbano-habitacional de la política del MINVU implica reconsiderar y repensar en forma integrada, los conceptos, categorías, dimensiones e indicadores comprometidos en la definición del Déficit Urbano-Habitacional. Lo anterior también invita a discutir, de manera crítica, algunas de las principales debilidades observadas a partir de la experiencia reciente del MINVU.

Resulta ineludible repensar los déficits habitacionales y urbanos en conjunto para evitar la fragmentación en los diagnósticos, en los instrumentos e incluso entre los



Programa Quiero mi Barrio, Región de Arica

propios equipos humanos responsables. Por esta razón, se vislumbra la urgente necesidad de buscar caminos que permitan una mayor integración y diálogo entre la dimensión urbana y la dimensión habitacional, siendo prioritario contar con conceptos transversales.

Se advierte así la necesidad de revisar y poner al día ciertos temas de análisis cuya vigencia puede ser objeto de discusión, tales como: materialidad, allegamiento y la existencia de modelos que expliquen las interrelaciones entre el déficit habitacional y la dotación de servicios, infraestructura y transporte, así como también temas de acceso relacionados a estos componentes.

También resulta imperativo preguntarse si conceptos como déficit, carencia o necesidades son todavía válidos para describir los requerimientos habitacionales y urbanos de un país, y discutir si sus implicancias a nivel de vivienda, barrio y ciudad pueden ser concebidas bajo otra mirada distinta o complementaria a la medición de déficit.

Uno de los desafíos que se presentan en el establecimiento del Déficit Urbano-Habitacional es que este concepto no puede ser comprendido de forma unitaria ya que en él se superponen la multiplicidad de componentes del aparato urbano. Esto conlleva a la aproximación y entendimiento de diversas unidades de referencia para el análisis, las que en algunos casos será preferentemente habitacionales



Viviendas para el Adulto Mayor, Región Metropolitana

y en otros, netamente referidos a carencias o necesidades en materia de infraestructura, servicios y espacios públicos.

Una pregunta válida para determinar estas unidades de referencia es a quiénes afectan y a qué afecta el déficit. Así, podemos entender que la familia, en sus componentes de hogar-vivienda; el barrio, la ciudad y las localidades rurales, en sus componentes de infraestructura, servicios y espacios públicos, son elementos determinantes para el análisis. Al preguntarnos, en cambio, en qué niveles se aborda el déficit, son las unidades de gestión una respuesta válida. Así, la comuna, la región y el país son unidades relevantes de análisis.

Otro desafío en el establecimiento del Déficit Urbano - Habitacional se relaciona con la forma de disponer de información apropiada para medir y visualizar los déficits de vivienda, espacio público, infraestructura y servicios. Se plantean entonces un conjunto de interrogantes en relación a las fuentes, metodologías y estrategias que podrían ser empleadas. Nuestro país dispone de un amplio conjunto de fuentes de información cuya calidad y potencial de análisis resulta indiscutible y respecto del cual es necesario buscar estrategias para incrementar su aprovechamiento. Fuentes convencionales como el Censo así como la encuesta CASEN y otras (Encuestas de Empleo, Seguridad Ciudadana, Consumo Cultural y Uso del Tiempo), tienen un rol que cumplir, en la medida en que permiten entregar información detallada sobre temas específicos.

No obstante, estos instrumentos convencionales no necesariamente disponen de ítemes adecuados para diagnosticar y medir déficits urbanos habitacionales en toda su complejidad. De ahí que un aspecto fundamental es la introducción de innovaciones en el diseño de estos instrumentos y en la probable introducción de nuevas herramientas, como el levantamiento de catastros, el empleo de Sistemas de Información Geográfica (SIG) y el desarrollo de análisis sensibles a las especificidades regionales y locales.

Respecto del mejoramiento de instrumentos existentes, han surgido avances, con el nacimiento de nuevos instrumentos como la encuesta de "Percepción de Calidad de Vida Urbana" (2007), donde se valida la apreciación de los habitantes respecto de la infraestructura, los servicios y el espacio público del barrio y la comuna.



Viviendas del Fondo Solidario, Región del Biobío

En complementariedad con fuentes tradicionales, surge también el aprovechamiento de Sistemas de Información Geográfica, lo que permite el despliegue adicional de información en tablas y mapas, así como también determinar el déficit habitacional cuantitativo y analizar la disponibilidad y localización de distintos servicios en el espacio. De esta forma, es posible analizar la integración entre distintas capas de información en un ensayo de lo que supone la complejidad de la vida real, de modo de comprender cómo las distintas variables se interrelacionan y dialogan sobre el territorio.

Es necesario también destacar que los análisis deben ser sensibles a las características particulares de regiones y localidades ya que diversos contextos urbanos revelan magnitudes y realidades específicas, las que deben ser reconocidas en el cálculo del Déficit Urbano-Habitacional.

Las reflexiones planteadas en este documento buscan estimular el debate y la discusión, considerando que resulta innegable que muchos de estos desafíos no pueden

ser asumidos desde una mirada sectorial restringida. De allí que la tarea sugerida de repensar el Déficit Urbano-Habitacional exige de la participación y el compromiso de diversos actores e instituciones.

Entre éstos, no sólo cabe contemplar al MINVU, sus diferentes unidades, servicios y secretarías regionales, sino a otras reparticiones públicas como el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), la Subsecretaría de Desarrollo Regional Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), entre otras. Asimismo, es necesario contar con el aporte crítico y constructivo de académicos, centros de estudio, institutos, universidades y organismos internacionales que desarrollan un permanente trabajo de investigación sobre temas de competencia ministerial. También resulta fundamental la participación activa de la ciudadanía, del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil, cuya presencia es central para respaldar y dar sentido a este proceso.

1.3. La experiencia de la Mesa de Trabajo Ministerial sobre el Déficit Urbano-Habitacional

La cronología del quehacer relacionado con la Mesa de Trabajo Ministerial sobre el Déficit Urbano-Habitacional ha estado dada por las numerosas experiencias que se han venido desarrollando durante todo el año 2009. Estas tuvieron por objeto socializar orientaciones, revisar conceptos, discutir estrategias, explorar metodologías y analizar indicadores e instrumentos que permitan consolidar una definición y procedimientos actualizados para la estimación del Déficit Urbano-Habitacional en Chile, con arreglo a los fines y objetivos estratégicos de la Política Urbano-Habitacional de Mejoramiento de la Calidad e Integración Social.

En este sentido, se debe comenzar por destacar la formulación original del proyecto y el arranque de la etapa de discusión interna que se llevó a cabo en el ámbito del MINVU entre enero y marzo de este año. De este modo, en primer lugar se procedió a constituir oficialmente la Mesa de Trabajo propiamente tal y a inaugurar la etapa de discusión. Posteriormente, se llevó adelante un taller de alcance más amplio en dependencias de la CEPAL que contó con la participación de expertos de otras organizaciones tanto del sector público, como del sector privado, la sociedad civil y de organismos internacionales. A continuación, se procedió a elaborar una propuesta formal de definición institucional del concepto de Déficit Urbano-Habitacional. Entre los meses de junio y julio, en tanto, se procedió a presentar la propuesta elaborada ante las autoridades del Ministerio, investigadores, académicos y especialistas de otras instituciones del sector público. A continuación –en agosto– se conformaron los equipos de trabajo para proceder a elaborar una propuesta técnico-metodológica detallada para la medición y el análisis de los componentes del Déficit Urbano-Habitacional.

Durante el mes de septiembre se llevaron adelante presentaciones de los avances obtenidos a partir de las actividades desarrolladas en derredor de la Mesa de Trabajo. Estas presentaciones se desplegaron a través de seminarios regionales en Rancagua y Valparaíso con profesionales de los SERVIU y las SEREMI de ambas unidades geográfico-administrativas. Paralelamente al trabajo con las regiones, durante septiembre se realizaron talleres de discusión sobre el papel de ciertos grupos de atención prioritaria en el análisis del Déficit Urbano-

Habitacional que contaron con la participación de representantes del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), Servicio Nacional del Menor (SENAME) y Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). También – durante las mismas fechas – se efectuaron reuniones de coordinación intersectorial con representantes de los Ministerios de Salud y Educación.

Finalmente, en octubre, se procedió a confeccionar un documento final con la propuesta técnico-metodológica elaborada por los equipos de trabajo, la que busca sintetizar la experiencia de la Mesa de Trabajo y sentar las bases para el desarrollo de nuevos diagnósticos y estimaciones sobre el Déficit Urbano-Habitacional en el país. Este proceso, además, se vio enriquecido por los aportes recogidos en talleres de trabajo presenciales y a distancia con los equipos regionales participantes en la Mesa.

1.4. Panorama general del documento

El documento “Déficit Urbano-Habitacional: una mirada integral a la calidad de vida y el hábitat residencial en Chile” tiene la estructura general que se presenta a continuación. El capítulo primero que incluye la presente Introducción, contiene un breve relato con los antecedentes más importantes que fundamentan la pertinencia del trabajo que se presenta en el texto. En tal sentido, se exhibe una breve perspectiva histórica que subraya los hitos de medición de las carencias urbano-habitacionales más significativos que se han desarrollado en el país. Complementando lo anterior, también se ilustra sobre las principales premisas que sitúan el ejercicio metodológico que encarna el documento, como asimismo se detallan los alcances del desafío en cuestión. Las sucesivas etapas que conformaron el quehacer de la Mesa de Trabajo Ministerial sobre el Déficit Urbano-Habitacional es descrita con cierto detalle en el entendido que esa labor constituyó un esfuerzo muy central y un insumo concreto para elaborar este documento.

El capítulo segundo propone una comprensión integral del Déficit Urbano-Habitacional para lo cual plantea una conceptualización general de la cual se desprenden definiciones específicas del Déficit Urbano-Habitacional. A partir de la definición anterior, se tratan las tres dimensiones que comporta este entendimiento integral del Déficit Urbano-Habitacional que son los ámbitos

cuantitativo, cualitativo y el acceso. Seguidamente, se exponen los componentes y los subcomponentes de la definición convenida, que son: vivienda, infraestructura, servicios y espacios públicos. Las distintas unidades y escalas de análisis en las cuales es posible efectuar mediciones del déficit tales como el nivel nacional, regional, comunal y de barrios son igualmente presentadas dentro de este capítulo. A continuación se hace mención a los sujetos y grupos relevantes de la población que tienen necesidades especiales tales como personas mayores, niños, mujeres jefas de hogar, personas con discapacidad y grupos étnicos. Finalmente se describen las variables estratégicas que constituyen ejes transversales para la producción de ciudad, a un tiempo que son oportunidades y condicionamientos para la definición de las carencias urbano habitacionales; éstas son: suelo, gestión pública, gestión privada, participación, seguridad, integración y cohesión social.

En el capítulo tercero se presenta una metodología renovada para la elaboración de análisis y estimaciones de carencias urbano-habitacionales. Para practicar lo anterior se hacen explícitas ciertas precauciones y supuestos básicos a partir de los cuales se construye la metodología descrita, se dan a conocer las fuentes de información y se formulan los nuevos indicadores para vivienda, infraestructura, servicios y espacio público. También se entregan algunas perspectivas para el desarrollo de indicadores sintéticos. Finalmente se exponen prioridades por grupos sociodemográficos y áreas territoriales, y se delimitan procedimientos de estimación y actualización de indicadores.

El capítulo cuarto contiene un diagnóstico estratégico del Déficit Urbano-Habitacional con una perspectiva territorial. Para estos efectos se trae a colación un ejemplo de una aplicación práctica para la ciudad de Chillán de la Región del Bío-bío. Se presenta el caso de estudio y se definen los indicadores considerados para la estimación de las necesidades prioritarias a nivel local. En seguida se muestran los resultados y los análisis practicados, utilizando tablas de datos y mapas. Finalmente se entregan las conclusiones preliminares del ejercicio de diagnóstico estratégico urbano-habitacional con un enfoque territorial para la ciudad de Chillán.

El capítulo quinto hace un breve balance de los aprendizajes y desafíos que deja esta propuesta técnica y metodológica que constituye una nueva mirada integral



Puente Zorrilla en La Serena, Región de Coquimbo



Plaza de Tortel, Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo

a la calidad de vida y el hábitat residencial en Chile. A este respecto se debe tener en consideración que más que proponer una metodología consolidada y probada de indicadores aplicables, se trata más bien de detonar un proceso continuo y participativo que favorezca la generación de diagnósticos apropiados, guardando debida atención a la escala, a las particularidades territoriales,

poblacionales y culturales de los asentamientos examinados.

Finalmente, el Epílogo da cuenta de la situación urbano habitacional de Chile y sus ciudades, limitaciones y desafíos metodológicos.

Recuadro 1

La Política Urbano-Habitacional de Mejoramiento de Calidad e Integración Social (2006 - 2010)

El gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet prometió en su programa “políticas habitacionales y urbanas que aseguren una mejor calidad de vida para la gente y sus barrios, fomenten la integración y reduzcan la desigualdad” y declaró: “(...) la calidad de vida de las personas es la medida del éxito de un país. El progreso económico y político no sirve de mucho si no mejoran las condiciones en las que vive la gente. El éxito del desarrollo se mide por la capacidad de las personas para sentirse seguras en su barrio, vivir con dignidad en su casa, transportarse expeditamente a su trabajo y gozar de tiempo libre para disfrutar junto a su familia y amigos de la cultura, los deportes y la recreación” (Bachelet, 2005).

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo recibió, entonces, un mandato que lo llevó a definir una Política Urbano Habitacional de Integración Social. Una política basada en la cooperación, el diálogo y la participación; una política que promueve la intersectorialidad en la gestión de los Programas y la integralidad de las intervenciones; una política enmarcada en el eje de la Protección Social.

La Política Habitacional de Mejoramiento de la Calidad e Integración Social, busca articular en tres niveles de intervención, la vivienda, el barrio y la ciudad, al conjunto de procesos e inversiones sectoriales, asegurando con ello a las familias de este país, mejores viviendas, barrios integrados y ciudades sustentables y competitivas en un proceso de creciente participación ciudadana.

Los lineamientos estratégicos para el período 2006 - 2010 son (MINVU, 2006):

- Aumentar la cantidad de soluciones habitacionales dirigidas a las familias más vulnerables.
- Mejorar la calidad de las soluciones habitacionales y aumentar superficie mínima de las viviendas construidas.
- Favorecer la integración social y el acceso equitativo de todos los ciudadanos/as a bienes y servicios urbanos.
- Abordar con la participación de los vecinos la recuperación de viviendas y barrios que con el paso del tiempo se han deteriorado.
- Promover el desarrollo de ciudades integradas, competitivas y sustentables apoyando su planificación y aumentando la inversión urbana.

Para propender de mejor manera al logro de estos propósitos se incorporó como eje central del quehacer ministerial, la Gestión de la Calidad en todos los procesos y productos, la participación ciudadana y la articulación con distintos actores del mundo público y privado, en el entendido que si bien el Estado tiene una responsabilidad superior en el diseño y ejecución de la Política Pública, la ciudad que se aspira construir, requiere la responsabilidad de todos y cada uno de los chilenos y chilenas.

HACIA UNA COMPRENSIÓN INTEGRAL DEL DÉFICIT URBANO-HABITACIONAL

2



2.1. Conceptos y definiciones generales

El concepto de Déficit Urbano-Habitacional se comprende 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 concepto de calidad de vida -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. Así, 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.

2.2. Dimensiones del Déficit Urbano-Habitacional

Al momento de especificar las dimensiones o niveles de análisis implicados, se identifican tres aspectos significativos: la cantidad, la calidad y el acceso (Figura 1).

La dimensión cuantitativa del déficit se refiere a la cantidad, dotación o cobertura suficiente de sus componentes, mientras que la dimensión cualitativa da cuenta de la calidad adecuada, mantenimiento y conservación conforme a criterios subjetivos y objetivos de los mismos.

A su vez, con idéntica jerarquía que las dimensiones de cantidad y calidad, se identifica 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 públicos que permiten satisfacer sus necesidades habitacionales y urbanas. Éstas son:

- La incapacidad económica para acceder a tales bienes y servicios
- La inaccesibilidad físico-espacial a los mismos (determinada por las distancias, la existencia de obstáculos físicos y/o por la carencia de transporte regular y expedito que provea un acceso efectivo).
- 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, personas mayores, personas de pueblos originarios, minorías sexuales, discapacitados o inmigrantes extranjeros).

2.3. Componentes y subcomponentes

La definición de los componentes del Déficit Urbano-Habitacional¹ significó un desafío singular, debido a la dificultad de establecer una diferenciación precisa entre ellos. Sin perjuicio de esto, se han considerado cuatro componentes, los que señalan de modo potencial, cuatro clases de déficit o de requerimientos específicos en los siguientes aspectos: vivienda, infraestructura, servicios y espacio público.

¹ Es necesario aclarar que esta propuesta plantea una definición de los conceptos de espacio público y servicios que se diferencia de las indicaciones contenidas en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC). Este instrumento, en su Artículo 2.1.30 establece que el tipo de uso "espacio público" se refiere al sistema vial, a las plazas, parques y áreas verdes públicas, en su calidad de bienes nacionales de uso público. Por otro lado, otras clases de espacios públicos y de servicios señalados en las definiciones propuestas en este texto, están clasificadas en la OGUC bajo la categoría "equipamiento". Este concepto (Art. 2.1.33) incluye conjuntos de actividades tales como científicas, comercio, culto y cultura, deporte, educación esparcimiento, salud, seguridad, servicios, social.

Figura 1
Definición, dimensiones y componentes del Déficit Urbano-Habitacional



Fuente: CEHU – MINVU 2009



Pueblos Originarios, Región de la Araucanía

2.3.1. Vivienda

Se refiere a los requerimientos de alojamiento o habitación que habilitan el acceso de individuos y colectividades a una solución habitacional adecuada, independiente y bien localizada, de carácter transitorio o permanente. Se trata de entender a la vivienda no sólo desde la carencia sino que en relación a la provisión de un hábitat urbano adecuado y de localización, en su interrelación con otros componentes.

La discusión sostenida en la Mesa de Trabajo al interior del Ministerio reveló la necesidad de actualizar y revisar las metodologías para el cálculo del déficit habitacional que ha utilizado el MINVU. Así, deben incorporarse en este cálculo un conjunto de procesos emergentes que agregan complejidad al diagnóstico del déficit de vivienda. Entre ellos, se destaca la condición de allegamiento; la transición de los estándares cualitativos de vivienda y habitabilidad; la consideración de personas en situación de calle y de otras situaciones especiales; y, la incorporación de las diferentes facetas del acceso como una dimensión complementaria del déficit de vivienda. Estos aspectos se describen en el capítulo tres de este documento.

2.3.2. Infraestructura

Este componente se refiere a los requerimientos de infraestructura urbana que facultan la circulación peatonal y vehicular, el abastecimiento de servicios básicos y la protección de la población contra riesgos de origen natural y antrópico. En su definición se privilegia la agrupación de servicios básicos y a su vez, la consideración de especificidades locales.

De acuerdo al trabajo realizado en la Mesa de Trabajo al interior del MINVU, se definieron tres subcomponentes asociados al déficit de infraestructura.

En primer término, las redes de servicios básicos. Pueden considerarse dentro de estas redes el agua para consumo humano y otros usos domésticos; la energía eléctrica; la evacuación de aguas lluvia; la disposición, tratamiento, recolección y reciclaje de residuos sólidos; y, la evacuación y tratamiento de aguas servidas. Además, se han incorporado las redes de telecomunicaciones (telefonía

fija y móvil, conectividad digital y satelital) como elementos fundamentales para el desarrollo integral de nuestras comunidades.

En segundo término, las redes y sistemas de vialidad, conectividad y transportes son un subcomponente fundamental de la infraestructura, donde se relevan como elementos para el análisis las carencias relacionadas con los sistemas de transportes; las infraestructuras portuarias y aeroportuarias; la vialidad peatonal; la vialidad vehicular; los paraderos de locomoción colectiva; y, los estacionamientos e infraestructura para almacenar vehículos.

Finalmente, es necesario destacar como subcomponente la infraestructura para la protección de la población contra riesgos, donde se consideran las obras e infraestructuras relacionadas con la protección y mitigación de riesgos naturales y antrópicos.

2.3.3. Servicios

Este componente aborda los requerimientos de servicios sociales que posibilitan la subsistencia, la seguridad y el acceso a oportunidades para el conjunto de la población. Dentro de este ítem, se consideran diferentes requerimientos vinculados a subcomponentes sectoriales y funcionales de distintos servicios que inciden de modo determinante en la calidad de vida de la población urbana y rural.

En primera instancia, podemos considerar al sector salud, comprendido por los servicios de salud pública en todos sus niveles, es decir, nivel primario o atención primaria en salud (consultorios) y atención de urgencia (postas de urgencia, SAPU; nivel secundario o atención de especialidades (CAE, CRS y CDT); y, el nivel terciario o atención cerrada (hospitales). También deben considerarse los servicios de salud privada.

El sector educación es otro de los subcomponentes de este ítem, donde deben incluirse para el análisis de carencias tanto el tipo de financiamiento de los establecimientos (pagado; gratuito subvencionado; de corporaciones privadas; subvencionados de financiamiento compartido; fiscales), como el nivel de educación de los mismos (parvularia; básica, media científico-humanista y



Cerros de la ciudad de Valparaíso, Región de Valparaíso

técnico-profesional, de adultos, especial y superior) y los tipos de establecimiento (escuelas, colegios, liceos, centros de educación superior, jardines infantiles, complejos educacionales, entre otros).

Debe considerarse también a los servicios de emergencia y seguridad como Carabineros y Bomberos –en cuanto a sus unidades tácticas y operacionales: jefaturas de zonas, prefecturas, comisarías, subcomisarías, tenencias, y retenes y cuarteles.

Los servicios culturales y de esparcimiento, (como los cines, bibliotecas, teatros y los museos), son otros servicios cuyas carencias deben ser analizadas, así como también

los servicios asociados a conectividad digital (telecentros y zonas con acceso a banda ancha) y las necesidades de sedes comunitarias y sociales.

Finalmente y respecto a servicios de origen privado, toma relevancia el comercio donde se consideran el comercio minorista, los supermercados, los servicios financieros y los servicios técnico-profesionales.

2.3.4. Espacio público

La definición de este componente requirió realizar una revisión del concepto de espacio público, tanto a nivel de documentos ministeriales como en el ámbito académico. Su revisión se justifica, en cuanto el concepto de espacio público debe ser definido de un modo comprensivo e integral, en orden a diferentes aspectos².

En primer término, la reforma propuesta a la Ley General de Urbanismo y Construcciones (Proyecto Modificación LGUC 2007), señala un nuevo horizonte normativo dentro del cual es pertinente discutir el contenido y la extensión del concepto de espacio público. Actualmente, 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 a una amplia variedad de espacios abiertos, cerrados y semicerrados de uso público cuya propiedad es pública, privada o mixta.

En segundo término, cabe atender que esta amplia diversidad de espacios, presta una función semejante pero en distintas condiciones regionales, urbanas, generacionales, temporales y climáticas cuya estructura, forma y características son muy diferentes, por lo que no pueden ser reducidos a un concepto restrictivo, como por ejemplo el de área verde. Ciertamente, la necesidad por espacios públicos y por áreas que cumplan dicha función puede ser resuelta –a lo largo y ancho del territorio nacional– por medio de satisfactores diversos, entre los que se incluyen otro tipo de espacios abiertos o cerrados

² La Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones en su Artículo 2.1.30 define que el tipo de uso Espacio Público se refiere al sistema vial, a las plazas, parques y áreas verdes públicas, en su calidad de bienes nacionales de uso público (MINVU, OGUC, 2009). En tanto las clases de equipamiento (Art. 2.1.33) son definidas como conjunto de actividades tales como científicas, comercio, culto y cultura, deporte, educación, esparcimiento, salud, seguridad, servicios, social (MINVU, OGUC, 2009). Esta propuesta recategoriza espacios, incluyendo algunos equipamientos en Servicios y otros en Espacio Público.

que faculten usos comunitarios variados y que resulten ecológica y económicamente sustentables.

Finalmente, puede afirmarse que el espacio público –del mismo modo como lo es la localización, la seguridad ciudadana y la distancia a los servicios– constituye un atributo inherente a las características y valoración de las viviendas. En tal sentido, cabe señalar que las situaciones de carencia o déficit de espacio público también apuntan a la consideración de un déficit cualitativo de vivienda.

Tomando en cuenta estas consideraciones, se definió el déficit de espacio público como los requerimientos de áreas, espacios y lugares (abiertos o cerrados) de uso público, que fomentan la recreación, el esparcimiento, el intercambio, la integración social, la preservación del patrimonio histórico y cultural, además el contacto con la naturaleza. Estos elementos contribuyen a garantizar la conservación de la biodiversidad y la sustentabilidad medioambiental de los asentamientos humanos.

De acuerdo al trabajo realizado en la Mesa de Trabajo al interior del MINVU, se definieron los siguientes subcomponentes del espacio público:

Un primer subcomponente del espacio público son las áreas verdes y los espacios de valor paisajístico. Ejemplos de ello son los parques naturales; los parques urbanos; las plazas cívicas; las plazas de barrio; las plazoletas; las secciones verdes en los perfiles de las vías; las franjas de protección (vialidad, aeropuertos); y, los elementos naturales del espacio construido, como los bordes de cuerpos de agua y los cerros, entre otros elementos.

Otro subcomponente del espacio público está dado por las áreas deportivas y recreativas de acceso público como los estadios (a escala intercomunal y comunal); los gimnasios techados; las multicanchas; y, los espacios polideportivos abiertos y cerrados. También han de considerarse los recintos de valor educativo, histórico y cultural como monumentos, museos y edificios de interés histórico.

Finalmente, un tercer subcomponente corresponde al análisis de los espacios públicos asociados a la vialidad como calles, pasajes, ciclovías y paseos peatonales.



Embarcadero del Río Calle-Calle, Región de los Ríos

2.4. Unidades y escalas de análisis

Tanto la caracterización y cualificación de los Déficit Urbano-Habitacionales a lo largo del país como sus estimaciones periódicas y proyecciones, requieren de un enfoque territorial que aborde la complejidad y diversidad propia de las ciudades y asentamientos humanos del país. De ahí la necesidad de establecer escalas de análisis de acuerdo a las fuentes de información disponibles en los distintos sectores implicados –actualmente fuentes diversas, desagregadas y de características disímiles– como también, que estas escalas sean acordes a la tarea de generar información propia que sirva de insumo al diseño y gestión de políticas públicas en pos de reducir las carencias habitacionales y urbanas.

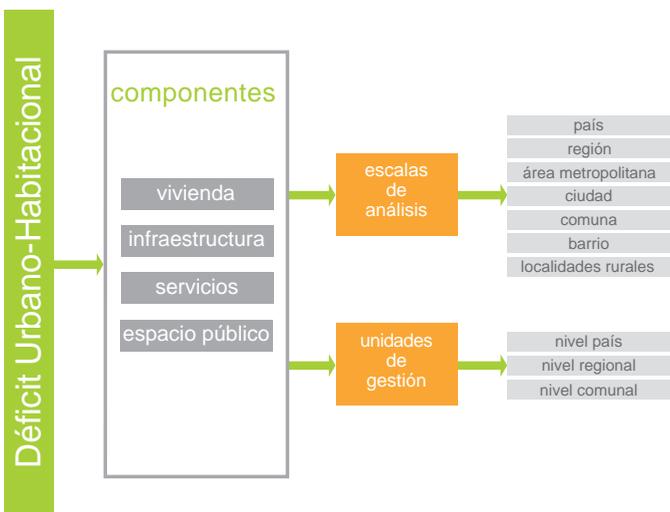
Consecuentemente y en relación a los elementos anteriores, se han definido como escalas de análisis de las carencias urbanas y habitacionales, las siguientes (Figura 2):

- El país.
- Las regiones.
- Las áreas metropolitanas.
- Las ciudades (diferenciadas en rango o tamaño).
- Las comunas.
- Los barrios.
- Las localidades rurales.

Cabe señalar que la consideración de distintas escalas de análisis también aporta significativamente en la detección de especificidades a nivel territorial necesarias para el desarrollo de diagnósticos sensibles. A su vez, la determinación de estas escalas debe permitir el adecuado análisis estadístico y graficación de la información a través de Sistemas de Información Geográfica (SIG), herramienta operativa que permite visualizar las distintas carencias del territorio de forma integrada y a diversas escalas, potenciando la vinculación entre distintas coberturas de información y la identificación de unidades territoriales relevantes para la planificación.

Finalmente y desde la perspectiva de la gestión de las carencias urbano habitacionales, pueden establecerse unidades de gestión que reflejen los ámbitos de competencias territoriales del sector público donde se abordan los déficits de vivienda, servicios, infraestructura y espacio público. De ahí que se hayan definido distintos niveles de unidades de gestión: el nivel país, el nivel regional y el nivel comunal.

Figura 2
Escalas de análisis y unidades de gestión del Déficit Urbano-Habitacional



Fuente: CEHU – MINVU 2009

2.5. Sujetos y grupos relevantes

Si bien el sujeto de atención del Déficit Urbano Habitacional es la población de nuestras ciudades y localidades en general, cabe señalar que existen segmentos de la población que involucran una prioridad singular, por encontrarse en una situación socioeconómica vulnerable o por expresar necesidades especiales, como es el caso de personas con discapacidad, niños, jóvenes, personas mayores o pueblos originarios.

Para realizar el diagnóstico de las carencias de vivienda, infraestructura, servicios y espacio público debe también considerarse las necesidades específicas de estos grupos y la incidencia de las distintas carencias en ellos, pues la concentración y localización de éstas en el territorio genera diferentes perfiles de demandas por integración y accesibilidad espacial.

A su vez, las situaciones de vulnerabilidad asociadas a género y el ciclo de vida cobran una expresión singular, lo que se ejemplifica claramente en la escala del barrio. Tal como señala Jiménez (2008), hombres y mujeres de distintas edades experimentan relaciones diversas con el entorno lo que en el barrio se vuelve manifiesto como unidad espacial, de convivencia y escala que le confieren características ligadas a la vida doméstica y vecinal.

De ahí que la dimensión de integración de estos grupos en atención al Déficit Urbano-Habitacional se vuelve fundamental. Cobra gran relevancia, por tanto, la construcción de indicadores adecuados que describan los requerimientos de acceso de los grupos prioritarios. También será necesario analizar las formas de integración de las perspectivas transversales de género y ciclo de vida e intersectoriales (reuniendo los diversos sectores que atienden a grupos prioritarios), al diseño de indicadores cuantitativos, cualitativos y de integración en los diferentes componentes del Déficit Urbano-Habitacional.

2.6. Variables estratégicas

La necesidad de mejorar y organizar la estructura urbano-habitacional tanto existente como proyectada requiere, junto con el reconocimiento de los componentes propios del espacio urbano –como la vivienda, infraestructura, el espacio público y los servicios– de la comprensión e integración de los diversos ejes transversales en la



Ampliación de vivienda, Región Metropolitana

producción de ciudad. Estos elementos constituyen oportunidades y condicionamientos para la medición del déficit, los cuales se han llamado variables estratégicas para la atención del Déficit Urbano-Habitacional (Figura 3).

2.6.1. Suelo

El suelo se vislumbra como una variable fundamental que debe ser incorporada y valorada dinámicamente dentro de todo esfuerzo por cuantificar carencias urbanas y habitacionales. La importancia de esta variable es relevante, en cuanto no posee un comportamiento neutro en el ámbito urbano, diferenciándose conforme a sus atributos, localización y a su valoración económica.

Correlativamente, resulta fundamental recalcar que no habrá reducción del Déficit Urbano-Habitacional sin una gestión eficiente y sustentable del suelo ni diagnósticos adecuados sobre su disponibilidad, aptitud y condiciones. En ambos casos debe tenerse en cuenta prioridades sociales en los usos, sus capacidades, riesgos y potencial, así como su dinámica de valoración económica y el tipo de regulación a la que está sujeto.

Marcando un contrapunto con la definición recogida de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (MINVU, 1979),

cabe también reconsiderar la idea de que el suelo no es un recurso escaso. 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 función de variables cuantitativas, cualitativas y económicas que no pueden ser desatendidas. Los usos habitacionales y los usos urbanos generan dinámicas competitivas sobre el suelo urbanizado, característica que genera una fuerte presión en orden a satisfacer las necesidades de la población en sus variantes cuantitativas, cualitativas y de accesibilidad.

Por cierto, este es un desafío de difícil resolución. No sólo hay que considerar su complejidad técnica, sino también la sensibilidad del tema en relación a intereses políticos y económicos. Sin embargo, y en coherencia con el trabajo realizado en la Mesa de Trabajo Ministerial sobre Déficit Urbano Habitacional, se plantea que es factible incorporar el análisis del suelo en la medición de los Déficit Urbanos-Habitacionales.

Paralelamente a los análisis planteados, se hace necesario medir y hacer seguimiento a las dinámicas de producción y reproducción del suelo urbano, como análisis del contexto al momento de definir estrategias específicas para atender el Déficit Urbano-Habitacional, lo que implica al menos considerar siete líneas de análisis y seguimiento:

- Disponibilidad o existencia de suelo urbanizable para los diferentes submercados habitacionales según estrato socioeconómico.
- Dinámicas del valor de suelo según submercado.
- Propiedad del suelo.
- Tamaño de los lotes.
- Atributos urbanos en el entorno de los lotes: dotación de servicios, espacio público e infraestructura en el entorno de los lotes disponibles para cada submercado.
- Dinámica de actualización de los planes reguladores.
- Potencial modificación de usos de suelo para la regeneración de lotes en obsolescencia y/o desuso, por ejemplo, antiguas zonas industriales que puedan transformarse a usos mixtos/residenciales o zonas de posible densificación.

2.6.2. Gestión pública

En la consideración del Déficit Urbano-Habitacional resulta imprescindible evidenciar las distintas formas de gestión



Viviendas del Fondo Solidario en Renca, Región Metropolitana.

del Estado en la producción de la ciudad. De ahí que sea necesario establecer diagnósticos claros sobre la gestión del aparato estatal desde una perspectiva territorial, que integre la gestión a las escalas nacional, regional y municipal (principalmente, a través de los Gobiernos Regionales Municipales) de modo de identificar oportunidades de aprendizaje o replicabilidad que colaboren en la reducción del Déficit Urbano-Habitacional.

Esta perspectiva de la gestión pública desde el territorio, implica a su vez, reconocer los distintos sectores que participan en el quehacer urbano –no sólo el quehacer de nuestro Ministerio sino que de otros agentes sectoriales relacionados como salud, educación y seguridad, entre otros– y analizar su actuación dentro del territorio. En este sentido, resulta estratégico identificar mecanismos claros de coordinación intersectorial de modo de generar sinergias que permitan una acertada actuación sobre áreas carenciadas del territorio.

Además, el enfoque territorial nos permite entender que la gestión pública debe propender a actuar de una manera integral, como lo señala la Agenda de Ciudades (MINVU, 2008b). La reducción del Déficit Urbano-Habitacional involucra la provisión de obras e intervenciones de diferentes sectores, que deben hacer uso coordinado de los instrumentos existentes –ya sea de planificación, inversión y promoción, entre otros–, así como la integración de recursos de distintas fuentes de manera eficiente y la generación de asociaciones con otros organismos públicos y actores privados.

2.6.3 Gestión privada

La medición del Déficit Urbano-Habitacional evidencia la necesidad de establecer alianzas con el sector privado, cuya participación en la producción de ciudad ha cobrado vital importancia en los últimos años. Tal como señala la

Propuesta de Política Nacional de Desarrollo Urbano (MINVU, 2009), el contexto de las ciudades chilenas en el siglo XXI muestra una mayor presencia de la inversión privada, la que actualmente realiza cerca del 80% de la inversión urbana, ya sea mediante obras de infraestructura y redes de servicios, o a través de desarrollo inmobiliario. Pese a que la inversión privada ha generado mayor innovación y competencia, en algunos casos, ha provocado impactos negativos sobre las ciudades y los barrios, debido a la descoordinación entre las decisiones privadas y la acción del Estado.

Surge entonces, la necesidad de establecer e identificar marcos para el desarrollo de la cooperación público-privada, donde se requiere plena claridad en las relaciones y papel de cada actor y donde el Estado juega un rol central: concertar y equilibrar los intereses de la comunidad y los de la inversión privada para el desarrollo de las ciudades y barrios. A su vez, se requiere que estos mecanismos creen certidumbre para la inversión, planificando a largo plazo los procesos de desarrollo urbano, con normas y condiciones estables y transparentes.

2.6.4. Integración y cohesión social

Como señala la Propuesta de Política Nacional de Desarrollo Urbano (MINVU, 2009), en nuestras ciudades persisten problemas asociados a las desigualdades urbanas tanto de tipo socio espacial como de provisión de servicios urbanos: "(...) La escasa provisión de áreas verdes, infraestructura, comercio o servicios de calidad por habitante, ha contribuido a la creación de barrios degradados social y físicamente, en los que se afianza la exclusión social y la inseguridad" (MINVU, 2009).

De ahí la importancia de incluir en los diagnósticos del Déficit Urbano-Habitacional indicadores respecto de la disposición a la integración social y residencial, particularmente en grandes áreas urbanas y metropolitanas y la consideración de estudios de segregación residencial basados en indicadores de proximidad, heterogeneidad, agrupamiento u otros.

Es necesario además, recalcar que el Ministerio ha realizado esfuerzos relevantes por los conceptos de integración y cohesión social dentro de sus políticas y programas. El análisis de las orientaciones vigentes en la Política Urbano-Habitacional de Mejoramiento de la

Calidad e Integración Social (MINVU, 2006) así lo demuestra y permite perfilar dos visiones principales para comprender estos conceptos, que deben ser incluidos a la hora de definir las carencias urbano habitacionales:

- a. La integración social se establece como una exigencia específica y complementaria a la provisión de viviendas suficientes y adecuadas (respecto a sus atributos de calidad y habitabilidad) y se ve en ella un potencial de movilidad social ascendente. De ahí que se presente la integración social como un desafío de inserción y localización habitacional, difundido además en instrumentos como el Subsidio Diferenciado a la Localización –cuyo énfasis está en el acceso a bienes y servicios y a la conectividad provista por la vialidad y el sistema de transporte–; y los Proyectos de Integración Social del Fondo Solidario de Vivienda, que dan cuenta del deseo de generar un espacio residencial socialmente integrado que presupone un grado mínimo de mixtura residencial.
- b. La cohesión social plantea la necesidad de inscribir las discusiones sobre la integración social en una dimensión de ciudad. La propuesta de la Política Nacional de Desarrollo Urbano define este concepto y hace hincapié en la necesidad de generar cohesión social como una condición para el desarrollo sostenible (MINVU, 2009).

2.6.5. Seguridad ciudadana

La seguridad ciudadana debe ser incorporada como una variable relevante para los análisis del Déficit Urbano-Habitacional. Como nos señala la Política Nacional de Seguridad Ciudadana (2004), "(...) la diversidad y complejidad de las ciudades, sus diferentes y cambiantes formas de vida, generan tensiones sociales (...). Debemos ser capaces de canalizar los conflictos a través de políticas de prevención e inclusión social, así como por medio de un tipo de diseño y disposición del espacio público que considere las necesidades de la gente –ocio, recreación y cultura, entre otros–, sus sueños y sus diversas formas de organización social".

Este documento también señala que, desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, las carencias fundamentales –y que son de atención del déficit– estarían en la creación de barrios que fortalezcan la integración social y el



Multicancha en el Barrio Ríos Patagónicos, Región de Magallanes



Iglesia La Matriz, Región de Valparaíso

desarrollo de comunidades fuertes; en la creación o recuperación del espacio público, de modo de generar ciudades más amables y acogedoras; y, la provisión de servicios públicos más accesibles y eficaces en pos de fortalecer la confianza ciudadana y disminuir el temor al delito mediante la provisión de servicios públicos eficaces.

Cabe destacar que existen indicadores conocidos para el análisis de la seguridad como los de denuncias y victimización que configuran un adecuado respaldo para identificar dificultades a la gestión del Déficit Urbano-Habitacional y que también se relacionan con la inseguridad objetiva o percibida.

2.6.6. Participación

En función del diagnóstico del Déficit Urbano-Habitacional es fundamental considerar los niveles de participación de la ciudadanía, su organización y la forma de relacionamiento entre comunidad y Estado, con el propósito de identificar oportunidades y ejemplos a replicar o emular.

La ciudadanía –principalmente a escala local– posee el potencial de definir qué es un buen barrio (o “un buen lugar para vivir”) a partir de su experiencia y de sus representaciones. Esto implica reconocer su rol central como habitantes de la ciudad, del barrio y de sus propias viviendas y, por tanto, la necesidad de hacerlos partícipes en el desarrollo de estrategias de mitigación de la desigualdad, de recuperación de espacios de convivencia y en definitiva, de iniciativas de mejoramiento del entorno.

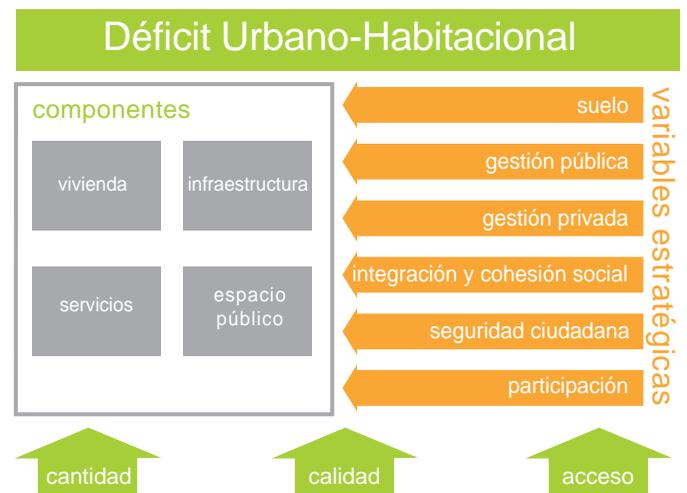
Resulta entonces relevante establecer un análisis de los actuales marcos que permiten la operatoria concreta. Especialmente en el caso de la administración a escala local, autoridades, técnicos y habitantes son agentes complementarios que deben acoplarse en un proceso de satisfacción del Déficit Urbano-Habitacional o, directamente, en procesos de planificación territorial. Así, a través de estudios técnicos y diagnósticos, puede iniciarse un proceso de traspaso de responsabilidades de decisión a los vecinos, en tanto ellos son los habitantes y beneficiados directos y, por lo mismo, capaces de incidir en la continuidad de las inversiones. Entendida de este modo, la participación en el proceso y la toma de decisiones propiamente tal es parte fundamental de un proceso de integración en el sector habitacional y urbano.

La demanda de la sociedad civil organizada puede reivindicar la identidad local, lo que especialmente se ha ilustrado en casos de intervenciones urbanas sobre barrios patrimoniales. Se produce en estos casos, un choque entre estilos de habitar urbanos que hace notar la necesidad de políticas públicas que apunten al rescate y mantenimiento del patrimonio urbano, y que consideren opciones de desarrollo no excluyentes; integradoras, pluriclasistas, enfocadas además en las demandas de renovación pero también de conservación del hábitat. Frente a esto, las organizaciones comunitarias han asumido la conformación de redes y coordinadores que aglutinan las demandas y reivindicaciones locales territoriales para establecer canales comunes de conversación con el sector privado y público, que a su vez reduzcan las brechas de acceso a la información. El reconocimiento de estas organizaciones puede así, favorecer el acuerdo entre actores para incrementar los recursos e iniciativas disponibles para el desarrollo territorial con criterios participativos.



Instituto Nacional José Miguel Carrera, Región Metropolitana

Figura 3
Variables estratégicas en el análisis del Déficit Urbano-Habitacional



Fuente: CEHU – MINVU 2009

Recuadro 2

Integración y cohesión social: un desafío a los nuevos diagnósticos

El concepto de cohesión social se ha instalado como principio general de la política urbano-habitacional del MINVU y de la acción de sus diferentes secretarías y servicios regionales. En su aplicación concreta a la política urbana, se plantea su uso como “orientación normativa básica que promueve como valores principales la integración física y social, la equidad en el acceso y distribución de bienes y servicios urbanos, la estabilidad, inclusividad y perduración en el tiempo de los lazos sociales y funcionales existentes en las ciudades y asentamientos humanos en general, y la participación democrática y responsable de las personas en el conjunto de aspectos que inciden en su calidad de vida” (CEHU-MINVU, 2009).

Entre los ámbitos operativos de gestión y promoción de la cohesión social cabe comprender todos aquellos aspectos que inciden de modo determinante en: (i) la articulación física y funcional de la ciudad; (ii) la equidad socioeconómica en el acceso y distribución de los bienes y servicios existentes en ella; (iii) el logro de una convivencia pacífica y del desarrollo de la solidaridad, la identidad y el sentido de pertenencia y responsabilidad colectiva entre los ciudadanos; y, (iv) la democratización participativa de los procesos de toma de decisiones y de planificación urbana.

El concepto de integración es la dimensión central de una política urbana basada en el principio de cohesión social y constituye un aspecto prioritario a considerar en el diseño e implementación de soluciones habitacionales cuantitativa y cualitativamente adecuadas (CEHU-MINVU, 2009). En términos estrictamente analíticos, se distingue entre un concepto de integración física de otro concepto de integración social.

Por integración física, se alude a todos aquellos factores materiales, técnicos y de diseño urbano que potencian

la articulación funcional de la ciudad y los barrios, la accesibilidad y conectividad espacial y el ordenamiento del territorio conforme a los fines estipulados por la política pública.

El concepto de integración social, en tanto, se refiere a un estado deseado de inserción, equidad y convivencia ciudadana, que surge de la promoción de los siguientes aspectos: (i) equidad en el acceso y distribución de bienes y servicios que fomentan la calidad de vida de la población; (ii) Localización preferente de viviendas en asentamientos y barrios con acceso y conectividad a infraestructura, servicios y espacio público de calidad; (iii) integración residencial, entendida como la mixtura positiva de grupos socioeconómicos, demográficos y culturales diversos en espacios residenciales comunes; (iv) la convivencia pacífica y tolerante entre los ciudadanos, la solidaridad y confianza hacia los otros y el sentido de pertenencia, identidad y responsabilidad de las personas respecto del lugar en el que viven.

Finalmente, cabe indicar que los conceptos de cohesión, integración física y social tienen una expresión particular conforme a la escala de análisis que sea priorizada: vivienda, barrio (o localidad rural) y ciudad. Mientras en el nivel de la vivienda son relevantes aquellos aspectos relacionados con la equidad, la localización y la accesibilidad, en el nivel de la ciudad serán significativos los aspectos relacionados con la integración residencial, la convivencia y con el conjunto de factores que inciden en la integración física de los sistemas urbanos. El barrio y otras unidades intermedias que puedan definirse, en tanto, son un contexto en el cual convergen e interactúan los desafíos de integración social relevantes para las familias o unidades domésticas con los propósitos de integración física y cohesión social que tienen mayor significado en la escala de la ciudad.

HACIA UNA NUEVA METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DE ANÁLISIS Y ESTIMACIONES



3.1. Introducción

El diseño de estrategias metodológicas dirigidas a generar estimaciones actualizadas, precisas y complementarias para los diferentes componentes del déficit debe considerar el desigual nivel de desarrollo y experiencia acumulada en relación a la medición de las carencias urbano-habitacionales. Mientras el análisis de los requerimientos de vivienda está ligado a una vasta tradición de estudios e instrumentos –donde nuestro país ha sido pionero en América Latina en la explotación de microdatos y en la institucionalización de procedimientos de cálculo del déficit habitacional con base en información censal–, el estudio de las carencias en infraestructura, servicios y espacios públicos ha sido abordado de manera esporádica y fragmentaria. Esta evidente disparidad con la que arranca la discusión supone plantearse tareas de diferente envergadura y complejidad, sin que ello implique perder de vista el objetivo de la integración entre los distintos componentes del Déficit Urbano-Habitacional. En el caso del déficit de vivienda, cabe afirmar que los principales desafíos tienen que ver, por una parte, con la revisión de ciertas categorías de análisis y, por otra, con desarrollar esfuerzos intensivos tendientes a la actualización permanente de la información a través de proyecciones y estimaciones. No obstante lo anterior, asumir estos desafíos no implica cuestionar ni desconocer, en modo alguno, el importante esfuerzo que el MINVU, MIDEPLAN y otras instituciones del sector público y privado han desarrollado hasta la fecha.

Respecto de las restantes facetas contenidas en la definición del Déficit Urbano-Habitacional, en tanto, es preciso reconocer de antemano que las opciones metodológicas más adecuadas sólo podrán ser identificadas y sistematizadas conforme se consiga

establecer de manera consensuada algunas definiciones básicas. Si bien esta publicación esboza una propuesta de definición conceptual y operativa que permite levantar información relevante para la estimación de los déficits en infraestructura, servicios y espacios públicos, no es posible afirmar que la discusión esté cerrada.

Además de su indiscutible complejidad y naturaleza multiescalar, el análisis de estos componentes puede ser encarado a través de múltiples aproximaciones teóricas y metodológicas. Asimismo, es significativo consignar que el carácter multisectorial de estos elementos entraña dificultades relativas a la adaptación de instrumentos desarrollados por diversos actores y a la potencial aceptación que el esfuerzo de levantar estimaciones complementarias de los déficits de vivienda, infraestructura, servicios y espacios públicos pudiera tener en otras instancias.

Atendiendo a estas primeras observaciones, en las próximas secciones se presenta una síntesis de las propuestas levantadas en el marco de la Mesa de Trabajo y que tienen por objeto operacionalizar la estimación del Déficit Urbano-Habitacional en sus diferentes componentes y dimensiones.

3.2. Precauciones y supuestos básicos

Antes de abordar la discusión detallada de las propuestas de indicadores que han sido desarrolladas en el contexto de la Mesa de Trabajo, resulta relevante especificar un conjunto de precauciones y supuestos fundamentales que proveen el marco básico desde el cual se planteó este desafío. Varios de ellos se encuentran implícitos en la discusión seguida hasta este punto del texto, pero es necesario hacerlos patentes en esta fase, con objeto de estipular claramente cuáles son algunas de las potencialidades y limitaciones a las que nos enfrentamos al momento de identificar cuáles pueden ser los indicadores más apropiados para estimar el déficit urbano habitacional en Chile, atendiendo a sus diferentes dimensiones, componentes, escalas y factibilidad de levantamiento.

1. El estudio del Déficit Urbano-Habitacional es un enfoque de diagnóstico. Los indicadores de Déficit Urbano-Habitacional son insumos para el diseño y la gestión de las políticas públicas, mas no constituyen criterios normativos para la implementación de

determinadas estrategias o soluciones. Estas últimas dependen de los fines y objetivos estratégicos particulares de las diferentes instituciones y agentes públicos y privados que poseen competencia en la atención del Déficit Urbano-Habitacional en sus múltiples dimensiones, componentes y escalas territoriales y político-administrativas.

2. El diseño de indicadores de Déficit Urbano-Habitacional responde a un propósito esencialmente descriptivo. Su objetivo central es describir la magnitud (absoluta y relativa) de las carencias urbano-habitacionales y caracterizar su interrelación, distribución territorial e incidencia sobre determinadas categorías de población. La elaboración de indicadores específicos requeridos para juzgar y evaluar la factibilidad, pertinencia, costos, impacto y rentabilidad social y económica de diferentes acciones tendientes a reducir el Déficit Urbano-Habitacional en sus distintos componentes es de responsabilidad exclusiva de las instituciones, organismos, empresas u organizaciones pertinentes, con arreglo a sus particulares prioridades.

3. El desarrollo de estimaciones independientes para los componentes de vivienda, infraestructura, servicios y espacios públicos (y de cada uno de sus subcomponentes y facetas) es un esfuerzo necesariamente complementario a la construcción de indicadores sintéticos. Aunque se reconoce una fuerte correlación entre las carencias existentes en materia de vivienda, infraestructura, servicios y espacios públicos, cabe advertir que los indicadores que se construyan para describir cada uno de estos componentes y sus subcomponentes deberán ser analizados, inicialmente, de manera independiente. De esta manera, los diagnósticos elaborados serán operativos para los diferentes actores e instituciones encargados de ejecutar acciones para reducir el Déficit Urbano-Habitacional. Asimismo, se verifica que el diseño de índices sintéticos –si bien es una tarea que cumple, primeramente, con un propósito analítico o clasificatorio– puede aportar provechosamente al proceso de priorización de recursos conforme a los fines de la política pública.

4. Las escalas y áreas del territorio definen la pertinencia de determinados indicadores de Déficit Urbano-Habitacional. Los múltiples indicadores que pueden concebirse y formularse para describir el Déficit

Urbano-Habitacional no serán pertinentes para todas las escalas territoriales ni podrán ser analizados de manera uniforme para el conjunto del país. Por esta razón, se estima procedente seleccionar un grupo reducido de indicadores de Déficit Urbano-Habitacional en atención a: (i) la escala de análisis que se aborde (país, región, área metropolitana, ciudad, comuna, barrio, localidad rural); (ii) la identidad, vocación productiva y características demográficas, sociales, geográficas, bioclimáticas y culturales del área que se estudie; y, (iii) el estado y evolución observado para las distintas variables estratégicas consideradas (suelo, gestión pública y privada, integración y cohesión social, seguridad ciudadana y participación).

5. El diseño, la medición y el análisis de indicadores de Déficit Urbano-Habitacional son momentos o etapas de un proceso continuo, reflexivo y en permanente estado de actualización. La naturaleza de los diagnósticos elaborados en base a indicadores de Déficit Urbano-Habitacional es esencialmente contingente y su validez estará circunscrita a consideraciones históricas, políticas y territoriales singulares. La vigencia de los indicadores, rasgos y criterios con los que hoy se analiza el Déficit Urbano-Habitacional puede verse cuestionada en el futuro, en atención a cambios de diferente orden y escala. Por este motivo, se vislumbra la necesidad de concebir el diagnóstico del Déficit Urbano-Habitacional ya no en términos de un hito aislado, sino en términos de un proceso que implica, entre otras exigencias: (i) el monitoreo constante de la pertinencia de los indicadores seleccionados; (ii) la actualización periódica de la información disponible; y, (iii) la revisión crítica de las desagregaciones territoriales y sociodemográficas utilizadas.
6. Los indicadores de Déficit Urbano-Habitacional poseen, distintivamente, una expresión numérica y una expresión espacial. Si bien es perfectamente factible desplegar a través de cartografías la información contenida en tablas estadísticas (y viceversa), cabe advertir que se trata de insumos de información de diferente naturaleza y que prestan distinta utilidad para el análisis. Mientras la expresión numérica permite identificar volúmenes absolutos y relativos de carencias urbano-habitacionales (controlando variadas categorías de interés), la expresión espacial de los indicadores describe relaciones de concentración/dispersión,

lejanía/cercanía, concurrencia/singularidad y homogeneidad/heterogeneidad que resultan estratégicos para la gestión en el territorio.

7. La expresión numérica de los indicadores privilegia el estudio de la magnitud de las carencias urbano-habitacionales en términos de población afectada. Aún cuando el análisis convencional de ciertos déficits en materia de infraestructura y servicios suele emplear unidades diferentes (por ejemplo: kilómetros sin pavimentar, horas de atención médica no prestadas, áreas fuera de la cobertura operacional, etc.), el énfasis puesto en comprender las carencias urbano-habitacionales como un problema de calidad de vida, obliga a desarrollar indicadores en los que el volumen de población afectada sea considerada como criterio relevante para definir la magnitud de determinados déficits. Para ello se sugiere emplear técnicas de análisis que permitan identificar con precisión la cantidad de personas, familias, hogares y grupos de población que no reciben adecuada satisfacción a sus diferentes requerimientos urbano-habitacionales.
8. La expresión espacial de los indicadores contribuye a identificar unidades relevantes para la planificación y la gestión territoriales a través de la vinculación entre coberturas cartográficas de diferentes características. Las capas de información cartográfica disponibles para caracterizar los déficits en vivienda, infraestructura, servicios y espacios públicos son disímiles en cuanto a su estructura y características. En el caso del déficit en vivienda, al tratarse de unidades micro como hogares y viviendas, se hace necesario desplegar agregados en polígonos (como manzanas, barrios, distritos censales o comunas). En cuanto a la infraestructura, por tratarse principalmente de redes, su despliegue cartográfico se efectúa a través de líneas y polígonos, siendo factible distinguir áreas excluidas o carentes de cobertura. Los déficits de servicios y espacios públicos, por su parte, involucran una complejidad adicional, por el hecho de referir a polígonos con un área de influencia limitada. La complementación de estas diferentes capas permite observar simultáneamente: (i) áreas con mayor concentración de déficit de vivienda; (ii) áreas sin cobertura de infraestructura; y, (iii) áreas sin acceso inmediato a servicios y espacios públicos. Para poder relacionar la extensión de estas áreas con unidades operativas para la planificación, se hace necesario

definir desagregaciones territoriales menores a las que se puedan referir las carencias (comunas en el caso de la región o área metropolitana; unidades vecinales, distritos censales o barrios en la escala de la ciudad; manzanas o calles en la escala del barrio; y comunidades o entidades pobladas en la escala de la localidad rural).

3.3. Fuentes de información

Sin lugar a dudas, una de las principales restricciones a las que se enfrenta el proceso de diseño, medición y análisis de indicadores de Déficit Urbano-Habitacional es la disponibilidad siempre limitada de fuentes de información. Pese a que nuestro país cuenta con numerosos registros e instrumentos de gran calidad y riqueza (los que se ven favorecidos, actualmente, por el intenso desarrollo de herramientas georreferenciadas que permiten maximizar su explotación y despliegue territorial), la exigencia por disponer de diagnósticos precisos, permanentemente actualizados, comparables y con desagregación territorial a escalas menores plantea un desafío de alta complejidad, siendo preciso combinar estrategias, fuentes y técnicas de investigación para avanzar hacia resultados satisfactorios.

En este sentido, en primer término, se define el imperativo de utilizar de manera complementaria dos clases de estrategias, a las que identificaremos como aproximaciones sobre fuentes directas y aproximaciones sobre fuentes indirectas.

3.3.1. Aproximaciones y fuentes directas

Las aproximaciones sobre fuentes directas remiten al proceso de construcción de indicadores en base a información recogida directamente por instrumentos convencionales, como los censos de población y vivienda, encuestas, catastros y registros administrativos. Según cabe sostener, esta clase de estrategias puede ser profundizada y fortalecida por medio de la inclusión de ítemes o consultas que aborden de manera más explícita y adecuada la incidencia, magnitud y consecuencias de diferentes carencias urbano-habitacionales sobre la población. En el caso de los censos y encuestas, se verifica la necesidad de fomentar una mayor sensibilización de estos aspectos en el diseño de sus cuestionarios, proceso respecto del cual se registran importantes avances

producto de la coordinación entre el MINVU, el INE y MIDEPLAN.

En relación al Censo de Población y Vivienda –cuyo próximo levantamiento está previsto para el año 2012–, se ha enfatizado su papel estratégico por constituir el único instrumento que registra a la totalidad de las viviendas, hogares y personas del país, favoreciendo el desarrollo de diagnósticos completos y con desagregación a todas las escalas del territorio. Aunque se trata de un instrumento de periodicidad decenal y cuyo cuestionario no admite grandes cambios, se está analizando la factibilidad de incorporar modificaciones que favorezcan, entre otros aspectos, la actualización de atributos de materialidad y acceso a servicios básicos, la identificación más precisa de hogares y núcleos familiares y el reconocimiento de personas en situación de calle.

Sobre la Encuesta CASEN, en tanto, su periodicidad regular y las posibilidades que ofrece para segmentar socioeconómicamente a hogares y personas conforme a los ingresos declarados, representan fortalezas significativas que deben seguir profundizándose. Asimismo, la coordinación desarrollada con el MINVU ha favorecido la elaboración de estimaciones de déficit de vivienda congruentes con las cifras desprendidas del Censo. Otro punto a destacar dice relación con la efectiva identificación que esta encuesta ha hecho de los núcleos familiares, experiencia única en América Latina y que posibilita el reconocimiento de una unidad de análisis clave en el estudio del allegamiento. Con miras al próximo levantamiento de esta encuesta, la coordinación interministerial ha posibilitado considerar la inclusión de nuevos ítemes dirigidos a caracterizar de mejor manera la situación de hogares y núcleos allegados, a la vez que se ha favorecido la incorporación de temas relativos a la movilidad cotidiana de la población, el acceso a servicios y equipamiento urbano y la evaluación perceptual de los mismos.

En una tercera línea, cabe atender a la utilidad que pueden prestar otras fuentes de información directa, como registros administrativos, catastros y encuestas específicas. En relación a los registros administrativos, es preciso fomentar su explotación mediante optimizaciones en sus diseños, aplicaciones y complementariedad. Por cierto, muchos de ellos –como registros de beneficiarios manejados por instituciones públicas o privadas– pueden enriquecerse a través de la inclusión de campos adicionales de

información que permitan controlar ciertas características socioeconómicas y demográficas relevantes. También, debe tenerse en cuenta iniciativas dirigidas a potenciar su vinculación con otras fuentes, a la par de garantizar su consistencia y desarrollar protocolos para su georreferenciación.

Los catastros, por su parte, constituyen una vertiente menos desarrollada por el hecho de constituir, habitualmente, iniciativas aisladas, de alto costo y elaboradas con el propósito de atender a fines particulares de distintos actores y organismos. No obstante, se visualiza que éstos tienen un importante papel que cumplir, sobre todo considerando su completitud y expresión territorial. Determinados aspectos relacionados con la suficiencia y accesibilidad a servicios o espacios públicos, por otra parte, sólo pueden ser recogidos a través de catastros, hecho que llama la atención respecto de la necesidad de garantizar su complementariedad y periódica actualización. En el nivel de las carencias de vivienda, se verifica la vigencia que siguen teniendo –en línea con los Objetivos de Desarrollo del Milenio trazados por la ONU- instrumentos como los catastros de campamentos levantados por el MINVU y otras instituciones (Candia y Hermosilla, 2007; CIS-Un Techo para Chile, 2007) o los empadronamientos que se han realizado para identificar a la población en situación de calle (MIDEPLAN, 2005).

En una consideración semejante, ciertas encuestas específicas (de alcance nacional, regional o local) poseen un elevado valor para la producción de indicadores relativos a la suficiencia, calidad y accesibilidad de los componentes considerados por la definición del Déficit Urbano-Habitacional. Aunque presentan limitaciones desde el punto de vista de su desagregación, continuidad en el tiempo y comparabilidad con otros instrumentos, resulta claro que el levantamiento de encuestas con ítemes sensibles a carencias urbano-habitacionales de distinto orden puede proveer de información mucho más refinada y compleja para el diagnóstico. Entre otras potencialidades de las encuestas, se vislumbra la posibilidad de caracterizar factores tales como la evaluación de la calidad y/o accesibilidad de bienes y servicios urbanos desde el punto de vista de la satisfacción o la percepción subjetivas. El MINVU, en este sentido, cuenta con una larga experiencia en el desarrollo de estudios relativos a la satisfacción residencial focalizados en viviendas sociales, los que pusieron de relieve la perspectiva subjetiva de la calidad habitacional. Desde el año 2007, además, este ministerio

–en conjunto con el INE– ha dado un importante paso al levantar la primera Encuesta Nacional de Percepción de la Calidad de Vida Urbana, que incluyó un amplio repertorio de ítemes referidos al modo a través del cual los sujetos evalúan los diversos aspectos y elementos que inciden sobre su calidad de vida, consultando la opinión de personas residentes en 103 comunas del país (Observatorio Urbano-MINVU, 2009). Encuestas como las mencionadas u otros estudios específicos (por ejemplo, los estudios sobre patologías en la edificación de viviendas sociales) entregan valiosa información y pueden ser aprovechadas para la confección de indicadores de suma pertinencia en el ámbito del Déficit Urbano-Habitacional. Junto con la evidente necesidad de que muchos de estos estudios mantengan continuidad en el tiempo, es importante insistir en que el diseño de ítemes se corresponda con los lineamientos generales considerados por las nuevas definiciones de las carencias urbano-habitacionales, además de buscar una debida convergencia con cuestionarios estandarizados y probados como los del censo y la Encuesta CASEN.

En un apartado singular, otro instrumento a considerar para efectos del estudio del Déficit Urbano-Habitacional es la Ficha de Protección Social. Aunque se trata de un instrumento diseñado para otros fines, es necesario avanzar en estrategias que permitan aprovechar su información para efectos de diagnóstico y gestión pública, particularmente en lo referido a la identificación de nichos desatendidos de demandas urbano-habitacionales.

Finalmente, cabe consignar la necesidad por conceder un lugar a instrumentos cualitativos de investigación, los que permiten profundizar y matizar el contenido de ciertos juicios emanados de la interpretación de indicadores cuantitativos, siempre limitados para capturar la riqueza y complejidad de la subjetividad asociada a las carencias urbano-habitacionales. En este campo, estudios elaborados desde una perspectiva etnográfica, así como diversos registros cualitativos derivados de entrevistas, grupos de discusión, testimonios orales, observaciones primarias y secundarias u otras fuentes, representan un poderoso complemento para el diagnóstico.

3.3.2. Aproximaciones y fuentes indirectas

Las aproximaciones sobre fuentes indirectas, por su parte, se refieren al conjunto de técnicas de análisis que permiten

producir indicadores y nueva información relevante a partir del cruce de datos provenientes de distintas fuentes o a partir de la espacialización de los mismos mediante herramientas SIG (Sistemas de Información Geográfica). Como es sabido, este tipo de herramientas se ha validado como un instrumento indispensable para la recopilación de información, elaboración de diagnósticos territoriales, y la toma de decisiones en las áreas de planificación urbana, ordenación del territorio, gestión local, gestión de zonas de riesgos, planificación del transporte, entre otros. El uso de SIG en las tareas asociadas a la determinación del Déficit Urbano-Habitacional, posibilita el análisis y caracterización de un territorio a través de la observación espacial de los fenómenos, permitiendo la presentación de resultados de manera fácil e ilustrativa, analizando y visualizando la relación entre mapas e información alfanumérica y combinando datos de fuentes convencionales en los territorios de interés a diferentes escalas.

Esta clase de estrategias constituyen una solución relativamente económica y de alta exactitud para identificar relaciones de distancia y accesibilidad a infraestructura y servicios, catastrar bienes y espacios de uso público o analizar patrones de concentración espacial, entre otras posibilidades, aún cuando no puede sustituir el uso del censo y de otras encuestas. Es importante también, coordinar la entrega y uso del enorme volumen de información territorial disponible en diferentes instituciones públicas y privadas del país y desplegarlo a través de SIG, tarea que ya realizan varios ministerios, y en la que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo aporta con la georreferenciación de sus inversiones a través del Servicio de Información Georreferenciada GeoMINVU. Por otro lado, iniciativas como el Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT) suponen una oportunidad para potenciar el intercambio de información, conocimiento técnico y recursos entre diferentes instituciones del sector público y su georreferenciación.

Al enfrentar la tarea de diseñar indicadores de Déficit Urbano-Habitacional, sin embargo, debe reconocerse que la simple georreferenciación de áreas de cobertura, redes de infraestructura o puntos que señalen la localización de diferentes hitos y atributos en una cartografía no resuelve el problema de establecer volúmenes absolutos o relativos de familias y población en situación de carencia. Por este motivo, la elaboración aproximaciones indirectas considera la posibilidad de dar una nueva expresión a la información

disponible por medio de la vinculación efectiva de diferentes fuentes y capas de datos. De esta manera, por ejemplo, datos referidos al número y la distribución de la población y de sus diferentes categorías sobre el territorio (recuperados del censo o de diferentes registros) pueden ser relacionados exitosamente con la localización de diferentes bienes, lugares y servicios a través del estudio de relaciones de distancia/proximidad, concentración/dispersión, homogeneidad/heterogeneidad, accesibilidad/aislamiento, u otras que sólo pueden ser observadas conforme se desplieguen territorialmente. De idéntico modo, el cálculo de correlaciones (u otras medidas de asociación estadística) entre atributos y elementos relevados por diferentes fuentes de información, o la especificación de áreas de influencia y accesibilidad mediante buffers y operaciones de geoprocésamiento en ambiente SIG, constituyen –también– técnicas propicias para la construcción de indicadores precisos y confiables de Déficit Urbano-Habitacional desde una lógica indirecta.

3.4. Indicadores

3.4.1. Indicadores de Vivienda

Consideraciones iniciales

El desarrollo de nuevos indicadores e instrumentos para analizar el déficit de vivienda no implica invalidar los diagnósticos preexistentes, que siguen teniendo vigencia y utilidad. Al respecto, cabe destacar que en el año 2004, el MINVU definió los principios de una metodología oficial de cálculo del déficit habitacional basada en datos censales y que recoge los valiosos aportes efectuados por la División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CELADE-CEPAL, 1996). Esta metodología se aplicó con éxito para la estimación de requerimientos habitacionales a nivel nacional, regional y comunal a partir de los datos del Censo de 2002 (MINVU, 2004) y fue luego replicada para obtener estimaciones comparativas en base a la información del Censo de 1992 (Arriagada y Moreno, 2006). Posteriormente, el trabajo coordinado entre MINVU y MIDEPLAN, permitió generar estimaciones del número de requerimientos habitacionales usando los datos de la Encuesta CASEN conforme a una metodología homóloga a la empleada para el análisis del censo (MIDEPLAN, 2007). La metodología elaborada por el MINVU, por otra parte, ha ejercido una importante influencia en el desarrollo de instrumentos homólogos de medición en otros países de América Latina.

Todos estos hitos son demostrativos no sólo de la consolidación de un instrumento de medición particular (con innegables virtudes y aplicaciones para el análisis), sino también de la transversal valoración que ha adquirido a nivel político-institucional la tarea de producir indicadores que permitan cuantificar las carencias habitacionales como un insumo para la gestión sectorial. Si hoy se busca replantear algunos de los supuestos y categorías consideradas en las metodologías vigentes, no es con el objeto de desvirtuar el trabajo realizado; por el contrario, se trata de un esfuerzo de continuidad y profundización, que reconoce la necesidad por optimizar y poner al día ciertos conceptos, categorías de análisis e instrumentos de cara a las profundas transformaciones sociales y habitacionales experimentadas por el país y en atención a las orientaciones y prioridades políticas y programáticas que se han instalado recientemente en la gestión del MINVU.

Medición del déficit de vivienda en un contexto de transición en los instrumentos de la política habitacional

Tradicionalmente, la medición del déficit habitacional ha considerado una dimensión cuantitativa y otra cualitativa. Mientras la primera ha fijado el criterio básico para identificar el número de unidades de vivienda requeridas para reponer el parque habitacional irrecuperable y entregar nuevas soluciones habitacionales a los hogares y familias allegadas, la segunda remite al conjunto de acciones de reparación, mejoramiento o ampliación necesarias para adecuar viviendas con deficiencias materiales, sanitarias o de habitabilidad a un estándar residencial óptimo. En ambos tipos de diagnósticos se confronta una situación observada con una definición de estándar habitacional que norma la acción de la política pública: en el caso del déficit cuantitativo –partiendo de un nivel mínimo de calidad–, se establece el imperativo de proveer tantas viviendas como núcleos familiares requirentes de ellas existan; en el caso del déficit cualitativo, por su parte, se afirma la necesidad de promover el mejoramiento general del parque habitacional en virtud de definiciones objetivas de calidad de los materiales, disponibilidad de servicios básicos y adecuada densidad en el uso de recintos.

Para caracterizar la situación particular de nuestro país, sin embargo, no debe perderse de vista que estos diagnósticos están fuertemente condicionados por lo que ha sido una orientación dominante dentro de la política pública sectorial, y que puede resumirse en el principio de que el acceso de las familias y hogares a una solución habitacional nueva y en propiedad constituye el mecanismo fundamental para resolver el déficit de vivienda. Por esta razón, no es extraño que la gran mayoría de los diagnósticos levantados por el MINVU y otras instituciones vinculen la identificación de un conjunto de carencias a un tipo de respuesta concreta, consistente en facilitar el acceso en propiedad a una vivienda nueva. De esta manera, la estimación del déficit habitacional no es sólo la observación de una determinada cantidad de familias u hogares en situación de carencia, sino que implica –simultáneamente– la identificación de un número de requerimientos de construcción de nuevas viviendas, o de una cantidad de requerimientos de reemplazo, ampliación o mejoramiento del parque habitacional existente.

En relación a esta premisa, durante las últimas décadas se verifica una efectiva continuidad en las políticas y los instrumentos de los que dispone el Estado para encarar el problema de la provisión de soluciones habitacionales, concediendo prioridad –como es sabido– a la entrega de subsidios a la demanda, que favorecen el acceso masivo de las familias a una vivienda propia. En estrecha ligazón con lo anterior, los enfoques de medición del déficit de vivienda basados en la cuantificación de requerimientos (de construcción, reposición, mejoramiento o reparación) han mantenido vigencia y sintonía con el diseño programático de la política habitacional.

No obstante lo anterior, al alero de la Política Urbana-Habitacional de Mejoramiento de la Calidad e Integración Social (2006-2010), se verifica una creciente apertura hacia soluciones más flexibles, proceso dentro del cual destacan programas focalizados en los sectores vulnerables, tales como el Fondo Solidario de Vivienda (FSV) y el Programa de Protección del Patrimonio Familiar (PPPF)³. Aunque estos programas continúan favoreciendo la propiedad como posibilidad efectiva de garantizar el

³ Fondo Solidario de Vivienda, D.S. N° 174 (V. y U.) de 2005. Programa de Protección del Patrimonio Familiar, D.S. N° 255 (V. y U.) de 2006. Más información en <http://www.minvu.cl>

acceso seguro a la vivienda, incorporan alternativas concretas a la vivienda nueva como son la movilidad habitacional, la adquisición de viviendas construidas, la construcción de una nueva vivienda en el sitio en el que se reside, la densificación predial, la rehabilitación de inmuebles o la ampliación de viviendas.

Desde el punto de vista de la construcción de indicadores, esta diversificación de la oferta programática sugiere una relación algo más matizada entre el diagnóstico de situaciones de carencia habitacional y la consecuente estimación de requerimientos habitacionales de diferente tipo. En efecto, la validación de estas alternativas implica reconocer múltiples posibilidades para que una familia u hogar pueda satisfacer su necesidad de contar con una vivienda digna, siendo la construcción de una nueva vivienda sólo una entre distintas opciones disponibles. Así, por ejemplo, una familia en situación de hacinamiento puede optar alternativamente entre acceder a una nueva vivienda en propiedad (si aún no es propietaria), ampliar la que dispone o cambiarse a una vivienda usada que satisfaga de mejor manera sus requerimientos de espacio, localización y confort, dependiendo de sus preferencias, expectativas y recursos. En este escenario –y sin cuestionar, en ningún caso, la gravedad objetiva de la situación–, no resulta sencillo esclarecer de antemano qué tipo de requerimiento es el que mejor interpreta las necesidades de una familia u hogar que tiene la legítima opción de escoger el modo que mejor convenga a sus intereses para satisfacer su necesidad habitacional. Incluso la propia distinción entre déficit cualitativo y cuantitativo se presta a dudas, si se considera que la ampliación de la vivienda en la que se reside puede ser, eventualmente, una alternativa efectiva a la adquisición de una vivienda nueva o usada.

En virtud de lo anterior, se advierte que el primer aspecto a problematizar en términos del diseño de indicadores está dado por la compleja relación existente entre el diagnóstico del déficit habitacional –que identificará un conjunto de unidades familiares o domésticas carenciadas– y el diagnóstico de los requerimientos o demandas habitacionales específicas asociadas a su solución –que estipula una modalidad concreta de resolver dicha situación de carencia. Si bien no puede afirmarse que esta tensión constituya un fenómeno desconocido, los cambios ya referidos en el actual diseño de la política pública sectorial llaman la atención respecto de evitar asociar de manera unívoca una determinada carencia a un tipo de solución.

Secundariamente, la actualización de los indicadores vigentes requiere –asimismo– considerar otros procesos emergentes que agregan complejidad al diagnóstico del déficit de vivienda. En relación a ellos, resaltan cuatro temas centrales: (i) la consideración de la situación de los allegados, que exige ser revisada y precisada; (ii) la transición de los estándares cualitativos de vivienda y habitabilidad; (iii) la consideración de personas en situación de calle y de otras situaciones especiales de déficit de vivienda; y, (iv) la incorporación de las diferentes facetas del acceso como una dimensión complementaria del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda.

Acerca de la estimación del déficit cuantitativo de vivienda: alcances y consideraciones particulares

De acuerdo a las definiciones empleadas por el MINVU (MINVU, 2004; MINVU, 2007), el concepto de déficit habitacional cuantitativo corresponde a la brecha numérica existente entre la cantidad de viviendas habitables y la cantidad de unidades –hogares o familias– requirentes o demandantes de vivienda. De tal forma, a cada unidad carenciada (por motivos de allegamiento o inhabitabilidad de la vivienda que ocupa) le corresponde el acceso a una solución habitacional exclusiva, sea por la vía de la construcción de una nueva vivienda o el acceso en propiedad u otra condición a una vivienda construida capaz de satisfacer adecuadamente sus necesidades.

En función de lo anterior, cabe establecer que el déficit cuantitativo es el número de unidades habitacionales requeridas en un país, territorio o división político-administrativa que resulta de la suma de las demandas por acceder a una solución habitacional digna y exclusiva de hogares y familias allegadas (económica y funcionalmente autónomas) y de hogares y familias residentes en viviendas irrecuperables o inhabitables. Hasta ahora, esta definición se ha expresado operacionalmente en tres componentes mutuamente excluyentes, susceptibles de ser captados a través del análisis de censos y encuestas: (a) viviendas irrecuperables; (b) hogares secundarios (allegados) al interior de la vivienda; y, (c) núcleos familiares secundarios (allegados) al interior del hogar en situación de hacinamiento y económicamente independientes (MINVU, 2007). Mientras las categorías (b) y (c) describen requerimientos adicionales de vivienda por motivos de allegamiento y hacinamiento, la categoría (a) estipula

requerimientos de reemplazo y reposición de unidades habitacionales irrecuperables.

Aún cuando estos componentes continúan siendo relevantes para el análisis, cabe plantear ciertas observaciones puntuales, que permiten definir con un mayor grado de especificidad estas dos clases de requerimientos.

Respecto de los requerimientos por reposición o reemplazo (viviendas irrecuperables, categoría a), se manifiesta la posibilidad de extender su definición no solamente a aquellas unidades habitacionales cuyos materiales o tipología –en virtud de ciertos criterios técnicos– no resulten adecuados para el digno alojamiento de personas, considerando, asimismo, toda característica que implique peligro o inhabilidad para la residencia continuada en ellas. En esta condición, entonces, cabe incluir toda vivienda amenazada por factores de riesgo endógenos o exógenos, en independencia de que su tipo y materiales predominantes (muros, techos y piso) se ajusten al estándar predefinido. Entre otros factores de riesgo endógenos, cabe indicar daños estructurales o problemas graves de conservación, acondicionamiento o saneamiento de la vivienda, que hagan inviable –en el corto plazo–, la permanencia segura de personas en su interior. En cuanto a los factores exógenos, se incluyen procesos o características identificadas en el entorno inmediato a la vivienda que afecten la salud, seguridad e integridad física de las personas o que impliquen violaciones flagrantes a ciertas disposiciones normativas respecto de la localización de viviendas en determinadas zonas.

Por otra parte, es importante indicar que las viviendas localizadas en campamentos, forman parte de los requerimientos de reemplazo o reposición habitacional en la medida en que se verifique, a lo menos, una de las siguientes condiciones: (i) tipología o materiales inadecuados; y, (ii) imposibilidad de radicación en el sitio por razones de ocupación de hecho no regularizable (campamentos mixtos o relocalizables). Al identificar viviendas irrecuperables o inhabitables emplazadas en campamentos, se añade una característica singular –dada por el agrupamiento, la informalidad de la tenencia del suelo, y/o por las características sociales del entorno– que exige la incorporación de una consideración integral al diagnóstico.

Sobre las carencias habitacionales asociadas al allegamiento de hogares y núcleos familiares (categorías b y c), se señala la necesidad de indagar de manera directa respecto de su autonomía y preferencias por una solución exclusiva como medio adecuado para satisfacer sus necesidades habitacionales. Allí donde se observan relaciones de dependencia entre hogares y familias que comparten una misma vivienda (por motivos funcionales, de salud física o mental, o derivados de la necesidad de garantizar el cuidado de niños, personas con discapacidad o mayores) o donde una solución exclusiva –desde la perspectiva de las propias personas– no constituye una opción preferible a la cohabitación, no resulta procedente deducir de manera lógica que la provisión de una vivienda adicional para el núcleo u hogar allegado será la mejor manera de resolver su situación habitacional. En este sentido, cabe indicar que el allegamiento autónomo –que se entenderá como la “presencia de hogares secundarios en la vivienda o de núcleos (familiares) secundarios dentro del hogar, con autonomía física y funcional y demandantes de una solución habitacional exclusiva”– representa el criterio general para admitir la identificación de requerimientos habitacionales cuantitativos por motivos de cohabitación de hogares y/o familias.

Aún cuando se está avanzando en el diseño de ítems de cuestionario que consulten de modo directo al jefe de hogar y/o núcleo familiar allegado acerca de su potencial autonomía y preferencias habitacionales, se reconocen todavía serias dificultades para operacionalizar este criterio prescindiendo de otros supuestos. Por esta razón, toda vez que sea imposible observar directamente la condición de allegamiento autónomo, se recomienda considerar la variable hacinamiento como criterio auxiliar para establecer si la cohabitación de núcleos u hogares implica el requerimiento de unidades adicionales de vivienda. Según puede afirmarse, ciertas situaciones de cohabitación entre familias y/u hogares pueden sostenerse (o incluso ser preferidas) mientras no estén asociadas a problemas de convivencia o densidad habitacional inadecuada. Consecuentemente, se establece que la condición de allegamiento ha de estar aparejada a un problema habitacional concreto (que puede diagnosticarse indirectamente por medio del análisis del hacinamiento) para originar el requerimiento de una nueva unidad habitacional. En el caso de nuestro país, el MINVU ha empleado el criterio de 2,5 a 4,9 personas (en promedio)



Viviendas para personas con necesidades especiales, Región del Maule

por recinto utilizado exclusivamente como dormitorio para verificar una situación de hacinamiento medio, y de 5 personas y más para dar cuenta de una situación de hacinamiento crítico (MINVU, 2004; MINVU, 2007).

En el caso de los núcleos secundarios allegados (categoría c), se ha estimado convencionalmente que la presencia de hacinamiento a nivel medio (conjuntamente con criterios de independencia económica) es requisito fundamental para justificar la provisión de una nueva unidad habitacional. En el caso de los hogares allegados (categoría b), en tanto, la metodología empleada hasta ahora por el MINVU asocia de modo directo el requerimiento de una vivienda adicional a todo hogar secundario contabilizado al interior de una vivienda (en independencia de otro criterio), por considerar que la autonomía económica de estas unidades es condición suficiente para suponer la necesidad de una solución habitacional exclusiva. Sin embargo, al revisar esta última situación debe hacerse hincapié en la posibilidad de que una vivienda compartida por dos o más

hogares disponga de espacios suficientes para permitir una adecuada cohabitación. En este caso, cabe relativizar la necesidad de una nueva vivienda para los hogares secundarios, que podrán asignar diferente prioridad a esta opción dependiendo de otras consideraciones (por ejemplo: los medios económicos que se dispone, la localización de la vivienda en la que actualmente reside, los ahorros obtenidos por el hecho de compartir gastos, etc.). En virtud de este análisis, se sugiere hacer extensivo el criterio de evaluar el hacinamiento antes de imputar un requerimiento cuantitativo de vivienda a los hogares secundarios. En esta línea, parece aconsejable utilizar un criterio semejante al empleado para distinguir la situación de los núcleos secundarios (hacinamiento medio).

Sin embargo, existe –también– un conjunto de situaciones caracterizadas por una alta densidad habitacional y en las que no se registra la presencia de hogares ni de núcleos familiares secundarios (allegados). En este caso, las condiciones de hacinamiento observadas pueden dar origen, alternativamente, a requerimientos de tipo cuantitativo (propiciando la movilidad a soluciones habitacionales que soporten de manera adecuada las necesidades de alojamiento de hogares y familias numerosas) y a requerimientos de tipo cualitativo (posibilitando la ampliación de las viviendas actualmente ocupadas por estos grupos o familias). Hasta ahora, la metodología MINVU calificaba estas situaciones únicamente como requerimientos de ampliación de viviendas existentes. A partir de lo discutido en esta misma sección, se estima necesario reconocer a la movilidad habitacional como una estrategia alternativa a la ampliación para facilitar el acceso de la población a una vivienda digna. Puesto que es imposible suponer de antemano –como no sea en el análisis caso a caso– que la movilidad habitacional represente una solución de mejor o peor calidad a la ampliación de una vivienda existente, tampoco parece pertinente sumar estos requerimientos al déficit cuantitativo motivado por situaciones de allegamiento o por inhabitabilidad o irrecuperabilidad material de viviendas. En tal sentido, se propone considerar estos requerimientos en una categoría separada referida específicamente a necesidades de ampliación o movilidad habitacional. En esta línea, sin embargo, es preciso observar niveles de hacinamiento lo suficientemente altos para justificar la movilidad o la ampliación como soluciones pertinentes.

A tales efectos, se sugiere considerar un rango de 3,5 ó más personas por dormitorio como criterio para evaluar la pertinencia de estas soluciones⁴.

Al margen de las dos categorías de requerimientos reconocidas por la metodología MINVU, se propone relevar, diferenciadamente, requerimientos cuantitativos de vivienda vinculados con ciertas situaciones especiales y que exigen de una atención integral, más allá de la provisión de una vivienda para uso exclusivo.

Por un lado, es preciso especificar el conjunto de requerimientos asociados a las personas en situación de calle, sujeto que reviste una extrema complejidad para el diagnóstico.

En segundo lugar, es de interés señalar la situación de las personas mayores que viven solas y que presentan algún grado de dependencia funcional respecto de otras personas (por motivos de salud u otros). En estos casos, se sugiere identificar un tipo de requerimiento específico que exige –a la par de una solución habitacional adecuada– la provisión de apoyos sociales continuados o del acceso preferente a establecimientos de larga estadía.

También cabe especificar requerimientos habitacionales asociados a estadías limitadas de tiempo, como es el caso de trabajadores estacionales o de temporada e inmigrantes extranjeros requirentes de una solución individual o colectiva para ellos y sus familias.

⁴ En este caso, al no haber hogares o núcleos allegados, el hacinamiento no implica situaciones que pudieran ver afectada la intimidad familiar. Por esta razón, se justifica utilizar un criterio más exigente para juzgar si la movilidad o la ampliación son soluciones adecuadas.

Propuesta de indicadores sobre déficit cuantitativo de vivienda

El déficit cuantitativo se expresa en términos del número de unidades o soluciones habitacionales dignas a disponer para dar adecuada satisfacción a un conjunto de requerimientos urgentes de alojamiento de familias y/u hogares.

En atención a lo planteado, la identificación de requerimientos cuantitativos de vivienda se desprende de la combinación entre los factores consignados en la Tabla 1.

Tabla 1
Déficit cuantitativo de vivienda
Identificación de factores relevantes para su estimación

FACTOR	DESCRIPCIÓN
a. INHABITABILIDAD	Condición imputada a viviendas: (i) localizadas en un área amenazada por peligros de orden natural o antrópico o restringida para uso habitacional; y/o (ii) en situación de riesgo por factores endógenos de conservación, habitabilidad o saneamiento.
b. IRRECUPERABILIDAD MATERIAL	Condición imputada a viviendas que presentan uno o más materiales predominantes de tipo irrecuperable en muros, techo y piso o que son de tipo improvisado o irrecuperable (chozas, mediaguas, carpas, vivienda móvil, etc.)
c. ALLEGAMIENTO AUTÓNOMO	Presencia de hogares secundarios en la vivienda o de núcleos (familiares) secundarios dentro del hogar, con autonomía (facilitada por la disponibilidad regular de ingresos económicos y/o por factores de independencia física y funcional) y demandantes de una solución habitacional exclusiva.
d. ALLEGAMIENTO DEPENDIENTE	Presencia de hogares secundarios en la vivienda o de núcleos (familiares) secundarios dentro del hogar, carentes de autonomía y no demandantes de una solución habitacional exclusiva.
e. HACINAMIENTO	Relación existente entre el número de personas que habitan regularmente una vivienda y el número de habitaciones exclusivamente usadas como dormitorios en la misma. Se identifican cuatro categorías de hacinamiento: (a) sin hacinamiento (2,49 y menos personas por dormitorio); (b) hacinamiento medio (2,5 a 3,49 personas por dormitorio); (c) hacinamiento alto (3,5 a 4,99 personas por dormitorio); y, (d) hacinamiento crítico (5 y más personas por dormitorio o ausencia de recintos usados exclusivamente como dormitorios).
f. GRUPOS DE EXTREMA VULNERABILIDAD HABITACIONAL	Condición de hogares y familias requirentes de una solución habitacional especial por sus características particulares (adultos mayores autovalentes; inmigrantes extranjeros; trabajadores estacionales; personas en situación de calle, etc.)

Fuente: CEHU – MINVU 2009

A continuación, se especifican –entonces– cuatro subcomponentes relevantes en el contexto del déficit cuantitativo de vivienda, a los cuáles es posible vincular algunos indicadores simples (Tabla 2).

Tabla 2
Déficit cuantitativo de vivienda
Propuesta de identificación de requerimientos e indicadores

SUBCOMPONENTE	INDICADOR
1. Requerimientos de reemplazo de viviendas inhabitables y/o irrecuperables	1.1. Hogares y familias en viviendas improvisadas, de tipo o materialidad irrecuperable 1.2. Hogares y familias en viviendas siniestradas, amenazadas por daños estructurales irrecuperables, fatiga de material o plagas. 1.3. Hogares y familias en viviendas localizadas en áreas de riesgo o en zonas prohibidas para uso residencial según IPT. 1.4. Hogares y familias en viviendas de campamentos re-localizables o mixtos (no obstante las viviendas sean de tipo o materialidad recuperable).
2. Requerimientos de viviendas adicionales para familias y hogares allegadas	2.1. Hogares secundarios con hacinamiento medio, alto o crítico (2,5 personas por dormitorio y más) y demandantes de una solución habitacional independiente. 2.2. Núcleos familiares secundarios autónomos en situación de hacinamiento medio, alto o crítico (2,5 personas por dormitorio y más) y demandantes de una solución habitacional independiente.
3. Requerimientos de ampliación o movilidad habitacional para hogares y familias hacinadas	3.1. Viviendas (sin hogares o núcleos secundarios de ningún tipo) con hacinamiento alto o crítico (3,5 personas por dormitorio y más) y demandantes de ampliación o movilidad habitacional. 3.2. Viviendas (con allegamiento dependiente) con hacinamiento medio, alto o crítico (2,5 personas por dormitorio y más) y demandantes de ampliación o movilidad habitacional.
4. Requerimientos habitacionales especiales (solución individual o colectiva sostenible y apoyos complementarios) para acoger de manera transitoria o permanente a personas y familias en situación de extrema vulnerabilidad	4.1. Personas en situación de calle. 4.2. Personas mayores dependientes viviendo solas. 4.3. Trabajadores estacionales, de temporada e inmigrantes extranjeros (no residentes) demandantes de una solución habitacional por tiempo limitado para ellos y/o sus familias.

Fuente: CEHU – MINVU 2009

En el caso de los subcomponentes (1), (2) y (3) se observa que éstos pueden ser registrados sin mayores inconvenientes a través de fuentes convencionales (censo y encuestas). Sobre el componente (1), se aconseja complementar los análisis derivados de estas fuentes con datos obtenidos a través de catastros, fotografías satelitales y observación en terreno, de modo de estudiar patrones de aglomeración en campamentos u otras configuraciones.

En referencia a los subcomponentes (2) y (3), sin embargo, debe insistirse en la necesidad de disminuir la cantidad de supuestos involucrados, favoreciéndose la identificación de núcleos y hogares allegados autónomos en base a preguntas directas sobre: (a) las relaciones de parentesco existentes entre los integrantes de núcleos y hogares (receptores y allegados); (b) los motivos que inducen la cohabitación entre familias y hogares; y, (c) la aspiración y capacidad de los núcleos y hogares allegados de acceder a una solución habitacional exclusiva.

Sobre el componente (4), también parece factible generar estimaciones basadas en fuentes convencionales, aunque

debe hacerse la prevención de que instrumentos como el censo o las encuestas de hogares suelen subestimar su presencia.

Finalmente, a efectos de estimar volúmenes de requerimientos habitacionales cuantitativos en diferentes escalas de análisis, se especifican algunos indicadores agregados relevantes (Tabla 3).

En términos de prioridad pública, se aconseja tener en cuenta, en primer lugar, el indicador (1), que señala el conjunto de unidades que inmediatamente deben ser adicionadas o repuestas para asegurar la disposición de una vivienda a todo hogar o grupo familiar en condiciones de vivir de manera independiente. Secundariamente, cabe considerar el indicador (2), que añade a este conjunto aquellas situaciones de hacinamiento que pueden ser atendidas alternativamente por medio de soluciones de ampliación o movilidad habitacional.

En el caso de los requerimientos cuantitativos especiales, éstos revisten –indudablemente– una expresión singular.

Tabla 3
Déficit cuantitativo de vivienda.
Propuesta de indicadores agregados de déficit cuantitativo de vivienda

INDICADOR AGREGADO	FÓRMULA
1. Total de requerimientos cuantitativos por reposición y allegamiento	(1) + (2)
2. Total de requerimientos cuantitativos por reposición, allegamiento y hacinamiento	(1) + (2) + (3)
3. Total de requerimientos cuantitativos especiales	(4)

Fuente: CEHU – MINVU 2009

Tabla 4
Déficit cualitativo en vivienda
Identificación de factores relevantes para su estimación

FACTOR	DESCRIPCIÓN
a. MATERIALIDAD	Tipo de material predominante en muros (primera prioridad), techo (segunda prioridad) y piso (tercera prioridad)
b. CONSERVACIÓN	Estado de conservación de los materiales, estimado conforme a la presencia de las siguientes patologías: (i) humedad; (ii) plagas (termitas u otras); (iii) daños; (iv) goteras; (v) fatiga de materiales; (vi) mal estado
c. ACONDICIONAMIENTO	Tipo y nivel de acondicionamiento alcanzado en los siguientes aspectos: (i) térmico; (ii) acústico; (iii) impermeabilización; (iv) ventilación; (v) calefacción; (vi) iluminación
d. SANEAMIENTO Y SERVICIOS BÁSICOS	Disponibilidad y calidad de servicios básicos en la vivienda, incluyendo: (i) agua para consumo humano y otros usos; (ii) electricidad; (iii) sistema de evacuación de aguas servidas; (iv) agua caliente

Fuente: CEHU – MINVU 2009

Por este motivo, se sugiere efectuar su cómputo por separado y considerar su estimación sólo en el caso que este subcomponente revista una dimensión significativa para el área en estudio.

Propuesta de indicadores sobre déficit cualitativo de vivienda

Respecto del déficit cualitativo de vivienda, se establece que su expresión está vinculada al número de acciones concretas que cabe efectuar para mejorar, reparar u optimizar aquella porción del parque habitacional que presenta carencias cualitativas recuperables en diferentes aspectos. Se excluyen del análisis del déficit cualitativo, aquellas carencias agudas que exigen el reemplazo inmediato de la vivienda o que implican condiciones de peligro, inseguridad o inhabilitabilidad de la misma.

Según se advirtió, los subcomponentes contemplados por la metodología MINVU (materialidad predominante en muros, techos y pisos; saneamiento; y tipología de vivienda) resultan insuficientes para caracterizar la calidad de las viviendas (MINVU, 2004; MINVU, 2007). En virtud de ello, se propone considerar el siguiente conjunto de factores que, potencialmente, inciden en distintos tipos de carencias cualitativas (Tabla 4).

En conformidad con la metodología vigente, la materialidad considera una clasificación de tres categorías de materiales predominantes en muros, techo y piso (aceptable, recuperable, irrecuperable). En este ámbito, resulta prioritaria la atención que se concede a los muros o paredes exteriores, los que constituyen un elemento central por su cualidad estructurante, al tiempo de ser, también, uno de los materiales más difíciles de reemplazar. El techo, por prestar cobertura y protección a la vivienda, se establece como segunda prioridad, pudiendo revestir una relevancia incluso mayor a la de los muros en zonas de alta pluviosidad. Finalmente, el piso se constituye como tercer elemento a tener en cuenta en la clasificación por materiales. Las categorías asignadas a los diferentes materiales responden a evaluaciones contingentes, dependientes de estándares técnicos y de la normativa vigente. A su vez, se espera que las clasificaciones de materiales resulten sensibles a consideraciones bioclimáticas.

Complementariamente a la clasificación por materiales, se consigna como subcomponente el estado de

conservación de los mismos. En este caso, debido a la considerable dificultad que implica establecer clasificaciones ordinales, se sugiere enfocar el diagnóstico a la observación de patologías específicas que den cuenta de algún grado de deterioro significativo de los materiales (lo que implicaría la necesidad impostergable de repararlos o reemplazarlos).

En otro nivel, el acondicionamiento apunta a describir la idoneidad de los mecanismos o sistemas con que cuenta la vivienda para regular y conservar la temperatura interior, aislar ruidos, mantener su impermeabilidad, regular la luz y ventilación naturales y proveer de calefacción. Estos aspectos, como se sabe, tienen una importancia crítica en ciertos contextos para garantizar la habitabilidad de las viviendas.

En la categoría de saneamiento y servicios básicos se consideran aspectos convencionales (agua, electricidad

y sistema de evacuación de aguas servidas), añadiéndose la disponibilidad de un sistema de agua caliente.

En último término, cabe atender igualmente a factores de allegamiento dependiente y hacinamiento (ya mencionados en el apartado anterior) que, en el caso del déficit cualitativo, permiten diagnosticar potenciales requerimientos de ampliación de viviendas.

Mientras los factores de materialidad, hacinamiento y saneamiento y servicios básicos pueden ser relevados, en su gran mayoría, a través del censo y de encuestas, el análisis de los factores de acondicionamiento y conservación entrañan dificultades relacionadas con la falta de instrumentos que recojan información pertinente de manera extensiva.

En la tabla 5, se establece una clasificación de requerimientos cualitativos de vivienda susceptible de ser generada en base a los factores previamente identificados.

Tabla 5
Déficit cualitativo de vivienda.
Propuesta de identificación de requerimientos e indicadores

SUBCOMPONENTE	INDICADORES
1. Requerimientos de reemplazo o mejoramiento de material predominante en paredes exteriores, techo y muros	1.1. Viviendas con paredes exteriores de material recuperable 1.2. Viviendas con techo de material recuperable 1.3. Viviendas con piso de material recuperable
2. Requerimientos de provisión de saneamiento y servicios básicos	2.1. Viviendas sin acceso a agua proveniente de la red pública, sin cañería dentro de la vivienda o con acceso remoto (por camión aljibe u otro medio) 2.2. Viviendas sin acceso a electricidad proveniente de la red pública u otra fuente segura 2.3. Viviendas sin sistema adecuado de evacuación de aguas servidas (servicio higiénico conectado a alcantarillado o fosa séptica) 2.4. Viviendas sin sistema adecuado de provisión de agua caliente (calefont, caldera, termo o similar)
3. Requerimientos de acondicionamiento	3.1. Viviendas sin acondicionamiento (aislación) térmico adecuado 3.2. Viviendas sin acondicionamiento (aislación) acústico adecuado 3.3. Viviendas sin impermeabilización adecuada 3.4. Viviendas sin ventilación natural adecuada 3.5. Viviendas sin sistema de calefacción adecuado 3.6. Viviendas sin iluminación natural adecuada
4. Requerimientos de conservación de materiales	4.1. Viviendas con problemas reparables de humedad 4.2. Viviendas con problemas reparables en sus materiales por daños, fatiga o mal estado de conservación 4.3. Viviendas con problemas reparables de goteras
5. Requerimientos de ampliación	5.1. Viviendas con hacinamiento medio, alto o crítico (2,5 y más personas por dormitorio) y con allegamiento dependiente. 5.2. Viviendas con hacinamiento alto o crítico (3,5 y más personas por dormitorio) sin núcleos u hogares secundarios.

Fuente: CEHU – MINVU 2009

En cuanto a la obtención de indicadores agregados, en la Tabla 6 se especifican dos grandes grupos de requerimientos cualitativos: (1) requerimientos de mejoramiento, reparación o acondicionamiento (que implican la mejora, reparación o reemplazo en factores de materialidad, conservación, acondicionamiento y saneamiento y servicios básicos); y, (2) requerimientos de ampliación (vinculados a la presencia de situaciones de hacinamiento medio, alto o crítico sin núcleos u hogares secundarios y/o de núcleos secundarios dependientes en condiciones de hacinamiento medio o superior). A ellos puede agregarse una estimación total de requerimientos cualitativos de vivienda que resulta de la suma de los dos anteriores.

Tabla 6
Déficit cualitativo de vivienda
Propuesta de indicadores agregados de déficit cualitativo en vivienda

INDICADORES AGREGADOS	FÓRMULA
1. Total de requerimientos de mejoramiento, reparación o acondicionamiento	(1) + (2) + (3) + (4)
2. Total de requerimientos de ampliación	(5)
3. Total de requerimientos cualitativos de vivienda	(1) + (2) + (3) + (4) + (5)

Fuente: CEHU – MINVU 2009

En el caso de estos indicadores agregados, es importante advertir que una vivienda puede concentrar –simultáneamente– varios requerimientos cualitativos. Esto significa que la suma de los diferentes componentes de déficit cualitativo equivaldrá a un conjunto de acciones a ejecutar, sin que este valor coincida –necesariamente– con la cantidad de viviendas a recuperar, mejorar o ampliar. Para atender a este último propósito es necesario –en la medida en que se opere con una sola base de datos o con registros complementarios– desarrollar índices complejos que permitan registrar las múltiples combinaciones posibles.

Respecto de la priorización de estos indicadores agregados, es congruente otorgar mayor relevancia a los requerimientos de ampliación, los que –como ya se ha señalado– pueden traducirse alternativamente en términos de requerimientos cuantitativos o cualitativos. Los requerimientos de mejoramiento, reparación o acondicionamiento –toda vez que no implican carencias irrecuperables– adquieren una prioridad secundaria respecto de los anteriores.

Propuesta de indicadores sobre déficit de acceso de vivienda

Cabe establecer, junto con los indicadores de déficit cuantitativo y cualitativo, factores e indicadores que permitan caracterizar las limitaciones que afectan el acceso efectivo de los hogares y familias a viviendas dignas, integradas en el territorio y que posibiliten la inclusión de personas con necesidades especiales.

Desde el punto de vista de la vivienda, corresponde destacar tres aspectos principales del déficit de acceso. Estos aspectos o subcomponentes dan origen a un conjunto de requerimientos e indicadores que pueden levantarse para caracterizar las condiciones en las cuales las personas acceden a la vivienda y se integran a la ciudad y el territorio a través de ella (ver Tabla 7).

Tabla 7
Déficit de acceso en vivienda
Propuesta de identificación de requerimientos e indicadores

SUBCOMPONENTE	INDICADORES
1. Requerimientos de apoyos, incentivos, subsidios o acciones específicas para garantizar el acceso seguro en propiedad (u otra condición de tenencia) a una vivienda digna a hogares y familias socioeconómicamente vulnerables y sectores medios	1.1. Hogares y familias no propietarias (allegados autónomos u ocupantes principales de la vivienda) (quintiles I y II de vulnerabilidad) sin capacidad de ahorro para acceder a una vivienda. 1.2. Hogares y familias no propietarias (allegados autónomos u ocupantes principales de la vivienda) (quintil III de vulnerabilidad) y con restricciones de endeudamiento o acceso a crédito hipotecario.
2. Requerimientos de localización y/o mejoras a la red vial y de transportes para satisfacer necesidades de movilidad de familias en viviendas aisladas o con dificultades de acceso	2.1. Hogares y familias residentes en localidades rurales aisladas y sin acceso inmediato a medios de transporte regulares y expeditos. 2.2. Hogares y familias residentes en viviendas urbanas desventajosamente localizadas (por tiempos de traslado excesivos a lugares de trabajo y estudio, servicios y espacios públicos o dificultad de acceso a transporte regular y expedito).
3. Requerimientos de diseño universal y participación inclusiva para grupos y personas con necesidades especiales y/o sujetas a discriminación	3.1. Personas, hogares, familias y comunidades con algún tipo de carencia cuantitativa o cualitativa que requieren una consideración especial en materia de diseño e implementación de garantías específicas, considerando, entre otros a: (i) personas con discapacidad; (ii) personas mayores; (iii) niños; (iv) pueblos originarios; (v) minorías sexuales; y, (vi) inmigrantes extranjeros.

Fuente: CEHU – MINVU 2009

Al igual que en el caso del déficit cuantitativo se recomienda expresar los requerimientos de acceso en vivienda en términos de hogares y/o familias asociados a uno o más de estos requerimientos. En la medida en que se disponga de instrumentos que faculten el cruce de información, se valida la posibilidad de generar indicadores agregados de déficit de acceso que resulten complementarios al diagnóstico del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda.

En el caso de los requerimientos de apoyos, incentivos, subsidios o acciones específicas, los análisis efectuados por MIDEPLAN, a partir del cruce de información entre las categorías del déficit cuantitativo de vivienda y los quintiles de pobreza en la encuesta CASEN, constituyen un primer acercamiento a la cuantificación carencias socioeconómicas de acceso a la vivienda (MIDEPLAN, 2007). En una perspectiva semejante, los estudios efectuados por el MINVU sobre medición del déficit cuantitativo en grupos vulnerables en base al censo 2002 (Siclari [ed.], 2007) facultan un diagnóstico inicial de las problemáticas relacionadas con los requerimientos de diseño universal y participación inclusiva.

Respecto de los requerimientos de accesibilidad físico-espacial, existen importantes limitaciones al uso de ítemes directos (por ejemplo, aquellos que consultan por los tiempos de desplazamiento para acceder a infraestructuras,

servicios y espacios públicos), por lo que se aconseja emplear aproximaciones indirectas a su medición a través de herramientas SIG y cruces con información sociodemográfica.

3.4.2. Indicadores de Infraestructura

Consideraciones iniciales

La inclusión de indicadores de infraestructura en el diagnóstico del Déficit Urbano-Habitacional pone de relieve el rol estratégico asociado a un conjunto de redes, sistemas y servicios básicos que proveen soporte esencial a las actividades humanas distribuidas en el territorio. La cobertura, calidad y nivel de acceso asociado a la infraestructura son factores que contribuyen de manera determinante a garantizar condiciones de urbanización mínimas para el desarrollo habitacional, habilitar la provisión de servicios sociales de mayor complejidad y posibilitar la existencia y mantenimiento de numerosos espacios de uso público.

En orden a la definición esbozada previamente, se consignan tres subcomponentes o categorías generales de infraestructura: (1) redes de servicios básicos; (2) redes y sistemas de vialidad, conectividad y transportes; y, (3) infraestructura para la protección de la población contra riesgos de origen natural y antrópico. Las funciones

asociadas a estos subcomponentes pueden vincularse a un diferente orden de prioridad dependiendo de factores contingentes y de características contextuales sobresalientes de las áreas analizadas, lo que podría incidir en la mayor preponderancia asignada a unos u otros subcomponentes. Bajo una perspectiva global, sin embargo, cabe remarcar que la carencia de algunos servicios básicos (particularmente, agua para consumo humano y otros usos, disposición, extracción y tratamiento de aguas servidas, y energía eléctrica) concentra una atención preferencial por su estrecha asociación con situaciones de pobreza y extrema pobreza.

A continuación (Tabla 8), se presenta un esquema general con la especificación de categorías individuales ligadas a estos tres subcomponentes.

Entre estas categorías pueden identificarse una serie de jerarquías y encadenamientos, los que implican un orden de prioridad aparejado a la provisión de distintas clases de satisfactores para los requerimientos indicados en la Tabla 8. En materia de servicios básicos, la disponibilidad de agua para consumo humano es precondition para la disposición, extracción y tratamiento de aguas servidas,



Colector de aguas lluvia, Región Metropolitana

Tabla 8
Déficit de infraestructura
Propuesta de identificación de subcomponentes y categorías

SUBCOMPONENTE	CATEGORÍAS
1. Requerimientos de redes de servicios básicos	1.1. Agua para consumo humano y otros usos 1.2. Energía eléctrica 1.3. Disposición, extracción y tratamiento de aguas servidas 1.4. Telecomunicaciones y conectividad digital 1.5. Disposición, recolección, tratamiento y reciclaje de residuos sólidos 1.6. Evacuación de aguas lluvia
2. Requerimientos de redes y sistemas de vialidad, conectividad y transportes	2.1. Vialidad peatonal y vehicular 2.2. Puentes, túneles y obras públicas 2.3. Puertos terrestres, marítimos, lacustres o fluviales; aeropuertos, aeródromos o helipuertos; estaciones ferroviarias o de metro 2.4. Servicios de transporte colectivo 2.5. Paraderos de locomoción colectiva 2.6. Estacionamientos, embarcaderos o infraestructura para guardar vehículos
3. Requerimientos de infraestructura y obras para la protección de la población contra riesgos de origen natural y antrópico	3.1. Obras, infraestructuras y servicios para la protección de la población y la mitigación de riesgos de origen natural (sismos, tsunamis, inundaciones, actividad volcánica, aluviones, derrumbes, etc.) 3.2. Obras, infraestructuras y servicios para la protección de la población y la mitigación de riesgos de origen antrópico (contaminación del aire, agua, suelos, contaminación acústica, etc.)

Fuente: CEHU – MINVU 2009

a la vez que la energía eléctrica resulta un supuesto básico para la operación de otras redes y sistemas, como las telecomunicaciones y la conectividad digital. En referencia a las redes y sistemas de vialidad, conectividad y transportes, se constata una relación análoga respecto de la existencia de vialidad vehicular y el funcionamiento de servicios de transporte colectivo. En el caso de la protección contra riesgos, estos elementos responden a características singulares, siendo relevante disponer de aquellas obras e infraestructuras que contribuyan a garantizar la seguridad, salud y calidad de vida de los seres vivos y del medioambiente.

A diferencia de las distinciones de escala que pueden plantearse en el nivel de servicios (como se verá más adelante), en general cabe asumir como criterio normativo que las infraestructuras deben cubrir, prácticamente, de modo universal a la población. En el nivel de los servicios básicos, el cumplimiento de este estándar se hace factible a través de redes. No obstante, es preciso indicar que ciertas redes tienen relevancia sólo para algunas áreas (como en el caso de la evacuación de aguas lluvia, que tiene una aplicación singular para áreas urbanas), a la vez que otras pueden ser efectivamente sustituidas por medio de alternativas que, en algunos casos, son las únicas factibles (fosas sépticas como sustitutos de las redes de alcantarillado). Asimismo, ciertas redes físicas –telecomunicaciones y conectividad digital– pierden relevancia en virtud de la proliferación de redes inalámbricas o satelitales que permiten la interconexión a distancia de áreas antes aisladas o que constituyen una alternativa más eficiente y económicamente accesible a las primeras.

Algo semejante se observa en el ámbito de los requerimientos de vialidad, conectividad y transportes. En su dimensión más amplia, la interconexión del territorio a través de la red vial y de servicios colectivos de transporte regulares, seguros y expeditos constituye un imperativo transversal. Pese a ello, el tipo de requerimientos y el estándar cualitativo asociado se diferencia conforme al tamaño, rango y función de los diferentes territorios. Esto supone que ciertos requerimientos asociados a una escala demográfica mayor, como puertos o aeropuertos y otros similares, deben estar circunscritos a ciudades, áreas y territorios de jerarquía superior.

A continuación, se plantean ciertas pautas generales para el diseño de indicadores de requerimientos cuantitativos,

cualitativos y de acceso en infraestructura. De esta propuesta se excluye expresamente el sub-componente de protección contra riesgos, pues –como ya se ha indicado– la evaluación de la suficiencia, calidad y acceso de la infraestructura destinada a este propósito es sensible a factores y dinámicas locales que inciden en un perfil particular de exposición a riesgos de diferente tipo y magnitud.

Propuesta de indicadores sobre déficit cuantitativo en infraestructura

El análisis de la dimensión cuantitativa del déficit de infraestructura remite, en términos generales, a una expresión de cobertura territorial. En efecto, el examen de la suficiencia de las infraestructuras disponibles en un determinado territorio no está condicionado solamente por la localización individual de ciertos elementos, sino por la capacidad de abastecer o servir (a través de redes de diferentes características) las necesidades de la población residente en un territorio, lo que permite distinguir entre población con y sin cobertura. De esta forma, en estos análisis se verificará una correspondencia entre déficit cuantitativo y accesibilidad físico-espacial, que se ha descrito como una faceta singular de la dimensión de acceso.

La existencia de cobertura territorial representa, entonces, el principal criterio para juzgar acerca de la condición deficitaria en infraestructuras en términos cuantitativos. Ahora bien, la cobertura puede adquirir una diferente expresión dependiendo de si se trate de servicios básicos o de redes viales, conectividad y transportes. En el primer caso, su análisis estará sujeto a un aspecto de factibilidad operacional, donde el área de cobertura alcanzada por los prestadores (públicos o privados) constituye el límite a la capacidad de satisfacer las necesidades de la población. En el caso de la vialidad y conectividad –particularmente, en su dimensión terrestre–, en tanto, se trata de ejes que facultan el acceso de la población conforme a un criterio de adyacencia o acceso inmediato.

Según lo sugerido previamente, la expresión numérica de estos indicadores debería referirse, primordialmente, a la cantidad de población, hogares o familias excluidas de acceder al área de cobertura de las infraestructuras. Atendiendo a esta orientación, en las tablas siguientes (Tablas 9 y 10) se sugieren indicadores que podrían ayudar a describir carencias cuantitativas en los requerimientos

de servicios básicos y de vialidad, conectividad y transportes. Idealmente, la construcción de estos indicadores requiere un trabajo preparatorio interinstitucional, orientado al aprovechamiento de la

información disponible en cada uno de los organismos competentes, así como la búsqueda de acuerdos técnicos sobre los conceptos y los momentos adecuados para la actualización periódica de cada indicador.

Tabla 9
Déficit cuantitativo de infraestructura: redes de servicios básicos
Propuesta de identificación de requerimientos e indicadores

REQUERIMIENTO	INDICADORES
1.1. Agua para consumo humano y otros usos	1.1.1. Población (hogares) fuera del área de cobertura operacional de empresas sanitarias (o sin Agua Potable Rural); 1.1.2. Población (hogares) en áreas sin factibilidad de conexión
1.2. Energía eléctrica	1.2.1. Población (hogares) fuera del área de cobertura operacional de empresa distribuidora; 1.2.2. Población (hogares) en áreas sin factibilidad de conexión
1.3. Disposición, extracción y tratamiento de aguas servidas	1.3.1. Población (hogares) fuera del área de cobertura de red de alcantarillado (área urbana); 1.3.2. Población (hogares) no cubierta por sistema de tratamiento de aguas servidas
1.4. Telecomunicaciones y conectividad digital	1.4.1. Población (hogares) fuera del área de cobertura de antena celular; 1.4.2. Población (hogares) sin acceso efectivo a banda ancha, Wi-Fi o conexión a internet
1.5. Disposición, recolección, tratamiento y reciclaje de residuos sólidos	1.5.1. Población (hogares) sin servicio de retiro de basura domiciliaria; 1.5.2. Población (hogares) cuyos residuos sólidos no son tratados o reciclados en planta correspondiente
1.6. Evacuación de aguas lluvia	Población (hogares) fuera del área de cobertura de red de colectores de aguas lluvias (área urbana)

Fuente: CEHU – MINVU 2009

Tabla 10
Déficit cuantitativo de infraestructura: vialidad, conectividad y transportes.
Propuesta de identificación de requerimientos e indicadores

REQUERIMIENTO	INDICADORES
2.1. Vialidad vehicular	Población (hogares) sin acceso inmediato a vías que ofrezcan conectividad a centros poblados.
2.2. Puentes, túneles y obras públicas	Población (hogares) requirentes de una solución específica de obra pública.
2.3. Puertos terrestres, marítimos, lacustres o fluviales; aeropuertos, aeródromos o helipuertos; Estaciones ferroviarias o de metro	Población (hogares) sin acceso expedito a puertos terrestres, marítimos, lacustres, fluviales, aeropuertos, aeródromos, helipuertos o estaciones ferroviarias y de metro.
2.4. Servicios de transporte colectivo	Población sin acceso regular a servicios de transporte colectivos seguros, regulares y expeditos.
2.5. Paraderos de locomoción colectiva	Población (hogares) requirente de un paradero cubierto o acondicionado.
2.6. Estacionamientos, embarcaderos o infraestructura para guardar vehículos	Población (hogares) requirente de estacionamientos, embarcaderos o infraestructura para guardar vehículos.

Fuente: CEHU – MINVU 2009



Ciclovías, Región del Biobío

En relación a los requerimientos de servicios básicos, corresponde indicar algunas observaciones. En primer lugar, es de interés puntualizar la relación existente entre la cobertura territorial de las redes de servicios básicos y las conexiones domiciliarias efectivas. Al tratarse de servicios indispensables para la vivienda –y cuyo acceso está mediado, habitualmente, por un vínculo contractual entre el prestador y los ocupantes de la vivienda– es indudable que la factibilidad de conexión posibilitada por la cobertura no garantizará necesariamente la disponibilidad del servicio al interior de la vivienda. En ello inciden factores de acceso (relacionados, como se verá más adelante, con la capacidad de pago de los usuarios,) y otras variables de índole social o cultural. En este sentido, se sugiere analizar las carencias de servicios básicos a escala de redes en estrecha relación con las carencias de saneamiento y servicios básicos a escala de vivienda. En la misma línea, cabe enfatizar que la carencia de redes de servicios básicos tampoco implica la imposibilidad para satisfacer adecuadamente una necesidad asociada a ellas por medio de algún mecanismo o sistema alternativo.

Por otra parte, respecto de la infraestructura asociada a telecomunicaciones y conectividad digital, la proliferación de la telefonía celular y de sistemas inalámbricos y satelitales a lo largo del territorio nacional explica que las redes fijas no se consideren como un aspecto relevante en la identificación de carencias cuantitativas.

Propuesta de indicadores sobre déficit cualitativo en infraestructura

La evaluación de aspectos cualitativos de la infraestructura está comúnmente determinada por criterios propios de los prestadores, respetando –cuando corresponda– las directrices de las respectivas superintendencias. Por esta razón, no forma parte de los propósitos de esta sección elaborar un registro pormenorizado de indicadores de calidad en este componente.

Pese a lo anterior, se destaca que el diseño de indicadores pertinentes a la gestión urbano-habitacional en este campo ha de poner especial énfasis, a lo menos, en cuatro aspectos:

- Calidad del servicio o red, donde resulta crucial adjudicar relevancia al grado de satisfacción de las expectativas de los usuarios a la par del cumplimiento de estándares sanitarios, medioambientales y de seguridad.
- Regularidad en el flujo o provisión, lo que afecta de manera determinante la oportunidad y continuidad en el uso, consumo o abastecimiento de servicios básicos, así como en la efectiva capacidad de interconexión provista –por ejemplo– por los sistemas de transporte público.
- Velocidad, capacidad y rapidez provista por la red o servicio. Esto resulta particularmente clave en temas de conectividad digital, a la vez que tiene incidencia crítica respecto de determinar umbrales de colapso o saturación de redes y sistemas con capacidad limitada (transportes, evacuación de aguas servidas y aguas lluvias).
- Mantenimiento, como un criterio transversal que garantiza la preservación óptima de servicios y redes a través del tiempo y evita su deterioro u obsolescencia.

Propuesta de indicadores sobre déficit de acceso en infraestructura

El costo económico de acceder a ciertos servicios básicos y a los sistemas de transporte (provistos, en su gran mayoría, por prestadores privados) representa quizás el principal obstáculo que impide la plena satisfacción de necesidades relacionadas a ellos en territorios en los cuales la cobertura operacional está asegurada. En algunos

casos, la reducida capacidad de pago de los potenciales usuarios favorece la aparición de alternativas ilegales (población “colgada” a redes eléctricas o de agua potable, evasión en el pago del transporte colectivo) o motiva cortes frecuentes en los servicios a usuarios morosos, con especial impacto sobre la población más vulnerable.

Mientras la ilegalidad emerge como una estrategia inviable para habilitar el acceso continuado a servicios básicos, el no pago de las tarifas asociadas a los mismos es probablemente uno de los principales factores que explica la inexistencia de los mismos en el nivel de las viviendas. Por esta razón, cabe argumentar que indicadores relativos a conexiones ilegales, evasión y morosidad constituyen indicadores críticos para dar cuenta de la vulnerabilidad de acceso de la población de un territorio. No obstante, habida cuenta de la dificultad para registrar esta clase de información, se sugiere considerar –de modo análogo a lo sugerido en el caso del déficit de acceso en vivienda– las potenciales restricciones para asegurar de manera permanente el pago de servicios básicos derivadas del bajo nivel de ingresos familiares o elevada vulnerabilidad socioeconómica.

Por otro lado, asumiendo la estrecha asociación observada entre cobertura territorial (déficit cuantitativo) y accesibilidad físico-espacial de una determinada red o servicio básico, cabe acotar esta clase de carencias únicamente a dos tipos de situaciones. De una parte, cuando la cobertura territorial de un servicio básico no permite el acceso expedito y continuado al mismo en el caso por la presencia localizada de fuentes de distribución. Es el caso, por ejemplo, de áreas servidas por prestadores de agua potable donde el acceso domiciliario no se realiza por medio de cañerías, sino que depende del acarreo por medio de camión aljibe o medios particulares. En este ámbito específico, cabe considerar como indicador de acceso la forma a través de la cual la población recibe o accede al servicio básico en cuestión. En segundo lugar, debe reconocerse otra aplicación del déficit de acceso, que ya ha sido planteada en el contexto del análisis de la localización habitacional. En este punto, nos referimos a los tiempos de traslado promedio de los medios de transporte disponibles, que pueden servir como un indicador de especial interés. Tiempos de traslado excesivos –más aún cuando se realizan a través de medios

de transporte inseguros o irregulares en su frecuencia– suponen una seria carencia de acceso en materia de infraestructura urbana.

Por último, ha de considerarse restricciones específicas en materia de infraestructura asociadas a ciertas categorías de población. En este sentido –sobre todo a efectos de consignar requerimientos de diseño y asegurar la disponibilidad de medios de transporte adecuados a sus necesidades– es relevante disponer de indicadores que den cuenta del volumen de población que presenta dificultades de movilidad, con especial atención a personas con discapacidad y personas mayores.

Recuadro 3

Suelo urbano: alcances en el diagnóstico del Déficit Urbano-Habitacional

El suelo es un factor estratégico en el análisis de la morfología y el crecimiento de la ciudad. Por esta razón, lograr que los mercados de suelo urbano sirvan a las necesidades económicas y sociales de los habitantes y organizaciones urbanas sigue siendo una de las más complejas tareas para el aparato público (Arditi, et. al., 2003).

La primera condición esencial para abordar los déficits es contar con una amplia oferta de suelo urbano disponible a precio accesible.

En su connotación económica, resulta muy difícil establecer un valor “objetivo” del suelo, ya que en la mayoría de los casos se determina como un “valor residual”, dependiendo de la demanda de viviendas, espacios públicos, infraestructura y servicios. Los desarrolladores inmobiliarios calculan su disposición a pagar por un terreno en función de la edificabilidad y del valor de venta estimado del metro cuadrado construido en la zona.

Sin duda, el mercado del suelo urbano está marcado por fenómenos de especulación. Este es un mercado de competencia imperfecta en donde no existe atomicidad ni fluidez de oferentes y demandantes. La transparencia del mercado es casi nula y está generalmente subordinado al tipo de organización industrial que adopta el mercado inmobiliario.

Junto con los costos privados que traen aparejados la construcción y urbanización en una determinada localización, se producen también externalidades, o costos que son absorbidos por terceros. Se hace difícil, la mayoría de las veces, tener en cuenta la totalidad de los costos y deseconomías implicadas en el proceso y, en particular los costos de carácter indirecto que estarían presentes bajo el enfoque de cubrir los déficits urbano-habitacionales en forma integrada. Esfuerzos importantes

en este sentido son las exigencias de reserva de suelo para equipamiento y áreas verdes o de obras de mitigación de impacto vial.

El valor promedio de las soluciones habitacionales se ha incrementado durante los últimos años. Si bien es cierto, los valores del m² de construcción y de urbanización se han mantenido relativamente estables, la percepción es que no ocurre lo mismo respecto al valor del suelo, el cual ha manifestado continuas alzas, constituyéndose en una variable crítica que impide abordar las necesidades de los sectores de menores ingresos. Los niveles de precio de suelo urbano y su evolución reflejan las condiciones en que se desenvuelve la respectiva economía, y las consecuentes expectativas económicas (Nuñez y Roca, 2007). Técnicamente, esto se expresa en que la elasticidad-riqueza del precio del suelo es positiva, vale decir un cambio positivo en la riqueza de las personas producirá un alza en el precio del suelo.

Información fiable sobre las transacciones de suelo sería un insumo valioso a la hora de diseñar políticas e instrumentos de regulación del mercado⁵. El objetivo de un indicador de esta naturaleza debería permitir estimar los precios de mercado del suelo urbano, así como su evolución temporal y territorial. Según Shlomo Angel (2000) se requiere contar con tres medidas de precio del suelo: suelo disponible no desarrollado; suelo dotado de servicios dentro de los bordes urbanos y suelo rural con potencial de convertirse en urbano y construir indicadores del precio del suelo asociados con el ingreso (ingreso per cápita), con la tasa de crecimiento (PIB), con la tasa de crecimiento urbano, crecimiento poblacional y con la densidad. Indicadores de esta naturaleza, junto con incorporar una medición de control sobre el crecimiento urbano, permitiría buscar evidencias que muestren los efectos de los controles y regulaciones del suelo urbano en su precio.

⁵ Un aspecto complicado de observar y valorar es el suelo como insumo en el precio total de un inmueble, residencial o no residencial, especialmente cuando éste no es vendido separadamente del activo inmobiliario y que podríamos asociar como su “valor residual”.



Jardín Infantil en Coyhaique, Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo

3.4.3. Indicadores de Servicios

Consideraciones iniciales

Al igual que en el caso de los espacios públicos, los indicadores y estándares presentes en la normativa se relacionan directamente con las dotaciones de éstos, expresados y asociados a los metros cuadrados requeridos para cada uso definido, sin abordar indicadores de funcionamiento, calidad de los servicios, o accesibilidad (refiriéndonos a la proximidad de las personas a los servicios más elementales).

Por esto, resultaba de relevancia definir los componentes del déficit y requerimientos de servicios, como una manera de establecer orientaciones que consideren el ineludible y necesario trabajo intersectorial y las especificidades intraurbanas (refiriéndonos a la diversidad de los territorios, que presentan dinámica demográfica particulares y condiciones socioeconómicas dispares).

En el caso de los territorios con población vulnerable, la cercanía a una serie de servicios públicos y privados, se transforma en un valor fundamental, en la medida que reduce las necesidades de transporte, y aumenta el acceso (asociada a proximidad espacial y fácil acceso). La provisión de servicios en estas áreas, permite mayor equidad en la distribución de equipamientos y servicios y acrecienta la vinculación con los servicios, en especial los de tipo público-social.

Déficit cuantitativo de servicios

Dentro de las precisiones necesarias, hay que señalar que algunos de los componentes de servicios tienen una jerarquía mayor que otros, pues la población los considera imprescindibles, este es el caso de salud y la educación. La definición de servicios, como requerimientos de servicios sociales, incorpora también una serie de prestaciones realizadas por empresas privadas y comercio, servicios complementarios, y en algunos casos, también imprescindibles, requeridos para la subsistencia. A continuación se exponen en detalle los componentes, requerimientos e indicadores, los que en los casos de salud y educación, corresponden a los estándares de cálculo de cobertura que estos sectores utilizan.



Plaza Villa La Serena, Región Metropolitana

Tabla 11

Déficit de servicios: educación y salud

Propuesta de identificación de subcomponentes, categorías y escalas territoriales

SUBCOMPONENTE	CATEGORÍAS	ESCALA TERRITORIAL DE LOS REQUERIMIENTOS
1. Educación	1.1. Prebásica	Barrio Comuna
	1.2. Educación Básica	
	1.3. Educación Media	Comuna
	1.4. Educación Especial	Barrio Comuna
	1.5. Educación superior	Ciudad Región
2. Salud	2.1. Consultorio General Urbano (CGU)	Barrio Comuna Localidad Rural
	2.2. Centro de Salud Familiar (CESFAM)	
	2.3. Consultorio General Rural (CGR)	
	2.4. Servicio de Atención Primaria de Urgencia (SAPU)	Comuna Localidad Rural
	2.5. Postas, Servicio de Atención Médica de Urgencia (SAMU), Posta de Salud Rural (PSR)	
	2.6. Servicios de urgencia en hospitales y clínicas y atención móvil de urgencia.	
	2.7. Establecimientos y servicios de atención en salud mental.	
	2.8. Centro Comunitario de Salud Mental Familiar (COSAM).	Comuna
	2.9. Hospitales (o clínicas privadas)	
	2.10. Centros Médicos Privados	

Fuente: CEHU-MINVU 2009

Educación

Los indicadores del Ministerio de Educación cuantifican la situación deficitaria asociada a la cobertura, calculada como la matrícula en el servicio educativo actual y la potencial o proyectada. El cálculo de matrícula total, entrega la cifra de “alumnos de un determinado nivel de enseñanza, (educación básica y educación media), en relación a la población ajustada del correspondiente tramo de edad” (BCN, 2005: p.5), esto según cifras del Censo 2002 y proyecciones de población derivadas.

Como referencia, la tasa de matrícula de educación básica para el año 2002 alcanzó 97%, en la educación media para el mismo año, la tasa fue de 87%. Observando estas cifras, se evidencia la necesidad de analizar el déficit en educación enfocado a territorios específicos (aquellos con características de vulnerabilidad), y complementando con indicadores relativos a la calidad de la educación (puntaje SIMCE, por ejemplo).

Tabla 12
Déficit cuantitativo de servicios: educación
Propuesta de identificación de requerimientos e indicadores

REQUERIMIENTO	INDICADORES
1. Prebásica (no es obligatoria)	1.1. Población no matriculada en edad correspondiente 1.2. Población matriculada que supera la proyectada para ese establecimiento (sobrematricula)
2. Educación Básica	2.1. Población no matriculada en edad correspondiente 2.2. Población matriculada que supera la proyectada para ese establecimiento (sobrematricula)
3. Educación Media	3.1. Población no matriculada en edad correspondiente 3.2. Población matriculada que supera la proyectada para ese establecimiento (sobrematricula)
4. Educación Especial	4.1. Población no matriculada pertenecientes a categorías de riesgo 4.2. Población matriculada que supera la proyectada para ese establecimiento (sobrematricula)

Fuente: CEHU-MINVU 2009

Se entiende por cobertura en educación, al "porcentaje de la población en edad escolar que se encuentra atendida por el sistema educacional perteneciente a enseñanza básica y media" (SUBDERE, S/F: p.1). La educación universitaria, se ha excluido por no estar dentro de los niveles obligatorios de educación. Representa, además, un servicio que puede ser resuelto con el traslado a otro centro urbano.

Salud

Los indicadores cuantitativos del sector, identifican su cobertura a través de la población asignada: "es la población que potencialmente puede acceder a atención de salud que otorgan los establecimientos asistenciales, por residir en un área geográfica accesible a éstos" (SUBDERE, 2008: p.4). La cantidad de población y sus características etáreas se determina mediante información censal.

Otro indicador de cobertura es la población beneficiaria, definida como "la población adscrita a cada consultorio, población beneficiaria de FONASA que se inscribe voluntariamente según domicilio (o lugar de trabajo) en el establecimiento de atención primaria donde desea ser atendida" (SUBDERE, 2008: p.4). A través de este indicador, es factible estimar el número de atenciones del sistema, a través de los registros de FONASA.

Tabla 13
Déficit cuantitativo de servicios: salud
Propuesta de identificación de requerimientos e indicadores

REQUERIMIENTO	INDICADORES
1. Atención Primaria (consultorios)	Población (N° de personas) asignada a consultorio que no accede a atención ⁶ .
2. Atención Primaria de Urgencia	Población (N° de personas) asignada a servicio que no accede a atención.
3. Salud Mental	Población (N° de personas) asignada a servicio que no accede a atención.
4. Hospitales	Población (N° de personas) que requiere atención en hospitales de mayor, mediana y menor complejidad y no puede acceder a esta (ver barreras)
5. Salud Privada	Población (N° de personas) que requiriendo atención no puede acceder a ésta.

Fuente: CEHU-MINVU 2009

⁶ El Ministerio de Salud, ha identificado "barreras de acceso a la salud", definidas como "coberturas insuficientes, limitada disponibilidad de servicios, limitada accesibilidad a ellos, diferencias culturales y motivacionales que impactan en la aceptabilidad de las acciones, en la limitada adherencia a los programas y en la escasa participación en iniciativas del ámbito de prevención y promoción de la salud." (MINSAL, 2009).

Servicios Públicos

Este componente contiene servicios entregados por instituciones del Estado, y otras del sector privado, y corresponden a requerimientos relacionados a temas judiciales, protocolización y oficialización de documentos, y servicios municipales, entre otros. La satisfacción de este requerimiento se relaciona con la proximidad de un conjunto de prestaciones que, pese a no ser de uso intensivo, son altamente valoradas por la ciudadanía. Por supuesto, disminuir la distancia recorrida entre la vivienda y el servicio supone enfrentar obstáculos físicos, geográficos, naturales y de diseño.

Tabla 14
Déficit cuantitativo de Servicios: servicios públicos
Propuesta de identificación de requerimientos e indicadores

REQUERIMIENTOS	INDICADORES
1. Oficinas municipales (atención a público)	Población (N° de personas) que no cuentan en su comuna con acceso a estos servicios. Puede considerarse un ámbito de influencia en un radio comprendido entre los 1000 y los 1500 metros.
2. Registro civil	
3. Juzgados	
4. Centros de pagos	
5. Correos / servicios encomiendas / Mensajería	
6. AFP / IPS	
7. Notarías	
8. FONASA / ISAPRES	
9. Conservador	
10. Oficinas ministeriales y de otros organismos públicos	

Fuente: CEHU-MINVU 2009

3.4.4. Indicadores de espacio público

El espacio público se asociaba hasta ahora exclusivamente a espacios abiertos y áreas verdes, como parques o plazas. Esta definición general, muy reducida y que da preponderancia al diseño de lugares por sobre los usos de éstos, pierde de vista la presencia de otros espacios como son las calles, las veredas, lugares cerrados que tienen usos de esparcimiento y reunión.

Esta definición más amplia, incluye las sedes sociales, centros comunitarios, algunos espacios de comercio y servicios, que complementan sus actividades con lugares de recreación (un ejemplo de esto se da en algunos centros comerciales) y la vialidad de escala barrial (calles y pasajes), lugares que tienen como característica que acogen actividades de reunión e interacción, y están orientadas al uso colectivo, considerando la diversidad de actividades.

Esto se hace más evidente en lo referido al espacio público más próximo a la vivienda, entorno donde este elemento aporta a la integralidad de la trama urbana, incrementa las posibilidades de conectividad, facilita el reconocimiento, pertenencia y apropiación de los habitantes con sus barrios. En este punto, es importante relevar el complejo papel de los espacios públicos, que tienen un preponderante rol para la conexión funcional con la ciudad, y levantan la premisa de crear espacios donde las personas pueden acceder con equidad a los beneficios y oportunidades disponibles.

La elaboración de estándares de espacios públicos

En este contexto es necesario abordar y examinar los estándares de espacio públicos vigentes, junto con observar y considerar los instrumentos de planificación necesarios para sustentar su generación y recuperación. El interés en revisar los estándares, tiene como foco delinear la calidad de estos lugares, considerando el uso y costumbres de los habitantes, que los utilizan para el esparcimiento, recreación, práctica de deportes, actividades comunitarias y culturales, entre otras, y teniendo en consideración que la provisión de éstos permite disminuir los desequilibrios de dotación en la ciudad.

Los siguientes son los principales elementos que se sugiere considerar para el establecimiento de estándares:

- Los estándares presentes en la normativa: La Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza, consideran los mínimos de áreas verdes, equipamiento, circulación y espacios comunitarios, y establecen los porcentajes de cesión que las edificaciones deben disponer para cada uno de estos usos (Art. 2.2.5 Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones). Este punto ha sido expuesto como de compleja ejecución por los distintos actores

consultados en la Mesa de Trabajo. Los principales reparos dicen relación con la materialización de estas cesiones, las que muchas veces presentan dificultades para su implementación y mantenimiento. Sobre esto, hay dos tipos de obstáculos a considerar, el primero es el factor económico y de maximización de las ganancias. En este escenario la cesión de suelo para los fines dispuestos en la norma, resulta una exigencia impuesta o no del todo compartida, que redundaría en su aplicación. Asociado a lo anterior, las limitaciones atribuibles a la gestión para concretar la cesión en el uso dispuesto. Estos dos factores, producen en algunos casos, que los metros cuadrados dispuestos deriven en espacios residuales, con funciones previamente dispuestas, y con limitadas posibilidades de flexibilizar su disposición

- Estándares de espacio público que consideren la especificidad local, y los requerimientos de distintos grupos: Como se mencionó en las consideraciones iniciales, las respuestas a los requerimientos de espacio público deben considerar factores territoriales, geográficos, climáticos y culturales, con especial atención al establecimiento de estándares e iniciativas locales. Esto es de alta relevancia en lo relacionado con espacios públicos, puesto que se espera que éstos acojan requerimientos diversos de la población.
- La administración y mantenimiento del espacio público: Junto al perfil de características y condiciones que deben reunir los espacios públicos, se establece necesario generar estrategias para viabilizar la sustentabilidad de estos lugares, puesto que su estado de conservación, seguridad y confortabilidad es un factor de alta importancia para la evaluación cualitativa. Es necesario considerar, también, que todos aquellos que corresponden a la escala barrial y comunal deben ser administrados y mantenidos por el Municipio, atendiendo a que en la mayoría de los casos, las comunas con altos requerimientos coinciden con municipios de menores ingresos. Esto es especialmente crítico en el caso de mantener plazas, parques u otro tipo de área verde, ya que el gasto que reporta su cuidado y conservación puede comprometer parte importante del presupuesto municipal.



Plaza de las Estatuas, Región de Coquimbo

- Los factores cualitativos de evaluación de los espacios públicos: Gran parte de las iniciativas de elaboración de estándares en Chile, han apuntado a la cuantificación y catastro de la dotación y cobertura de éstos. Por otra parte las experiencias extranjeras consultadas⁷, dan cuenta principalmente de la exploración respecto a indicadores de calidad y diseño adecuado para los distintos usuarios, con factores de evaluación de tipo cualitativo, incorporando también información sobre aspectos tangibles factibles de medir con instrumentos cuantitativos.

Orientados a la generación de manuales de diseño y compendios de proyectos modelos con características de buenas prácticas, califican dentro de la categoría de espacio público a lugares abiertos y cerrados, de distinta escala e impacto en la ciudad. Las principales orientaciones se refieren a diseñar lugares en correspondencia con el entorno en que se emplazan (la pertinencia según escala territorial), la escala y enfocados en quienes los usarán (“diseñar para las personas”). Por otro lado, mejorando las conexiones y accesibilidad entre los espacios y las personas, propiciando la interacción social.

Indicadores

La Mesa de Trabajo abordó la identificación de subcomponentes, que en el caso del déficit de espacio público incorporó elementos que incluyen desde parques naturales hasta paseos peatonales. También se incorpora la escala territorial correspondiente a cada subcomponente (barrio, comuna, ciudad, localidad rural), estableciendo para algunos espacios el tipo de requerimiento y el área de influencia proyectada.

Propuesta de indicadores sobre déficit cuantitativo en espacio público

Los indicadores establecidos para determinar el déficit cuantitativo, sin abandonar del todo los catastros de dotación, se enfocan a identificar requerimientos de personas u hogares que no tienen acceso a espacios públicos con características específicas y en escalas territoriales determinadas.

⁷ Entre otras, se revisaron las siguientes propuestas: Project for Public Spaces, Estados Unidos (ver: <http://www.pps.org>); Spaceshaper, CABE, Reino Unido (ver: <http://www.cabe.org.uk>); y, Urban Design Compendium, Reino Unido (<http://www.urbandesigncompendium.co.uk>).

Tabla 15
Déficit de espacio público
Propuesta de identificación de subcomponentes, categorías y escalas territoriales

SUBCOMPONENTE	CATEGORÍAS	ESCALA TERRITORIAL DE LOS REQUERIMIENTOS
1. Áreas verdes y espacios de valor paisajístico	1.1 Parques naturales	Región
	1.2 Parques urbanos	Ciudad
	1.3 Plaza cívica	Comuna
	1.4 Plaza de barrio	Barrio
	1.5 Plazoleta	
	1.6 Secciones verdes en el perfil de vías, franjas de protección.	Comuna
	1.7 Elementos naturales del espacio construido (bordes de cuerpos de agua, cerros y otros)	Localidad Rural
2. Áreas deportivas y recreativas de acceso público	2.1 Estadio (escala intercomunal)	Ciudad
	2.2 Estadio (comunal)	Comuna
	2.3 Gimnasio techado	
	2.4 Multicancha	Barrio
	2.5 Espacio polideportivo abierto	
3. Recintos de valor educativo, histórico y cultural	3.1 Monumentos, museos y edificios de interés histórico	Ciudad
4. Espacio público asociado a la vialidad	4.1 Calles - Pasajes	Barrio
	4.2 Ciclovías	Comuna
	4.3 Paseos peatonales	Comuna

Fuente: CEHU-MINVU 2009

Tabla 16
Déficit cuantitativo de espacio público: áreas verdes y espacios de valor paisajístico
Propuesta de identificación de requerimientos e indicadores

REQUERIMIENTO	INDICADORES
1.1 Parques naturales 1.2 Parques urbanos	Población (hogares) que no cuenta en su ciudad con acceso a áreas verdes o de valor paisajístico de las siguientes características y magnitud: Superficie aproximada: Sobre 100 hectáreas en el caso de Parques Naturales. Sobre 5 hectáreas en el caso de Parques Urbanos.
1.3 Plaza cívica	Población (hogares) que no cuenta en su comuna con acceso a áreas verdes o de valor paisajístico Superficie aproximada: Sobre 1 hectárea.
1.4 Plaza de barrio 1.5 Plazoleta	Población (hogares) que no cuenta en su barrio con acceso a áreas verdes o de valor paisajístico en el Ámbito de influencia: Radio inferior a los 500 metros.
1.6 Ciclovías	Población (hogares) que no cuenta en su comuna con acceso a ciclovías (espacio público asociado a la vialidad).

Fuente: CEHU-MINVU 2009

Con estos indicadores se pretende poner énfasis en la equidad en el acceso de los habitantes a áreas verdes o espacios de valor paisajístico apropiados, fomentando la interrelación de las personas y el espacio público. En el caso de los espacios verdes de escala regional o intercomunal, representan un aporte a la calidad paisajística del territorio los entornos urbanos.



Parque Lo Barnechea, Región Metropolitana

Tabla 17
Déficit cuantitativo de espacio público: áreas recreativas de acceso público
Propuesta de identificación de requerimientos e indicadores

REQUERIMIENTO	INDICADORES
2.1 Estadio (Escala intercomunal)	Población (hogares) que no cuenta en su ciudad con acceso a recintos deportivos en espacios abiertos, implementados para la práctica deportiva diversa.
2.2 Estadio (Escala comunal)	Población (hogares) que no cuenta en su comuna con acceso a recintos deportivos en espacios abiertos, implementados para la práctica deportiva diversa.
2.3 Gimnasio techado	Población (hogares) que no cuenta en su comuna con acceso a recintos deportivos implementados para la práctica deportiva diversa en espacios cerrados
2.4 Multicancha 2.5 Espacio polideportivo abierto	Población (hogares) que no cuenta en su barrio con acceso a superficies deportivas en espacios abiertos. En el siguiente ámbito de influencia: en un radio comprendido entre los 800 y los 1.000 metros.

Fuente: CEHU-MINVU 2009

Recuadro 4

Las ciudades chilenas. Una propuesta de clasificación basada en su tamaño demográfico

Según la definición del MINVU, la ciudad corresponde a un “espacio urbanizado delimitado por un límite urbano oficialmente establecido, y con una población superior a los 5.000 habitantes” (Observatorio Urbano-MINVU, 2007: p.s/n). Algunas ciudades están conformadas por asociaciones entre ciudades y pueblos, o en el caso de algunas ciudades mayores se encuentran conformadas por un conjunto de espacios con límite urbano independiente. Estos espacios se hallan vinculados entre sí mediante sistemas frecuentes de transporte público, constituyendo una única ciudad, desde el punto de vista operativo o funcional.

Según el último censo realizado en el año 2002, Chile tiene una población de poco más de 15 millones de habitantes, de los cuales 12 millones y medio habitan en ciudades. A partir de la información del censo, el MINVU (Observatorio Urbano-MINVU, 2008) ha definido la existencia de 147 ciudades, distribuidas según su tamaño en tres categorías⁸:

- Ciudades Metropolitanas: Poseen más de 800.000 habitantes. Dentro de esta categoría están Santiago Metropolitano, Valparaíso Metropolitano y Concepción

Metropolitano, que concentran el 48.3% de la población del país.

- Ciudades Intermedias: Situadas en el rango de población inmediatamente inferior a las ciudades metropolitanas, congregan al 28,37% de la población nacional. Estas ciudades, a su vez, se dividen en dos sub-categorías:
 - Ciudades Intermedias Mayores, con población entre 100.000 y 300.000 habitantes, totalizando 18 ciudades e incluyendo a 14 de las 15 capitales regionales.
 - Ciudades Intermedias Menores, con población entre 20.000 y 70.000 habitantes, abarcando un total de 32 ciudades.
- Ciudades Pequeñas: Espacio urbanizado con población entre 5.000 y 20.000 habitantes. Esta categoría reúne un total de 94 ciudades, y agrupa al 6.37% de la población total del país.

El resto de la población se reparte en pueblos no asociados a ciudades (3,55%) y áreas rurales (13,4%). Respecto de la clasificación de ciudades, es pertinente indicar las siguientes características (Observatorio Urbano, 2008).

Ciudades Metropolitanas	Ciudades Intermedias Mayores	Ciudades Intermedias Menores	Ciudades Pequeñas
<ul style="list-style-type: none"> - Concentran, en conjunto, el 55,4% del suelo urbano ocupado. - Son las que crecen proporcionalmente menos en población. - Reúnen el 57% del parque habitacional urbano nacional, pero concentran el 81% de los departamentos. - Tienen los mejores índices de hacinamiento, viviendas irrecuperables, carencias de saneamiento y servicios básicos, pero presentan la mayor proporción de hogares allegados. - Presentan las menores distancias a servicios de salud. - Congregan al 42,9% de los hogares pobres de las ciudades del país, pero éstos representan sólo el 14,3% del total de hogares en dichas áreas 	<ul style="list-style-type: none"> - Son las ciudades que crecen mas rápido (un 23,6%) entre 1992 y 2002 - Poseen los índices más bajos de envejecimiento. - Poseen las mayores tasas de denuncias por robos. - Sus índices de hacinamiento, viviendas irrecuperables, carencias de saneamiento y de servicios básicos, presentan valores en torno a la media general. - Congregan al 26,5% de los hogares pobres de las ciudades del país, que representan a su vez 19,5% del total de hogares en ciudades intermedias mayores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Presentan las mayores carencias de áreas verdes, con sólo 2,2 mt² por habitante. - Sus índices de hacinamiento, viviendas irrecuperables, carencias de saneamiento y de servicios básicos, están por sobre la media, pero por debajo de los de las ciudades pequeñas. - Congregan al 14,5% de los hogares pobres de las ciudades del país, que representan a su vez el 22,2% del total de hogares en ciudades intermedias menores (18,1% de hogares pobres no indigentes más 4,1% de hogares pobres indigentes). 	<ul style="list-style-type: none"> - Se ubican en el segundo lugar de mayor crecimiento poblacional 1992 – 2002. - Poseen densidades más bajas respecto del promedio nacional. - Son las que ostentan los más altos (o peores) índices en hacinamiento, viviendas irrecuperables, carencias de saneamiento y de servicios básicos. - Congregan al 16,2% de los hogares pobres de las ciudades del país, que representan a su vez el 27,2% del total de hogares en ciudades pequeñas.

⁸ Según el Censo 2002 no existen ciudades con población entre 300 mil y 800 mil habitantes, ni entre 70 mil y 100 mil habitantes (Observatorio-MINVU, 2008)

HACIA UN DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO DEL DÉFICIT URBANO-HABITACIONAL CON ENFOQUE TERRITORIAL: EJEMPLO DE UNA APLICACIÓN PRÁCTICA PARA EL CASO DE CHILLÁN



4.1. Introducción

Uno de los ejes clave para la elaboración de nuevos diagnósticos sobre el Déficit Urbano-Habitacional es la referencia a áreas, unidades y escalas territoriales concretas. Con arreglo a esta premisa, se vislumbra el propósito estratégico de desarrollar una línea de reportes integrales y continuamente actualizados, cuyo foco de atención esté circunscrito a territorios, ciudades o sistemas de localidades pobladas, y donde la selección de los indicadores más apropiados para caracterizar el Déficit Urbano-Habitacional refleje las problemáticas y condicionantes más significativas que se expresan en la unidad de análisis estudiada.

En conformidad con esta visión, en las próximas páginas se presenta una propuesta de diagnóstico referida, específicamente, al caso de la ciudad de Chillán. Dejando de lado la pretensión de establecer un paradigma o modelo único a seguir para el análisis del Déficit Urbano-Habitacional, los elementos considerados en el diseño de esta propuesta ponen de relieve la necesidad de generar instrumentos pertinentes y sensibles a las características de los territorios, sin que ello implique perder de vista la exigencia de comparabilidad entre los resultados obtenidos por diferentes diagnósticos. Asimismo, al levantar información a escala de ciudad, se hace factible vincular de manera fluida el análisis de los indicadores con los procesos de planificación, formulación, implementación y evaluación de políticas en el nivel local, resultando en un insumo relevante para las instancias regionales y municipales de gobierno.

La elección de Chillán como ejemplo de estudio responde a la búsqueda de un caso representativo para ilustrar las características sobresalientes de los actuales procesos

de crecimiento y desarrollo urbano que exhibe nuestro país. Del mismo modo, su dimensión de ciudad intermedia posibilita la interrelación de análisis complementarios de los componentes del Déficit Urbano-Habitacional en diferentes escalas de agregación (desde la manzana y el barrio a la ciudad, pasando por zonas o agrupaciones de nivel meso).

4.2. Metodología

El diseño metodológico del diagnóstico considera el análisis integrado de las carencias en vivienda, infraestructura, servicios y espacio público para el caso de la ciudad de Chillán. Dicho análisis asigna prioridad a factores que revisten una dimensión problemática desde el punto de vista de la calidad de vida y el desarrollo urbano-habitacional en el nivel local y que tienen una expresión estadísticamente significativa en comparación con ciudades de similar tamaño y características.

De acuerdo a esta orientación, es preciso explicitar, en primer lugar, algunas definiciones relativas a: (a) la identificación del área en estudio; (b) la selección de casos relevantes para la comparación; (c) la especificación de escalas de análisis y unidades de gestión asociadas; (d) las fuentes y técnicas de producción de información empleadas; y, (e) el plan de análisis.

Área de estudio

Como ya se ha dicho, el diagnóstico está enfocado en la ciudad de Chillán. Sin embargo, es importante aclarar que la definición operacional del área o territorio a analizar no se restringe, necesariamente, a los límites comunales, político-administrativos o normativos establecidos. Por el contrario, se considera dentro de la definición de la ciudad al conjunto de las áreas urbanizadas que establecen vínculos sistémico-funcionales entre sí y que componen una unidad territorial articulada, incluyendo –asimismo– las áreas proyectadas de expansión urbana.

En el caso de Chillán se especifica que la ciudad abarca las áreas urbanas funcionalmente interrelacionadas de las comunas de Chillán y Chillán Viejo.

Casos de comparación

Habida cuenta de la necesidad de efectuar comparaciones que permitan calificar la magnitud e intensidad relativa que presentan ciertas carencias urbano-habitacionales en la ciudad de Chillán, cabe identificar un grupo de casos de ciudades de tamaño y características semejantes.

Tomando como referencia la clasificación de ciudades elaborada por el Observatorio Urbano (ver Recuadro 4), se escogieron cuatro ciudades que, en términos generales, cuentan con una población y características similares y que corresponden a los siguientes sistemas: (i) Los Ángeles-Nacimiento; (ii) Osorno; (iii) Valdivia; y, (iv) Curicó-Rauco-Romeral-Sarmiento. Estas ciudades están clasificadas –al igual que Chillán-Chillán Viejo– bajo la categoría de ciudades intermedias mayores y registran un tamaño demográfico que oscila entre 100 mil y 180 mil habitantes según el Censo 2002. Por otro lado, presentan ciertas similitudes desde el punto de vista geográfico, bioclimático y sociocultural.

Escalas de análisis y unidades de gestión

De acuerdo a las definiciones provistas en el capítulo 1, es relevante distinguir entre escalas de análisis y unidades de gestión para el diagnóstico del Déficit Urbano-Habitacional. Bajo esta perspectiva, el estudio realizado para la ciudad de Chillán ha sido enfocado desde un punto de vista multiescalar, considerando alternativamente escalas de análisis y unidades de gestión de nivel meso y micro.

Entre las primeras se considera, principalmente, tres escalas: la ciudad, la comuna y el barrio. Para estas unidades es factible obtener y procesar información sobre carencias urbano-habitacionales, aunque existen dificultades específicas en el caso de la escala barrio. A diferencia de la ciudad y la comuna (cuya definición coincide con límites geográficos, político-administrativos y normativos) esta escala es de muy difícil identificación, siendo únicamente factible generar aproximaciones por medio del uso de unidades semejantes. A tal objeto, este diseño metodológico propone producir información sobre los barrios a partir de la agregación de datos a escala de Unidad Vecinal (UV)⁹. Esta opción presenta una serie de

⁹ Unidad Vecinal: "es el territorio determinado con esta ley (19.418) en que se subdividen las comunas, para efectos de descentralizar asuntos comunales y promover la participación ciudadana y la gestión comunitaria, y en el cual se constituyen y desarrollan sus funciones las juntas de vecinos" (Art. 2º Ley 19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias).

ventajas, entre las cuales se consigna: (i) el vínculo existente entre esta escala de análisis y la presencia de una comunidad organizada; (ii) su utilidad a efectos de la planificación territorial y, (iii) el significativo desarrollo de cartografías e información, gracias al esfuerzo realizado por la División Regional de MIDEPLAN (que se encuentra elaborando coberturas cartográficas completas de UV en áreas urbanas a nivel nacional).

Respecto de las unidades de gestión, por su parte, se relevan dos niveles, asociados al Gobierno Regional y al Gobierno Municipal. En el primer nivel se trata de un sólo actor (Región del Biobío), mientras que en el segundo caso, el diagnóstico compromete simultáneamente a dos municipios, correspondientes a las comunas de Chillán y Chillán Viejo.

Fuentes y técnicas de producción de información

El estudio efectuado contempló el uso mixto de fuentes y técnicas diversas de producción de información, las que fueron seleccionadas en función de las distintas etapas consideradas en el plan de análisis y en atención a las diferentes escalas observadas.

Con relación a las técnicas de producción de información, cabe consignar dos tipos de herramientas: (i) el procesamiento y análisis estadístico de bases de datos convencionales; y, (ii) el análisis espacial de datos mediante aplicaciones SIG.

En cuanto a las fuentes, se explotó un conjunto de bases de datos, incluyendo información desprendida de instrumentos como el Censo de Población y Vivienda 2002 y la Encuesta de Percepción de Calidad de Vida Urbana 2007. También se utilizaron catastros provistos por la SEREMI de Vivienda y Urbanismo y el SERVIU de la Región del Biobío e información facilitada por los municipios de Chillán y Chillán Viejo.

La cartografía de base que se utilizó corresponde a las coberturas de unidades vecinales generadas por la División Regional de MIDEPLAN.

Plan de análisis

El plan de análisis se estructura en torno a tres módulos complementarios. En primer término, se elaboró un análisis comparativo a escala de ciudad entre los cinco casos seleccionados (Chillán-Chillán Viejo; Los Ángeles-Nacimiento; Osorno; Valdivia; Curicó-Rauco-Romeral-Sarmiento) en base a indicadores sintéticos de carencias en los cuatro componentes del Déficit Urbano-Habitacional.

Este módulo considera la explotación intensiva a través de tablas y gráficos de dos fuentes de información: (i) el Censo de Población y Vivienda, y, (ii) la Encuesta de Percepción de Calidad de Vida Urbana.

El segundo módulo, por su parte, desarrolla un análisis georreferenciado de información a partir de indicadores específicos contruidos para caracterizar la situación de los componentes del Déficit Urbano-Habitacional a escala de unidades vecinales. Puesto que algunos de estos indicadores reflejan la cobertura espacial estimada que ofrecen diferentes infraestructuras, servicios y espacios públicos, los insumos empleados en el análisis corresponden a cartografías en las que se despliega una categorización jerárquica de las diferentes unidades vecinales en función del nivel observado de carencias. Por las particularidades e innovaciones metodológicas que incorpora este análisis, se entrega una descripción detallada de los procesamientos efectuados en el Recuadro 5.

Por último, el tercer módulo consistió en un análisis de la distribución espacial de las inversiones ejecutadas por el MINVU, en conjunto con el estudio localizado de factores individuales de carencia urbano-habitacional observada al interior de un sector seleccionado de la comuna de Chillán Viejo. Este análisis propone una mirada estratégica a los indicadores contruidos en los módulos precedentes desde la perspectiva de la intervención territorial.

Recuadro 5

Identificación de áreas con Déficit Urbano-Habitacional en base a información georreferenciada: una metodología de análisis

La localización de áreas con Déficit Urbano-Habitacional para el análisis de la ciudad de Chillán se realizó en base a información catastrada por los municipios, el Gobierno Regional e instituciones públicas y privadas en los cuatro componentes propuestos: vivienda, servicios, infraestructura y espacios públicos. En cada ámbito se analizó su agrupación y localización dentro del contexto urbano local, es decir, en función de los máximos presentes en el área a estudiar.

El primer paso fue revisar y localizar en el espacio el catastro de elementos que componen el funcionamiento urbano de una ciudad desde tres de los cuatro componentes del déficit: servicios, infraestructura y espacios públicos.

Una vez localizados los elementos se procede a generar áreas de influencia (buffer) con distancias en función de la magnitud del territorio y la frecuencia de uso. Para el caso de un trabajo a nivel local, se debe pensar en distancias recorridas dentro de un barrio. El resultado es un mapa (Figura 4), donde las distintas áreas representan las coberturas de atención de los elementos.

A las áreas cubiertas se les asigna un valor constante, y cuando estas áreas de influencia cubren un mismo espacio, es decir, se superponen entre sí, se suman los valores asignados en común. El resultado es una situación como la graficada en la Figura 5, en que los sectores con mayor valor presentan una mejor localización, debido a que están más cerca de los elementos catastrados.

Como el análisis se centra en un territorio, es decir en un área con límites administrativos definidos, el resultado debe verse en una superficie acordada. En el ejemplo de éste capítulo se han definido como referencia las unidades vecinales por ser el territorio de operaciones de un municipio. Para ello se han intersectado las superficies resultantes del proceso anterior con el área administrativa. El resultado de este proceso genera una situación como la de la Figura 6.

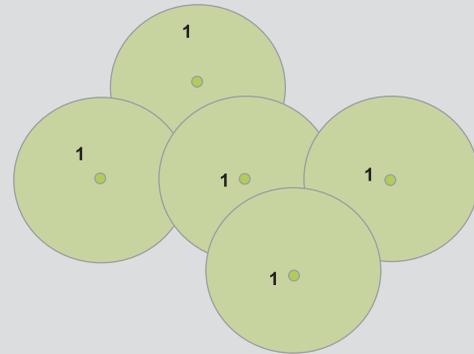


Figura 4: Áreas de influencia

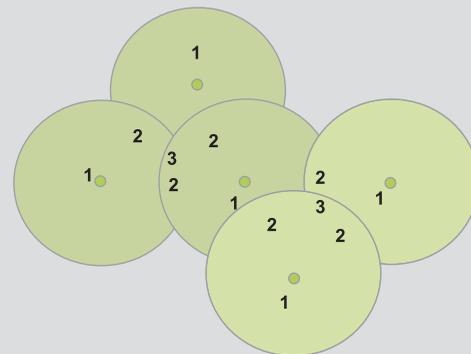


Figura 5: Intersección entre áreas

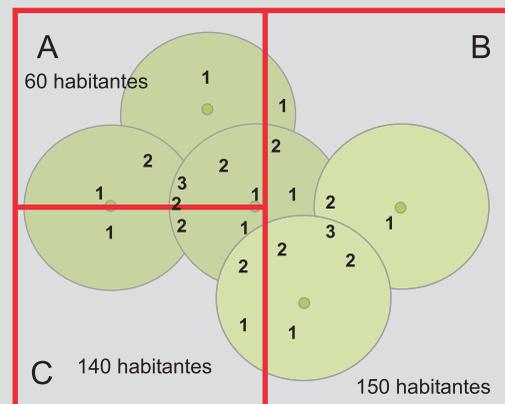


Figura 6: Intersección con áreas administrativas

Una vez intersectadas las áreas de influencia con el territorio administrativo, se totalizan los valores y se relacionan con la cantidad de población respectiva de cada zona. El resultado entrega un indicador de cobertura como el de la Figura 7, en el que mientras menor es el valor resultante mayores son las carencias.

En el caso del indicador de déficit habitacional, se clasificó a las unidades vecinales según el número de requerimientos cuantitativos de vivienda, definiendo áreas de mayor y menor carencia. El procedimiento empleado toma como referencia la información del estudio realizado por el MINVU (MINVU, 2004), seleccionando solamente a núcleos y hogares secundarios autónomos en condiciones de hacinamiento medio, alto o crítico.

Los mapas resultantes de los indicadores de cobertura insuficiente de servicios, infraestructura y espacios públicos, más el de viviendas a proveer y reemplazar han sido graficados y tabulados en tres rangos de valores absolutos (1 a 3, donde 1 es el valor más bajo y 3 el más alto) según quiebres naturales de frecuencia.

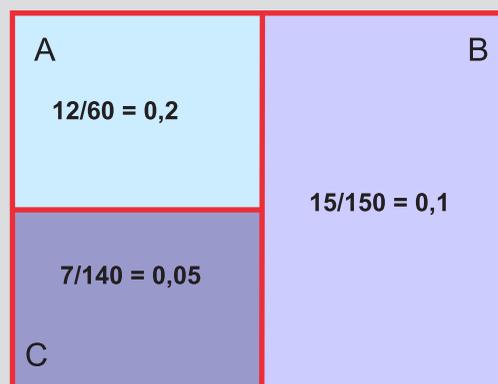


Figura 7: Clasificación de áreas según Déficit Urbano-Habitacional

A modo de síntesis se realizó un mapa que reúne los resultados de los cuatro componentes del Déficit Urbano Habitacional, sumando sus rangos anteriores según la unidad territorial definida, generando un nuevo mapa síntesis que indica los territorios más carenciados del sector en estudio.

4.3. Presentación de los resultados

4.3.1. Antecedentes básicos

La ciudad de Chillán se ubica en la Región del Biobío y es capital de la Provincia de Ñuble. De acuerdo a los indicadores provistos por el Observatorio Urbano-MINVU, la población estimada por el Censo de Población y Vivienda 2002 alcanza a 165.528 habitantes. Su superficie total ocupada alcanza a 2.854,65 hectáreas, observándose una densidad de 57,99 personas por hectárea. Como se ha indicado, es una ciudad que clasifica dentro de la categoría de ciudad intermedia mayor y registra, para el periodo intercensal 1992-2002, una tasa de crecimiento demográfico de un 1,41% anual.

4.3.2. Análisis comparativo de indicadores de Déficit Urbano-Habitacional a escala de ciudad

La información generada por el análisis permitió caracterizar el perfil de carencias de orden cuantitativo y cualitativo en materia de vivienda, infraestructura, servicios y espacio público. A continuación se presenta una síntesis de los resultados obtenidos por componentes.

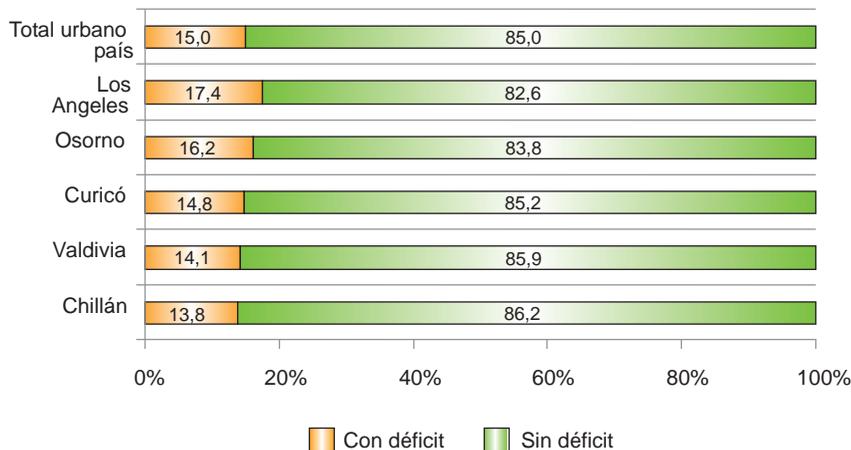
Figura 8

Déficit de vivienda (2002)

% Población afectada por déficit cuantitativo de vivienda (ciudades seleccionadas)

Déficit cuantitativo de vivienda

En comparación con las ciudades seleccionadas, la ciudad de Chillán muestra una incidencia baja del déficit cuantitativo de vivienda, el que afecta a un 13,8% de su población (Figura 8). En términos del número de soluciones a proveer, se ha estimado –al año 2002– el requerimiento de 4.316 viviendas para cubrir las demandas por reemplazo de viviendas irrecuperables y por allegamiento (en condiciones de hacinamiento). Junto a esta cifra, cabe considerar, además, un número de 1.806 soluciones para viviendas que presentan una condición de hacinamiento alta o crítica y para viviendas con allegados dependientes.



Fuente: Procesamientos especiales del censo 2002 (CEHU-MINVU, 2009)

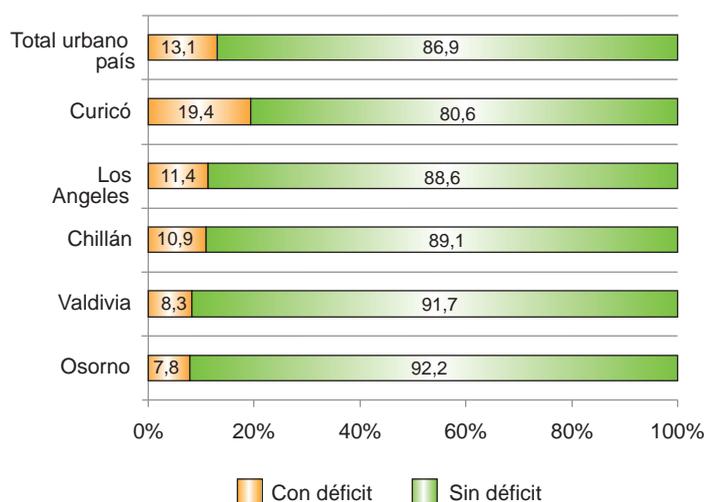
Déficit cualitativo de vivienda

La participación de población con carencias cualitativas (incluyendo requerimientos de mejoramiento material y provisión de saneamiento y servicios básicos) sobre el total de la ciudad es relativamente baja (10,9%), observándose una incidencia inferior al valor de referencia urbano nacional (13,1%) (Figura 9). En este caso, cabe indicar el significativo efecto que tienen factores climáticos (asociados, principalmente, a la pluviosidad) sobre la mejoría del estándar material de las viviendas en las zonas centro y sur del país. Por ello, no es de extrañar que ciudades como Valdivia u Osorno exhiban indicadores favorables en comparación a Chillán y otras ciudades de las regiones de Biobío y del Maule.

Figura 9

Déficit de vivienda (2002)

% Población afectada por déficit cualitativo de vivienda (ciudades seleccionadas)



Fuente: Procesamientos especiales del censo 2002 (CEHU-MINVU, 2009)

¹⁰Los datos presentados en este apartado, corresponden a procesamientos especiales del Censo de Población y Vivienda 2002 y consideran al total de la población empadronada en viviendas particulares ocupadas. La definición de las ciudades analizadas considera las agrupaciones de áreas urbanas de diferentes comunas: Chillán (Chillán-Chillán Viejo); Los Angeles (Los Ángeles-Nacimiento); Curicó (Curicó-Rauco-Romeral); Osorno (Osorno); Valdivia (Valdivia).



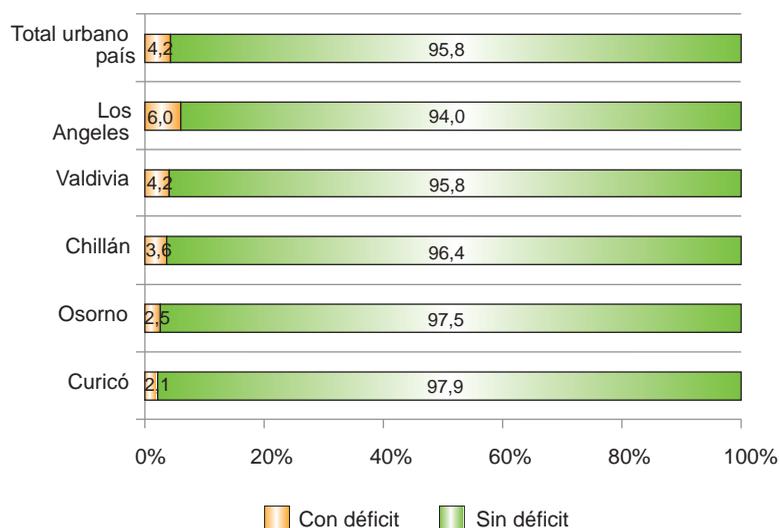
Plaza Bicentenario, Región del Biobío

Componente 2: Infraestructura¹¹

Déficit cuantitativo de infraestructura¹²

Atendiendo a su exclusiva expresión en materia de carencias por servicios básicos (Figura 10), se aprecia que la ciudad de Chillán muestra una alta cobertura relativa (96,4% de población no registra carencia alguna). Este elevado nivel de cobertura supera el parámetro urbano nacional (95,8%).

Figura 10
Déficit de infraestructura (2002)
% Población afectada por una o más carencias de servicios básicos (ciudades seleccionadas)



Fuente: Procesamientos especiales del censo 2002 (CEHU-MINVU, 2009)

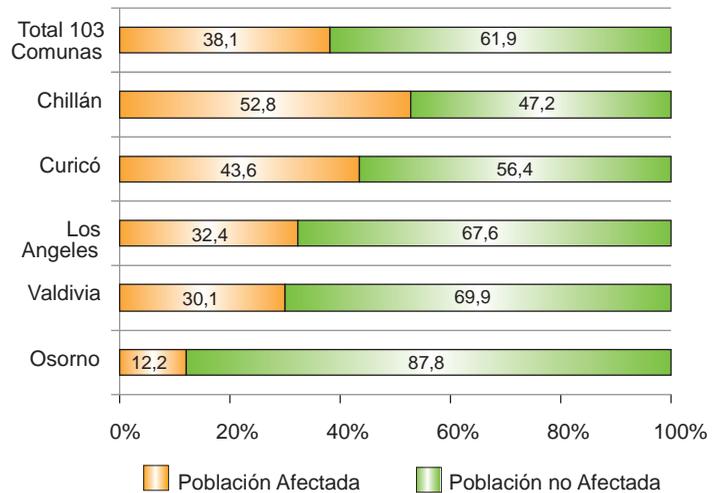
¹¹ La población de referencia que se considera en los datos de la Figura 10 es la misma que en la información presentada en el componente de vivienda. En el caso de la Figura 11 —al ser datos recogidos por la Encuesta de Calidad de Vida Urbana— se considera exclusivamente a la población urbana en la comuna principal de la ciudad (Chillán, Los Ángeles, Curicó, Valdivia y Osorno), mientras que el universo de referencia es la población urbana de las 103 comunas incluidas en la muestra. Teniendo en cuenta esta diferencia, cabe precisar que las poblaciones analizadas en ambos gráficos no son comparables.

¹² El indicador presentado en la Figura 10, es un índice compuesto por las carencias observadas a nivel de vivienda en tres aspectos de servicios básicos, a saber: agua potable, sistema de eliminación de excretas y energía eléctrica. La población que presenta una ó más de estas carencias fue clasificada en la categoría deficitaria.

Déficit cualitativo de infraestructura¹³

Los datos presentados en la Figura 11, constituyen una aproximación sintética a la evaluación subjetiva de la infraestructura en las ciudades, considerando diferentes aspectos. En contraste con lo observado en materia de disponibilidad de servicios básicos, se aprecia que Chillán concentra un alto % de población insatisfecha con la calidad de la infraestructura urbana (52,8%, muy superior al valor de referencia nacional y elevado en comparación al resto de las ciudades analizadas). Teniendo en cuenta que este indicador está concentrado, principalmente, en la evaluación de aspectos relacionados a la vialidad vehicular y peatonal, se advierte que estos elementos deben ser considerados especialmente en el análisis del Déficit Urbano-Habitacional en la ciudad.

Figura 11
Calidad de infraestructura (2007)
% Población afectada por infraestructura de mala calidad según su percepción (ciudades seleccionadas)



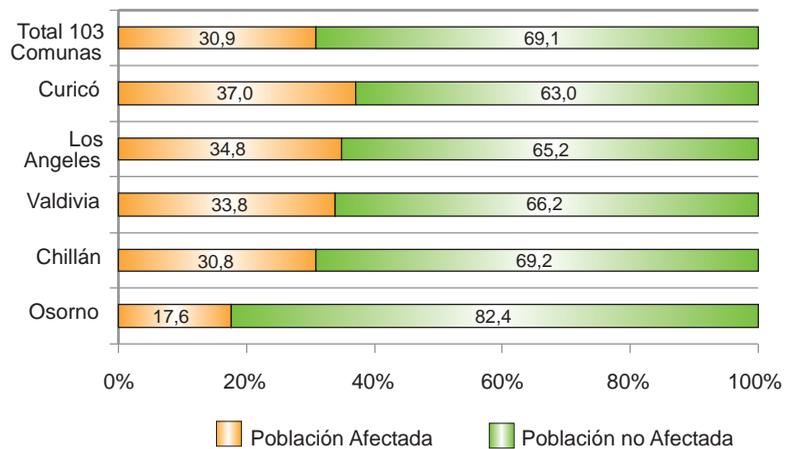
Fuente: Procesamientos especiales de la Encuesta Nacional de Percepción Calidad de Vida Urbana 2007 (CEHU-MINVU, 2009)

Componente 3 y 4: Servicios y Espacio Público¹⁴

Déficit cualitativo de servicios¹⁵

La evaluación de los servicios sociales (Figura 12), presenta niveles similares al parámetro nacional (69,2% de población los evalúa satisfactoriamente). En comparación con otras ciudades, la evaluación resulta favorable, por lo que cabe resaltar que la cercanía de los servicios –en independencia de su cobertura– presenta un nivel adecuado en relación a las expectativas de sus habitantes.

Figura 12
Calidad de los servicios (2007)
% Población afectada por infraestructura de mala calidad según su percepción (ciudades seleccionadas)



Fuente: Procesamientos especiales de la Encuesta Nacional de Percepción Calidad de Vida Urbana 2007 (CEHU-MINVU, 2009)

¹³ El indicador presentado en la Figura 11 es un índice compuesto que resume las evaluaciones de los encuestados sobre su satisfacción y cercanía con los siguientes elementos: (i) veredas; (ii) calles; (iii) avenidas; (iv) carreteras y autopistas; (v) colectores de aguas lluvias; (vi) iluminación de calles y veredas; y, (vii) paraderos de locomoción colectiva. La estimación de la población afectada, es el resultado de la suma de las evaluaciones comprendidas en las siguientes categorías: (a) muy mala; (b) mala; y, (c) no existe.

¹⁴ Los datos presentados en las Figuras 12 y 13, consideran exclusivamente a la población urbana en la comuna principal de la ciudad (Chillán, Los Ángeles, Curicó, Valdivia y Osorno), mientras que el universo de referencia es la población urbana de las 103 comunas incluidas en la muestra.

¹⁵ El indicador presentado en la Figura 12 es un índice compuesto que resume las evaluaciones de los encuestados respecto de la satisfacción y cercanía de: (i) transporte público; (ii) consultorios, hospitales y clínicas; (iii) servicios de recolección de basura; (iv) establecimientos educacionales de educación básica y media; y, (v) comercio menor. Se usó el mismo criterio que en la evaluación de infraestructura para estimar la población afectada.

Déficit cualitativo de espacio público¹⁶

Los espacios públicos, por su parte, fueron evaluados de manera desmejorada en comparación con las ciudades de Valdivia y Osorno, y lo mismo sucede respecto del parámetro nacional (Figura 13). Cerca del 45% de la población de Chillán manifiesta una evaluación insatisfactoria de este componente. No obstante, esta característica parece ser compartida con las ciudades de Los Ángeles y Curicó, que presentan una débil evaluación de sus espacios públicos.

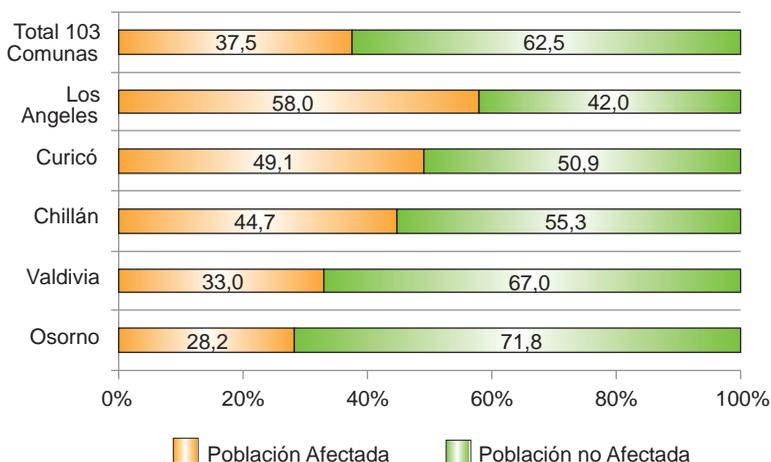
La revisión de estos indicadores básicos, pone de relieve que la calidad de la infraestructura vial y de los espacios públicos (analizada aquí desde el punto de vista de la satisfacción de los usuarios) son aspectos significativamente deficitarios en el contexto de la ciudad de Chillán y requieren de una especial atención. En relación a las carencias cuantitativas y cualitativas de vivienda, se observa una incidencia relativa semejante a la de las ciudades comparadas. No obstante, el número de requerimientos por acceder a una vivienda digna continúa teniendo una expresión significativa en términos absolutos. Finalmente, cabe apuntar que Chillán presenta una cobertura sumamente elevada en materia de servicios básicos, lo que revelaría que las posibles carencias asociadas a este aspecto habrían de relacionarse, potencialmente, con dimensiones de calidad y acceso.

4.3.3. Análisis de áreas de Déficit Urbano-Habitacional en la ciudad de Chillán

El estudio realizado en base a las unidades vecinales facilita la identificación de áreas que presentan carencias urbano-habitacionales específicas y posibilita el análisis de su interrelación en el territorio. En las próximas páginas se discuten los principales hallazgos que se desprenden del estudio de la cartografía desarrollada.

¹⁶ El indicador presentado en la Figura 13 es un índice compuesto que resume las evaluaciones de los encuestados respecto de la satisfacción y cercanía de: (i) plazas y parques; (ii) lugares para la práctica de deporte; (iii) sedes sociales; (iv) lugares para actividades culturales. Se usó el mismo criterio que en la evaluación de infraestructura para estimar la población afectada.

Figura 13
Calidad del Espacio Público (2007)
% Población afectada por espacio público de mala calidad según su percepción (ciudades seleccionadas)

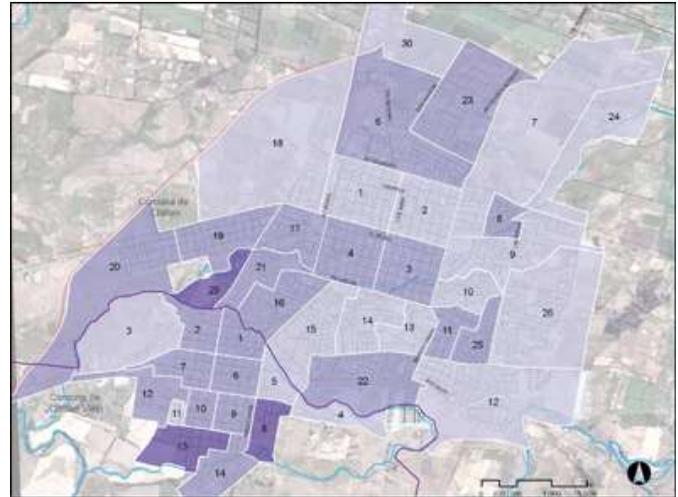


Fuente: Procesamientos especiales de la Encuesta Nacional de Percepción Calidad de Vida Urbana 2007 (CEHU-MINVU, 2009)

Componente 1: Vivienda

El estudio de la distribución territorial de los requerimientos cuantitativos de vivienda (Figura 14) muestra una alta incidencia de carencias entre la población urbana de la comuna de Chillán Viejo. En este sector de la ciudad, se identifican tres unidades vecinales (8, 13 y 29) con un alto nivel de requerimientos en relación a su población. Dentro del área comunal de Chillán, por su parte, se advierte una significativa agrupación de unidades vecinales con déficit medio a alto en las zonas de borde, particularmente en el sector sur-poniente.

Figura 14
Déficit de vivienda
Viviendas a reemplazar o proveer
ciudad de CHILLÁN



Requerimientos cuantitativos de vivienda por 1.000 habitantes

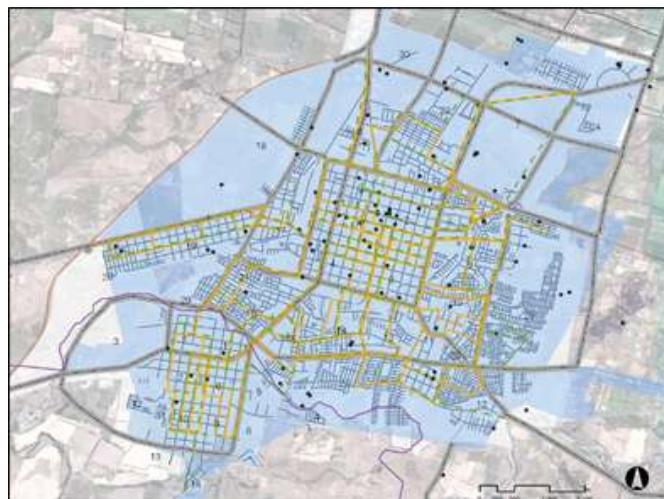
- 3,9 a 25 Bajo
- 25,1 a 50 Medio
- 20,1 a 75,5 Alto

Fuente: MINVU con datos Censo 2002

Componente 2: Infraestructura

El análisis de la infraestructura de la ciudad de Chillán, muestra (Figura 15) –en convergencia con lo observado previamente– una cobertura casi completa de las redes de agua potable y alcantarillado en el área urbana. Algo semejante se verifica en relación a las telecomunicaciones, con una fuerte presencia de antenas de telefonía móvil distribuidas por toda la ciudad. En función de este diagnóstico, se privilegió el examen de factores de infraestructura relevantes para asegurar la movilidad y conectividad de la población (cobertura del sistema de transporte público) como criterio útil para discriminar respecto de las condiciones de infraestructura urbana entre unidades vecinales. En este sentido, la ilustración presentada en la Figura 16, señala carencias agudas respecto de la potencial movilidad de la población residente en los bordes y zonas periféricas de la ciudad, las que presentan restricciones en el acceso al sistema de transporte público. En contraste, las áreas centrales se visualizan como las mejor servidas de la ciudad.

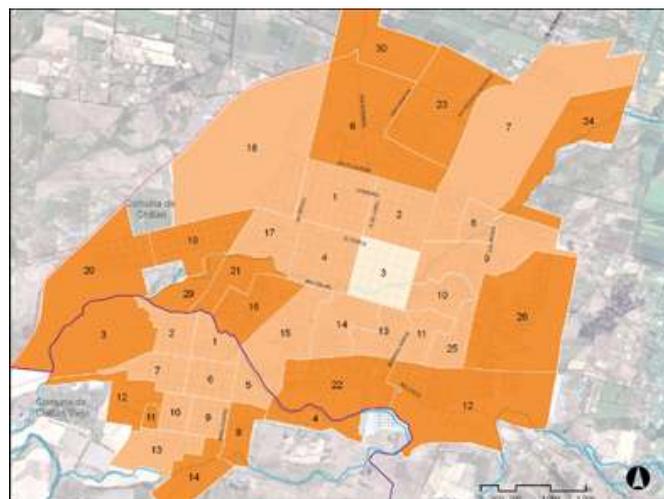
Figura 15
Infraestructura ciudad de CHILLÁN



- Transporte Público
 - Bus
 - Taxi colectivo
- Infraestructura Vial
 - Vías Troncales
- Telecomunicaciones
 - Antenas Telefonía móvil
- Infraestructura Sanitaria
 - Cobertura AP y Alcantarillado

Fuente: MINVU, en base a datos SECTRA (2009) y SUBTEL (2009)

Figura 16
Déficit de infraestructura
Indicador de de cobertura insuficiente
ciudad de CHILLÁN



- Índice de cobertura insuficiente por habitante
- 0,019 - 1,0 Alto
 - 1,1 - 25 Medio
 - 26 - 49 Bajo

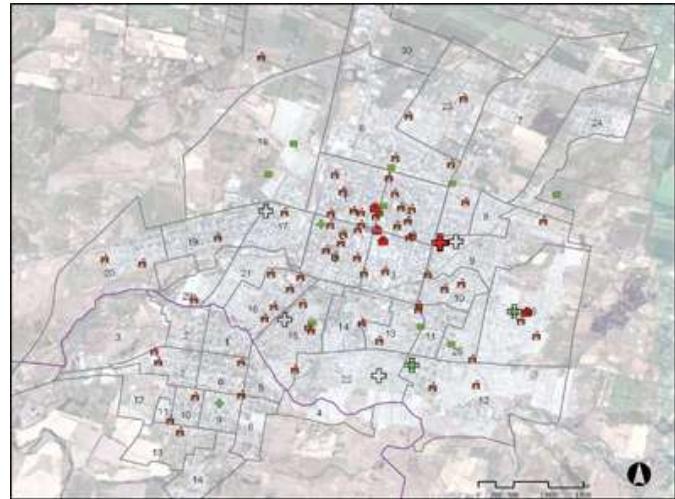
Fuente: MINVU, en base a Diagnósticos PRC Chillán, PRC Chillán Viejo, 2009

Componente 3: Servicios

Como se ilustra en la Figura 17, el distanciamiento de establecimientos de salud primaria (SAPU y Consultorios), resulta un problema significativo para los barrios del sector Norte de la ciudad. En el caso de los establecimientos educacionales, su fuerte centralización sugiere una importante dependencia de los sistemas de transporte para el acceso de la población residente en áreas de la periferia de Chillán. Por otro lado, el estudio del patrón de cobertura espacial de los servicios de educación debe ser complementado con un análisis pormenorizado de indicadores de calidad y matrícula de los establecimientos, con objeto de establecer otras posibles condicionantes del acceso efectivo que dispone la población que vive lejos del centro urbano. Respecto de la presencia de Carabineros y Bomberos, se visualiza una situación de significativa vulnerabilidad en el área urbana de Chillán Viejo.

La distribución de servicios sociales prioritarios (salud, establecimientos educacionales, Carabineros y Bomberos) presenta una marcada concentración en el área central de la ciudad (unidades vecinales 1, 2, 3 y 4), de modo correspondiente a lo observado en materia de infraestructura urbana (Figura 18).

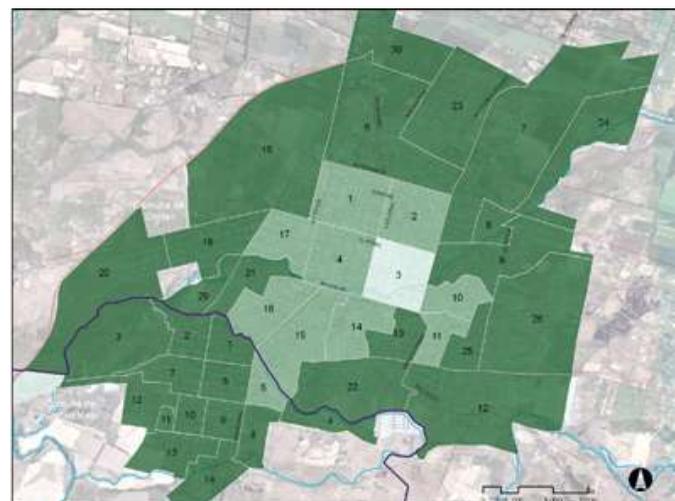
Figura 17
Servicios prioritarios
ciudad de CHILLÁN



- Salud
 - Hospital
 - Consultorio
 - SAPU
- Educación
 - Establecimientos
- Carabineros
 - Carabineros
- Bomberos
 - Cuarteles

Fuente: MINVU, con datos MIDEPLAN, 2007 y Diagnósticos PRC Chillán, PRC Chillán Viejo, 2009

Figura 18
Déficit de servicios
Indicador de cobertura insuficiente
ciudad de CHILLÁN



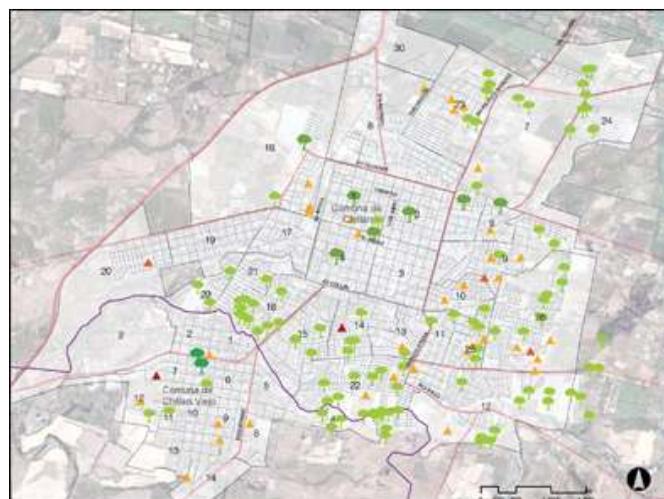
- Índice de cobertura insuficiente por habitante
- 0,01 - 0,20 Alto
 - 0,21 - 8,00 Medio
 - 8,01 - 16,55 Bajo

Fuente: MINVU, con datos MIDEPLAN, 2007 y Diagnósticos PRC Chillán, PRC Chillán Viejo, 2009

Componente 4: Espacio Público

Debido a las dimensiones de la ciudad de Chillán, el análisis del acceso a espacio público se ha concentrado en aquellos elementos relevantes en la escala barrial (plazas, plazoletas, canchas y multicanchas), entendiendo que otros elementos de escala de ciudad (parques y estadios) proveen una cobertura acorde a las necesidades que se deducen de su extensión y tamaño demográfico (Figura 19). En relación a los primeros, se observa que la mayor densidad de población existente en algunas zonas de la ciudad (oriente y sur-poniente) parece influir significativamente en la insuficiencia de espacios públicos. De tal forma, se advierte cómo la carencia de espacios públicos afecta de una manera relevante a vastas áreas de Chillán (Figura 20), teniendo un notorio efecto sobre las zonas del pericentro urbano. Esta observación resulta consistente con la negativa evaluación que los habitantes de Chillán hacen respecto de sus espacios públicos.

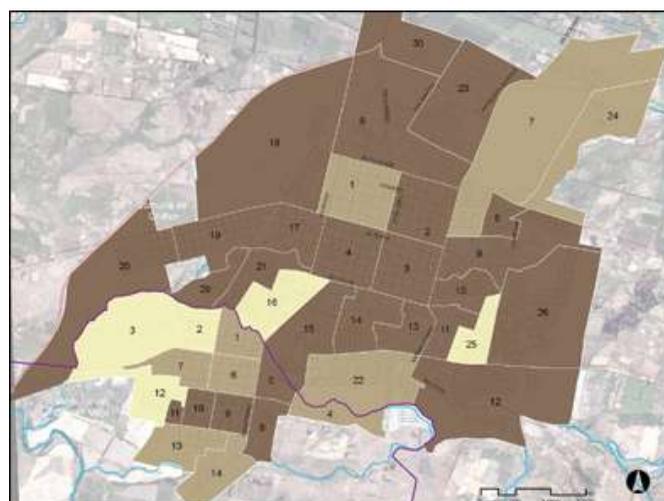
Figura 19
Espacio público
Áreas verdes y recintos deportivos
ciudad de CHILLÁN



Áreas verdes	Recinto deportivo
Parque	Estadio
Plaza	Multicancha
Plazoleta	Cancha

Fuente: MINVU con datos Diagnósticos PRC Chillán, PRC Chillán Viejo, 2009

Figura 20
Déficit de espacio público
Indicador de cobertura insuficiente
ciudad de CHILLÁN

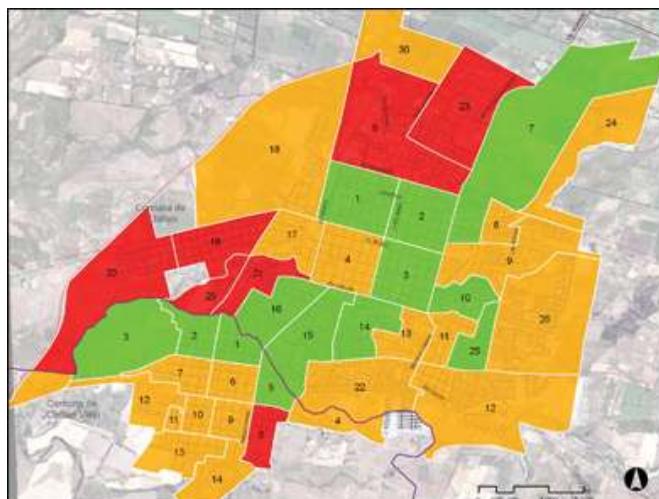


Índice de cobertura insuficiente por habitante
0,4 - 4,0 Alto
4,1 - 10,0 Medio
10,1 - 20,0 Bajo

Fuente: MINVU, en base a Diagnósticos de los PRC Chillán, PRC Chillán Viejo, 2009

Figura 21
Síntesis
ciudad de CHILLÁN

La combinación de los indicadores espaciales específicos que fueron generados para describir los diferentes componentes permite obtener como resultado una división de áreas caracterizadas por la incidencia más o menos aguda de Déficit Urbano-Habitacional (Figura 21). La clasificación desarrollada pone de relieve el agrupamiento de barrios con severas carencias en el extremo poniente de la ciudad, zona con potencial de expansión urbana (unidades vecinales 19, 20, 21 y 29). Otra situación de interés a considerar es la que se observa en los barrios del sector Norte (unidades vecinales 6 y 23). Finalmente, el área urbana incluida dentro de los límites de la comuna de Chillán Viejo presenta –como hemos visto– carencias específicas, destacando aspectos como vivienda y seguridad pública.



Síntesis
■ 11 - 12 Alto
■ 9 - 10 Medio
■ 7 - 8 Bajo

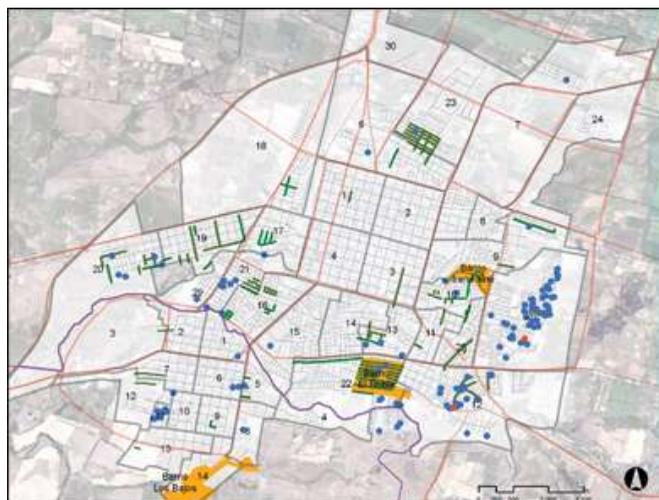
Fuente: MINVU, 2009

4.3.4 . Análisis de localización de inversiones sectoriales y análisis micro con foco en barrios

Localización de Inversiones Sectoriales

La información contenida en el mapa anterior (Figura 21) puede contrastarse con el análisis de la distribución de subsidios, obras e inversiones sectoriales ejecutadas en Chillán (ver Figura 22). Los subsidios habitacionales focalizados en población vulnerable (Fondo Solidario de Vivienda I) han tendido a concentrarse en zonas de carencia intermedia (oriente y sur-oriente) y han alcanzado, en cierta medida, a zonas de déficit crítico (sobre todo en la zona poniente de la ciudad). Obras de pavimentación, por su parte, se han ejecutado en las zonas norte, sur y poniente, mostrando una importante asociación con los tres barrios atendidos por el Programa Quiero mi Barrio (El Roble, Irene Frei y Los Bajos). Salvo en el caso de este último barrio (contiguo a una zona de alto Déficit Urbano-Habitacional), no parece existir asociación entre los polígonos cubiertos por el programa y la presencia de situaciones críticas de carencia urbano-habitacional.

Figura 22
Inversión MINVU (2006-2008)
ciudad de CHILLÁN

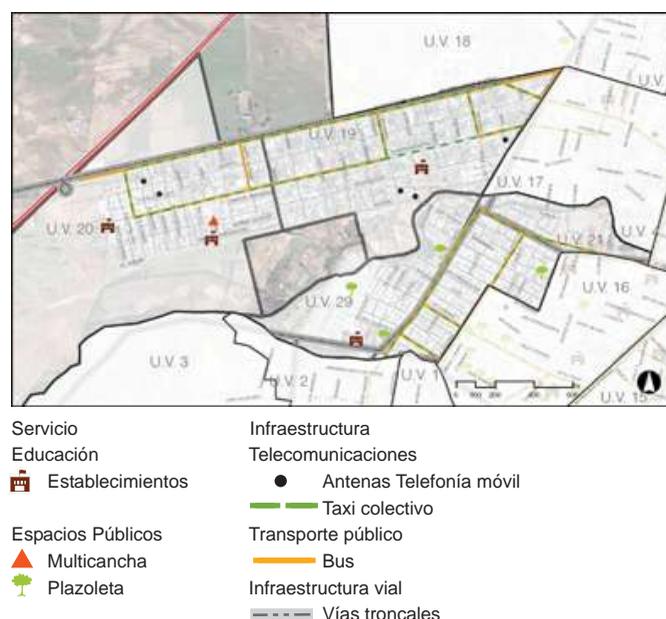


Programa
● Fondo Solidario de Vivienda II
● Fondo Solidario de Vivienda I
— Pavimentos Participativos
■ Quiero mi Barrio

Fuente: MINVU, 2009

Al hacer foco en la zona poniente de la ciudad (unidades vecinales 19, 20, 21 y 29), se visualiza cómo estos barrios —emplazados en una proyección de la ciudad y próximos a vías interurbanas— exhiben importantes carencias en un nivel micro (Figura 23). La ausencia de servicios de atención primaria en salud y la carencia de plazas y plazoletas en un contexto de alta densidad poblacional (particularmente en las unidades vecinales 19 y 20) se señalan como problemas significativos a considerar.

Figura 23
Comuna de CHILLÁN
unidades vecinales 19, 20, 21, 29



Fuente: MINVU, 2009 (en base a fuentes citadas)

4.4. Conclusiones preliminares

El diagnóstico del caso de Chillán indica pautas territoriales relevantes a considerar en el contexto del estudio del Déficit Urbano-Habitacional en ciudades intermedias. La comparación con otras ciudades de tamaño y características similares ha resaltado aspectos positivos en materia de logros cuantitativos y cualitativos en algunos de los componentes estudiados (particularmente, vivienda y disponibilidad de servicios básicos), a la vez que posiciona en el centro del debate otros problemas relacionados con la negativa evaluación de infraestructura vial y espacios públicos que caracteriza a los habitantes de Chillán.

Al profundizar en el estudio intraurbano de las carencias —en este caso, referidas concretamente a aspectos de acceso y disponibilidad de servicios, espacios públicos e infraestructura y a la incidencia relativa de requerimientos

habitacionales—, se visibilizan tensiones singulares. Bajo esta perspectiva, los bordes y zonas de expansión urbana registran significativas limitaciones en términos de acceso a transporte público y servicios. En relación al espacio público, las expresiones críticas se advierten en zonas pericentrales que experimentan una alta densidad demográfica y habitacional. Por último, la situación de la vivienda — pese a mostrar indicadores favorables a nivel de ciudad—, consigna la presencia de bolsones críticos en zonas periféricas que demandan una urgente atención.

El análisis de la localización de la inversión ministerial, por otra parte, facilita el estudio de la coherencia de las acciones públicas tendientes a reducir el Déficit Urbano-Habitacional en el territorio.

Recuadro 6

Ciudades pequeñas: una prioridad emergente

Tres de cada cinco ciudades en Chile son ciudades pequeñas, es decir, ciudades entre 5.000 y 20.000 habitantes. Si bien estas ciudades concentran al 6,4% de la población nacional, congregando a poco menos de un millón de habitantes, se configuran como localidades de gran importancia para la planificación y el desarrollo urbano y regional (Observatorio Urbano-MINVU, 2008).

En términos funcionales, las ciudades pequeñas son mucho más que un fenómeno incipiente de aglomeración urbana, siendo una escala relevante en los movimientos intrarregionales de personas, bienes y servicios, y posibilitando intercambios fluidos entre el espacio urbano y el espacio rural. Desde esta perspectiva, se observa que estas ciudades constituyen un actor estratégico ante el desafío de promover la cohesión territorial¹⁷, permitiendo el establecimiento de redes de ciudades, complementarias e interdependientes, que sean una alternativa viable a las grandes metrópolis y cabeceras regionales, y garantizando la integración efectiva del medio rural (Agencia Europea para la Seguridad y el Trabajo, 2004). En esta línea, la movilidad interurbana, el mejoramiento de la infraestructura vial y el acceso masivo a conectividad digital se establecen como prioridades para favorecer la inclusión de los habitantes de ciudades pequeñas a redes y sistemas de escala regional y nacional.

Desde el punto de vista residencial, por otra parte, ya no sólo puede decirse que las ciudades pequeñas constituyen una oportunidad para el desarrollo inmobiliario y habitacional. Sin lugar a dudas, estas ciudades se presentan hoy como espacios residenciales consolidados, con una fuerte presencia de vivienda subsidiada y creciente atracción de inversiones en

materia de infraestructura, servicios y espacios públicos. No obstante lo anterior, persisten desafíos relacionados con la urgente atención de los significativos problemas de hacinamiento, viviendas irrecuperables y carencias de saneamiento que afectan a sus habitantes.

Por otra parte, la valoración de atributos distintivos de calidad de vida propios de las ciudades pequeñas, supone un significativo potencial de desarrollo, a la vez que señala presiones respecto de un conjunto de variables, con particular impacto sobre el suelo y los procesos de integración y cohesión social.

En relación a lo primero, se hace presente la necesidad por continuar potenciando el desarrollo de instrumentos de planificación territorial en las ciudades pequeñas, con objeto de garantizar una gestión eficaz e incluyente del suelo urbano, posibilitando la coexistencia de diferentes usos y propiciando el acceso prioritario a vivienda para los sectores más vulnerables.

En cuanto a la integración y cohesión social, en tanto, se visualizan tensiones relacionadas con la convivencia entre antiguos y nuevos residentes, y la aparición de nuevas tipologías residenciales que pueden desafiar la escala y formas de organización tradicionales.

Otro eje a considerar, por último, dice relación con el medioambiente. En esta materia, la proximidad a explotaciones agrosilvícolas, pesqueras y mineras, así como a industrias, plantas procesadoras y otras actividades contaminantes señalan una condición específica de vulnerabilidad de las ciudades pequeñas, que debe ser tomada en cuenta en el marco de los procesos de crecimiento de estas ciudades.

¹⁷ Según la Agencia Europea para la Seguridad y el Trabajo (2004: p.3) por cohesión territorial se entiende “la distribución equilibrada de las actividades humanas en el territorio”, representando un atributo que completa la cohesión económica y social.



Se podría afirmar, sin lugar a dudas, que el esfuerzo desarrollado en la Mesa de Trabajo Ministerial sobre Déficit Urbano-Habitacional constituye un importante avance en una visión integral e integrada de la realidad urbano-habitacional en el país. Pero, del mismo modo, tampoco caben dudas que aún queda mucho por avanzar. La incorporación de puntos de vista intersectoriales, el desarrollo de los análisis en niveles territoriales menores, la construcción de índices sintéticos, son algunos de los aspectos en los que corresponde seguir profundizando.

La Mesa de Trabajo comenzó con una página en blanco. La primera convocatoria amplia, en abril de 2009, se hizo a partir del convencimiento que las transformaciones que ha experimentado nuestro país en las últimas décadas en el desarrollo de las ciudades y en la situación habitacional de la población exigían mejorar los instrumentos para el diagnóstico. La invitación fue a repensar los conceptos, metodologías, instrumentos e indicadores con que nuestro país venía trabajando el diagnóstico urbano y habitacional.

Una perspectiva relevante en esta tarea fue repensar el Déficit Urbano-Habitacional como una tarea que compete no solamente al gobierno, sino también al país en su conjunto, a la que todos los sectores sean convocados para consensuar acuerdos sobre la manera en que queremos vivir, identificando y definiendo los estándares que deben acoger el habitar de nuestros ciudadanos.

La presente publicación da cuenta de un año de trabajo en el que han participado numerosos profesionales a lo largo y ancho del país y de los más diversos ámbitos institucionales públicos y privados. Hemos logrado desafiar los conceptos tradicionales, levantar nuevas visiones



Fondo Solidario de Vivienda, Región del Biobío

integradas de lo urbano y lo habitacional y hemos contado, también, con el entusiasta aporte de las personas más diversas. El primer aprendizaje de esta experiencia, la certeza de que es posible avanzar en el estado del conocimiento como una tarea país, recogiendo los aportes de un amplio espectro de los sectores público y privado, así como de la sociedad civil.

Otra enseñanza que deja esta tarea es que los diagnósticos deben recoger y expresar la diversidad, entendida en el más amplio sentido de la palabra: diversidad geográfica, climática, territorial, cultural, socioeconómica, étnica, etárea, de género, etc. En la experiencia de este año se ha invitado y contado con la participación de funcionarios del MINVU de todas las regiones del país y se han levantado conceptos que expresan esta diversidad como, por ejemplo, el tratamiento de los espacios públicos como componente del diagnóstico. En este aspecto queda mucho por avanzar y el desafío es lograr la expresión de la riqueza y diversidad del país en la etapa siguiente, que se cumplirá en los años 2010 y 2011, desarrollando en cada una de las quince regiones un informe de sus ciudades.

En tercer lugar, se resalta la visión de que el análisis de las carencias urbano-habitacionales ha de ser comprendido ya no como un episodio aislado, ni como un mero antecedente para el diseño de políticas y presupuestos. Por el contrario, se reconoce la necesidad de abordar el estudio del Déficit Urbano-Habitacional a manera de un proceso continuo e interactivo, que demanda esfuerzos permanentes por revisar la pertinencia de sus categorías, componentes e indicadores, ajustar los procedimientos técnicos empleados para su estimación, junto con actualizar y proyectar cifras. Asimismo, exige el compromiso decidido de parte del sector público de discutir críticamente y de cara a la comunidad las premisas y supuestos que están incorporados en su definición.

La definición de una política urbano-habitacional ha vuelto necesario considerar en forma integrada los temas habitacionales y urbanos.

Frente a este desafío, se vislumbra la posibilidad concreta de considerar al territorio ya no sólo como contexto del desarrollo urbano y habitacional, sino como un componente activo en los diagnósticos. La inclusión de una dimensión territorial en el análisis permite capturar las dinámicas de interrelación que se producen entre fenómenos y variables

diversas, a la vez que revela oportunidades y limitaciones para el diseño eficaz de políticas, planes y programas. En este sentido, el ejercicio realizado para analizar el caso de la ciudad de Chillán entrega algunas pistas en la dirección de aprovechar los recursos e información disponibles para generar diagnósticos con enfoque territorial y vocación estratégica.

Otro avance, que a su vez implica el desafío de continuar en esta senda, se relaciona con el tipo de instrumentos de análisis y fuentes de información utilizadas. Cobran un nuevo sentido las representaciones cartográficas y el análisis estadístico espacial. La complementación entre la información estadística y los mapas, enriquece los contenidos e ilumina los análisis.

Un gran desafío, que estará vigente por largos años, es contar con información precisa y relevante sobre una serie de aspectos que no se recogen suficientemente en los instrumentos de medición existentes. El desarrollo de investigaciones muestrales sobre características específicas del parque habitacional y su interrelación con las dimensiones urbanas; la incorporación de una visión más dinámica, incluyendo los temas de movilidad urbana; la adecuada consideración de las opiniones y nivel de satisfacción de la ciudadanía con los satisfactores disponibles para sus necesidades en el ámbito urbano-habitacional; son algunos de los aspectos en los que el país debería progresar. Atendiendo a muchas de estas inquietudes, se presentan en el epílogo de esta publicación un conjunto de planteamientos que ofrecen una respuesta tentativa a la necesidad por mejorar la calidad e integralidad de los diagnósticos que hasta ahora se han levantado.

La invitación del MINVU es a continuar este trabajo, más allá de las vicisitudes políticas, y a entenderlo como una tarea de revisión y actualización permanente.

Recuadro 7

Informes de ciudad:

Por un proceso participativo de diagnóstico encabezado desde el nivel regional

En una perspectiva de futuro, se plantea el desafío de avanzar en el logro de mediciones y resultados. Para ello, se propone desarrollar una segunda fase del proceso iniciado en 2009, a partir de la instalación de Mesas de Trabajo en cada una de las 15 regiones del país. Tomando como base los avances conceptuales y metodológicos ya obtenidos, se busca desarrollar las aplicaciones y adecuaciones que sean pertinentes en cada región, teniendo en cuenta sus particularidades territoriales, geográficas, sociales, culturales, así como su realidad urbano-habitacional. Al igual que en el trabajo de nivel nacional, las mesas regionales deberán convocar al más amplio espectro de actores en el nivel regional y local. De este modo, los conceptos y cifras resultantes serán conocidos y compartidos por los actores pertinentes, y podrán dar pie a las redefiniciones de las políticas y programas de inversión que se acuerden, para hacer frente a esta nueva mirada de los déficits y las carencias.

Esta segunda fase pretende levantar estimaciones de los distintos componentes del déficit urbano-habitacional aplicando y adaptando a la realidad regional las definiciones, metodologías y procedimientos consensuados. Asimismo, se busca instalar en los

actores relevantes de cada región las discusiones y conceptos pertinentes a la visión integral de lo urbano y lo habitacional, de modo de contribuir a mejoras sustantivas en las estrategias regionales de desarrollo urbano.

La puesta en marcha de las mesas regionales exige la coordinación y participación intersectorial e interdisciplinaria, con representación –además– de los niveles locales. La convocatoria y coordinación de estas mesas de trabajo estará a cargo de los profesionales de cada Secretaría Regional del MINVU, quienes también asumirán la producción de los informes de avance, según se determine en las propias reuniones de las mesas.

La metodología de trabajo para la estimación de carencias urbano-habitacionales comprende el uso de datos primarios y secundarios disponibles para cada región. En aquellos casos en que no existan datos, se levantarán datos muestrales mediante investigaciones especiales acotadas a los temas requeridos. La información deberá contener datos georreferenciados, de forma de facultar el desarrollo de análisis espaciales de variables y componentes del déficit.

EPÍLOGO

LA SITUACIÓN URBANO HABITACIONAL DE CHILE Y SUS CIUDADES



Introducción

Uno de los principales desafíos de este trabajo ha sido buscar indicadores comprensivos, sintéticos, desagregados, consistentes e inclusivos que reflejen de manera equilibrada y adecuada la situación urbano-habitacional en el país, dando cuenta de la definición que tenemos como punto de partida: entender el Déficit Urbano-Habitacional como un conjunto integrado de carencias urbanas y habitacionales que afectan significativamente el hábitat residencial y la calidad de vida de la población.

La dificultad no sólo radica en la visión de conjunto, dando valor comparativo a los diferentes componentes y subcomponentes del déficit; también está la dificultad inherente al concepto de déficit o carencia, que implica tener definido un estándar que permita medir o cuantificar la diferencia entre lo existente y lo deseado.

En una primera aproximación, con el único objetivo de cerrar esta etapa, presentamos a continuación una visión de la situación urbano habitacional nacional, con la información disponible acerca de los componentes y subcomponentes identificados. En muchos de los casos no existe información o no ha sido factible usar la disponible, debido a que se expresa en unidades de referencia o escalas muy diferentes entre sí. En este esfuerzo por presentar resultados, hemos privilegiado el punto de vista de la calidad de vida de la población, reflejando el acceso y calidad de infraestructura, servicios y espacios públicos a través de las opiniones de la ciudadanía, levantadas en la Encuesta de Percepción Calidad de Vida Urbana, realizada por el INE y el MINVU en el año 2007.

Desigualdad de información entre aspectos habitacionales y urbanos

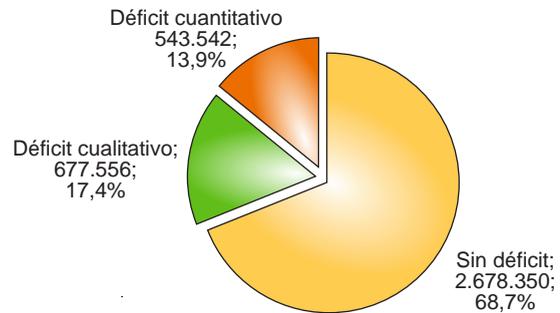
Al caracterizar la situación de las ciudades de Chile se evidencia una clara diferencia en el estado de avance de las metodologías, como también de la cantidad de información disponible entre los aspectos habitacionales y urbanos de nuestras ciudades.

Una primera mirada a esta distinción da cuenta de la manera en que hemos estado construyendo y estudiando nuestras ciudades. Desde el primer censo de vivienda, realizado en Chile en 1952, hemos centrado nuestro quehacer en desarrollar metodologías para saber cuántas viviendas faltan y por tanto, hemos separado las viviendas de los espacios públicos, los servicios y la infraestructura urbana.

El análisis de los requerimientos de vivienda, como se ha señalado en el resto del documento, tiene una vasta tradición de estudios e instrumentos diversos. Este trabajo no pretende desconocer el valor de dichos estudios, ni tampoco discontinuarlos. Es fundamental que perdure el criterio básico de estas mediciones, es decir, que siga la tarea de identificación del número de unidades de vivienda requeridas y que los instrumentos de medición que proveen esta información estadística sean cada vez mejores y continuos en el tiempo.

Los cálculos del déficit habitacional vigentes a la fecha son el producto de una profunda reflexión sectorial y se plasman, el año 2004, en una cifra obtenida a partir del Censo 2002 que ha sido de enorme utilidad para la planificación en el ámbito habitacional.

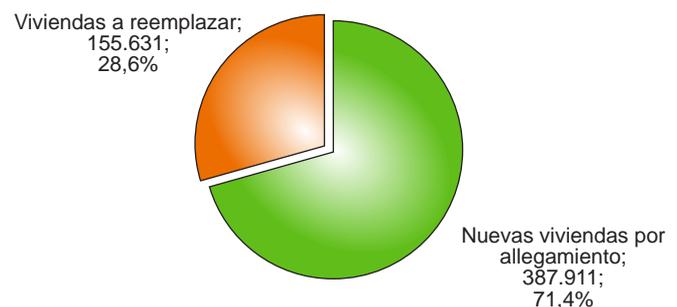
Figura 24
Déficit habitacional según Censo 2002
por tipo de déficit



Fuente: Procesamientos especiales del censo 2002 (CEHU-MINVU, 2009)

En el gráfico anterior (Figura 24) se observa que al año 2002, 31,3% de los hogares está afectado por algún tipo de déficit habitacional. La mayor incidencia la tiene el déficit cualitativo, que afecta a 17,4% de las viviendas.

Figura 25
Requerimientos de nuevas viviendas según
Censo 2002 por tipo de requerimiento



Fuente: Procesamientos especiales del censo 2002 (CEHU-MINVU, 2009)

Si adoptáramos los componentes definidos por la Mesa de Trabajo Ministerial sobre Déficit Urbano-Habitacional, deberíamos distinguir:

1. En el déficit cuantitativo:
 - a. los requerimientos de reemplazo de viviendas inhabitables;
 - b. los requerimientos de nuevas viviendas para albergar hogares y familias allegadas autónomas;
 - c. los requerimientos de ampliación o movilidad habitacional para familias hacinadas demandantes de solución
 - d. requerimientos especiales para acoger a personas y familias en situación de extrema vulnerabilidad

2. En el déficit cualitativo:
 - a. los requerimientos por materialidad de las viviendas
 - b. los requerimientos por saneamiento y servicios básicos
 - c. los requerimientos de acondicionamiento (térmico, acústico, impermeabilidad, ventilación, calefacción e iluminación)
 - d. los requerimientos por problemas en la conservación de los materiales
 - e. los requerimientos de ampliación

En las fuentes de información disponibles no están identificados separadamente todos estos conceptos; aún más, hay distintas fuentes que aportan información sobre algunas de estas variables, pero requieren un esfuerzo adicional de integración con aquellas de más amplia cobertura o convencionales.

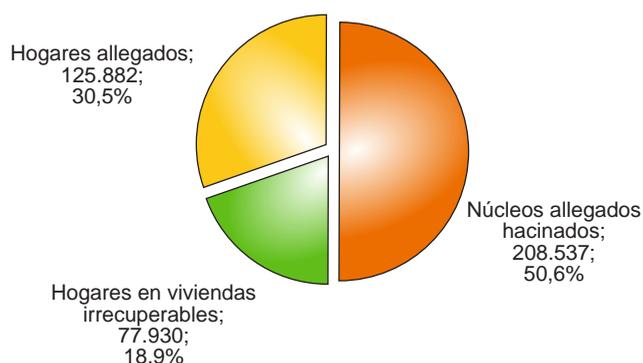
Por ejemplo, el Catastro de Asentamientos Precarios (INVI, 1996; Candia y Hermosilla, 2007), entrega resultados que, en lo general, son un subconjunto de los requerimientos de reemplazo de viviendas inhabitables; sin embargo, no todas las viviendas que componen los campamentos son inhabitables.

Un ejemplo de nuevas categorías que aún no han sido incorporadas en las fuentes disponibles, son las viviendas que pueden ser clasificadas como inhabitables por variables que van más allá del tipo o materialidad (que son las categorías que se obtienen del Censo y de la Encuesta CASEN): por ejemplo, viviendas siniestradas o

amenazadas por plagas o fatiga de materiales, o ubicadas en áreas de riesgos naturales o antrópicos.

La información más actualizada disponible proviene de la encuesta CASEN 2006, en la que podemos distinguir los subcomponentes del déficit cuantitativo referidos a requerimientos de reemplazo y requerimientos de nuevas viviendas para familias y hogares allegados. Aquí encontramos una disminución del déficit cuantitativo, como agregado, y su composición refleja que más del 80% de este déficit afecta a familias u hogares que comparten su vivienda y sólo el 19% son viviendas inhabitables.

Figura 26
Déficit habitacional cuantitativo según componentes CASEN 2006



Fuente: Procesamientos especiales de la encuesta CASEN 2006 (CEHU-MINVU, 2009)

Nuevos componentes del déficit de vivienda: complejizar lo que existía

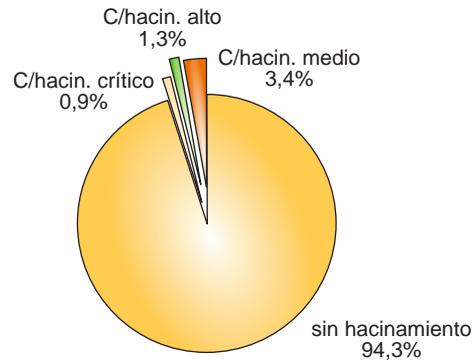
Pese a la relevancia de dar continuidad y mejorar estas estimaciones, no hay que perder de vista que esta forma de mirar las carencias habitacionales ha estado ligada a las soluciones concebidas por la política habitacional sectorial, que tiene como eje principal el acceso de las familias a una nueva vivienda en propiedad. No obstante, en el marco de la Política Urbano-Habitacional de Mejoramiento de la Calidad e Integración Social, se requiere complejizar aún más la mirada para otorgar soluciones que no necesariamente pasan por una nueva vivienda, como es el caso de varias de las líneas de acción del actual gobierno (2006-2010).

El reconocimiento de múltiples posibilidades para que una familia u hogar pueda satisfacer su requerimiento habitacional se refleja en las soluciones otorgadas por el Ministerio y justifica la necesidad de generar nuevos indicadores, acorde a estas nuevas soluciones, pero también en sintonía a nuevos fenómenos que no se han visualizado de manera sistemática en nuestros instrumentos de medición.

Así, por ejemplo, en torno a la situación de los allegados cabe preguntarse cuáles son los motivos del allegamiento. Que dos hogares o familias compartan una vivienda no siempre denota la falta de una vivienda adicional. Esta situación puede estar asociada a preferencias por la ubicación de la vivienda compartida, mejor acceso al trabajo y servicios, etc. Por otra parte, el allegamiento puede estar asociado a estrategias familiares, como convivir con personas que puedan cuidar los niños mientras la madre del hogar secundario sale a trabajar, o contar con un ingreso adicional para el hogar principal, etc. No obstante, todas las situaciones anteriores se ligan a razones económicas; si esa familia allegada tuviera el dinero suficiente para pagar o arrendar una vivienda en ese barrio, una cuidadora o sala cuna para el hijo, o si esa familia principal tuviera ingresos suficientes, probablemente la situación de allegamiento no se daría.

Con la información que disponemos no es posible profundizar en el análisis y en los fenómenos descritos anteriormente. No obstante, se puede observar una nueva arista del allegamiento desde el punto de vista del hacinamiento.

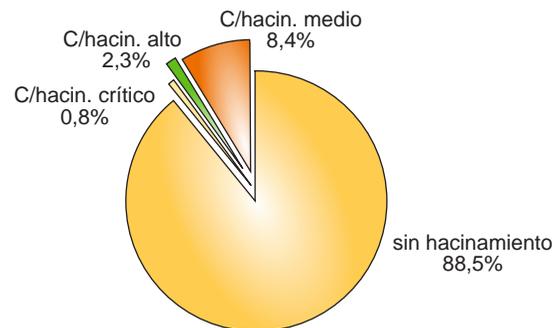
Figura 27
Hogares allegados según índice de hacinamiento
CASEN 2006



S/hac. = menos de 2,4 pp/dorm.
Medio = 2,5 a 3,4 pp/dorm.
Alto = 3,5 a 4,9 pp/dorm.
Crítico = 5 y más pp/dorm.

Fuente: Procesamientos especiales de la encuesta CASEN 2006 (CEHU-MINVU, 2009)

Figura 28
Hogares sin allegamiento según índice de hacinamiento
CASEN 2006



S/hac. = menos de 2,4 pp/dorm.
Medio = 2,5 a 3,4 pp/dorm.
Alto = 3,5 a 4,9 pp/dorm.
Crítico = 5 y más pp/dorm.

Fuente: Procesamientos especiales de la encuesta CASEN 2006 (CEHU-MINVU, 2009)

En las mediciones anteriores los hogares allegados eran parte de la demanda por vivienda. En esta nueva forma de mirar el déficit es posible medir el grado de hacinamiento de estos hogares para priorizar aquellos que tienen una calidad de vida deficiente. Esta información, sumada a las razones que tienen los hogares para vivir allegados, permitiría clasificar de una manera más eficiente la demanda.

Paradójicamente, aquellos hogares que no tienen allegamiento (88,5%) están proporcionalmente más hacinados que los hogares allegados (94,3%) y probablemente, tienen peores condiciones de vida que los hogares allegados. Por otra parte, los hogares allegados y los sin allegamiento en condiciones de hacinamiento crítico conforman una proporción muy pequeña del total (0,9% y 0,8%, respectivamente) (ver Figuras 27 y 28).

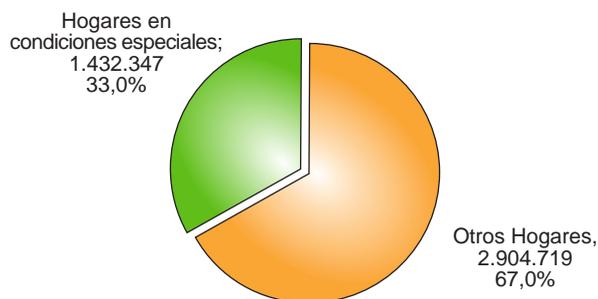
Con esta perspectiva, se destaca una nueva categoría, la de hacinamiento alto, que anteriormente estaba incluida en el hacinamiento medio. El 1,3% de los hogares allegados y el 2,3% de los hogares sin allegamiento están en tal condición de hacinamiento.

Analizando el déficit de vivienda desde la perspectiva y necesidades de las personas

Más allá de la caracterización del stock de viviendas y las personas que las habitan, se abre un nuevo foco centrado en las personas y sus necesidades particulares. Se requieren nuevos indicadores que den cuenta de la población más vulnerable y sus demandas habitacionales y/o urbanas especiales. Estos requerimientos no sólo se refieren a aspectos de diseño, sino también a una participación garantizada en los programas habitacionales del MINVU. Por tanto tiene que ver con problemas relativos al acceso a la vivienda.

En el gráfico (Figura 29) se observa que 33% de los hogares tiene al menos un integrante con necesidades especiales y/o vulnerables. Por lo tanto, se hace necesario considerar esas particularidades en el diseño de las políticas públicas, no sólo por el peso cuantitativo del problema sino también por una consideración cualitativa en cuanto al diseño de las viviendas y la garantía del acceso a las mismas.

Figura 29
Hogares según necesidades especiales
CASEN 2006



Fuente: Procesamientos especiales de la encuesta CASEN 2006 (CEHU-MINVU, 2009)

Personas con discapacidad

Los hogares con presencia de personas con discapacidad requieren ser visualizados en las nuevas estimaciones del Déficit Urbano-Habitacional, dada su condición de vulnerabilidad.

Según datos de la CASEN 2006, un 20% de los hogares chilenos tiene al menos una persona con alguna discapacidad (ceguera, sordera, mudez, dificultad motora o mental) (ver Figura 30).

Figura 30
Hogares con presencia de personas con discapacidad
CASEN 2006



Fuente: Procesamientos especiales de la encuesta CASEN 2006 (CEHU-MINVU, 2009)

Personas mayores

Otro grupo importante de considerar son las personas mayores, particularmente aquellas que viven solas o que forman parte de un hogar donde todos sus miembros son personas mayores. Al respecto, sería interesante contar con información sobre su nivel de autonomía.

El 6,8% de los hogares de Chile se compone sólo de personas mayores que podrían requerir atención especial en cuanto a necesidades urbano -habitationales (Figura 31). El 2,5% del total de hogares se compone de personas mayores en el quintil I y II, quienes no sólo requieren una vivienda adecuada, sino también de un entorno urbano adecuado, dotado de accesibilidad a los servicios y espacios públicos más frecuentemente requeridos por las personas mayores: cercanía a farmacias y comercio, consultorios y hospitales accesibles, espacios públicos con acceso para quienes tengan movilidad reducida. Estas necesidades no sólo se refieren a viviendas particulares sino también a viviendas que puedan ser utilizadas como hogares de acogida o establecimientos de larga estadía.

Figura 31
Composición de los hogares según presencia de personas mayores
CASEN 2006



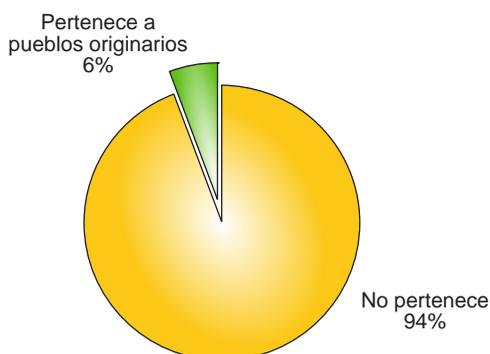
2,5% del total de hogares son compuestos exclusivamente por PM vulnerables (Q1 y Q2)

Fuente: Procesamientos especiales de la encuesta CASEN 2006 (CEHU-MINVU, 2009)

Pueblos originarios

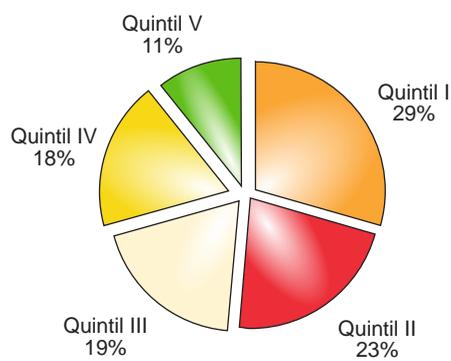
Un 6% de los hogares tiene como jefe a una persona perteneciente a un pueblo originario y el 52% de ellos se encuentra en los dos primeros quintiles de ingreso (Figura 32). Un aspecto relevante para la formulación de políticas que incluyan las necesidades especiales de estos hogares es que la mayoría son urbanos (69%) (Figura 34). En tal caso, las soluciones habitacionales no pueden considerarse en forma separada del entorno, ya que uno de sus requerimientos es contar con espacios públicos que les permitan rescatar y mantener sus tradiciones culturales. Otro desafío en este sentido es abrir oportunidades en la ciudad a expresiones de multiculturalidad.

Figura 32
Jefe de hogar con pertenencia a pueblos originarios
CASEN 2006



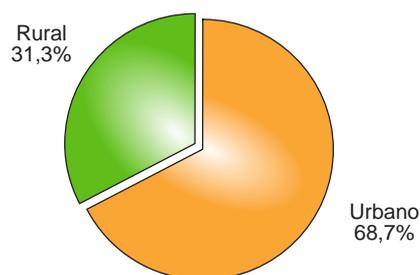
Fuente: Procesamientos especiales de la encuesta CASEN 2006 (CEHU-MINVU, 2009)

Figura 33
Jefe de hogar con pertenencia a pueblos originarios
según quintil de ingreso
CASEN 2006



Fuente: Procesamientos especiales de la encuesta CASEN 2006 (CEHU-MINVU, 2009)

Figura 34
Jefe de hogar con pertenencia a pueblos originarios
según zona
CASEN 2006



Incluyendo los otros componentes del Déficit Urbano-Habitacional

La concepción de las viviendas en relación a su entorno y a la posibilidad que ofrece su localización de satisfacer necesidades relativas al encuentro social y comunitario, a la práctica de deporte y la recreación, entre otras actividades que tienen que ver con la vida colectiva, representa un quiebre con la forma tradicional de observar la problemática habitacional. Lo externo a la privacidad de las viviendas se convierte en atributo de las mismas.

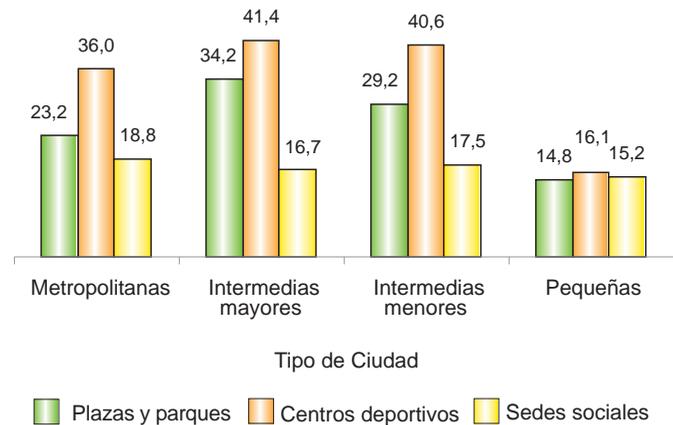
Desde esta perspectiva, el déficit habitacional incorpora como factores relevantes el acceso efectivo de los hogares y familias a espacios públicos, servicios e infraestructura adecuada. Se puede entender el acceso efectivo como cercanía física o como disponibilidad de oferta de movilidad urbana.

Pese a que queda mucho camino por recorrer, se ha avanzado en esta materia y si bien no se dispone de la cuantificación precisa y objetiva de las carencias, se cuenta con valiosa información relativa a la evaluación que hacen los propios ciudadanos. Esta información es una forma de acercar la calidad del entorno urbano y también una manera de relativizar las necesidades de la población, que son múltiples, complejas y diversas según las características sociodemográficas, culturales y territoriales. La valoración que hacen las personas de su entorno está dado, en primer término por la detección que hacen de sus propias necesidades y, por lo tanto, de las expectativas que tienen de su ciudad.

Espacios públicos

Según la Encuesta de Percepción de Calidad de Vida Urbana realizada en el año 2007 por el MINVU en conjunto con el INE¹⁸, hay un bajo porcentaje de personas que considera que sus viviendas no se encuentran cerca de espacios públicos, llegando a un 28% del total de encuestados en las 103 comunas consideradas en el estudio. Si se agudiza la mirada observando la información según el tipo de ciudad a la que pertenecen las comunas, los resultados son diferentes (Figura 35).

Figura 35
Personas que perciben su vivienda lejos del espacio público por tipo de ciudad (%) ECVU 2007



Fuente: Procesamientos especiales ECVU 2007, (CEHU-MINVU, 2009)

La percepción de lejanía es más aguda en las ciudades intermedias que en las metropolitanas y las pequeñas. Claramente, en todos los tipos de ciudades el espacio público más distante son los centros deportivos, seguidos de las plazas y parques; las sedes sociales son los espacios menos lejanos.

En relación a las diferencias entre ciudades, las ciudades pequeñas son las que tienen más cerca los espacios públicos consultados. No obstante, en el contexto del nuevo enfoque del Déficit Urbano-Habitacional no sólo es

¹⁸La información presentada corresponde a una tabulación especial de la Base de Datos de la Encuesta de Percepción de Calidad de Vida Urbana 2007 realizada por MINVU e INE en 103 comunas del país. Los cálculos se realizaron agrupando la información comunal según tipo de ciudad a la que pertenecen según tipología definida por el MINVU: más detalles, ver Recuadro 4 en página 62.

relevante el acceso desde las viviendas a los espacios públicos, sino que también la calidad de éstos.

A nivel general, de las 103 comunas consideradas en la encuesta, 29% de las personas no se encuentra satisfecha con la calidad de los espacios públicos de su comuna (ECVU, 2007). En este caso, al contrario de la percepción de lejanía, en las ciudades metropolitanas y en las pequeñas, más personas perciben que los espacios públicos son de mala calidad. Y nuevamente, la percepción es más negativa en el caso de los centros deportivos. Sin embargo, el orden entre la percepción sobre las sedes sociales y las plazas y parques se invierte, pasando estos últimos a una posición mejor (Figura 36).

Servicios

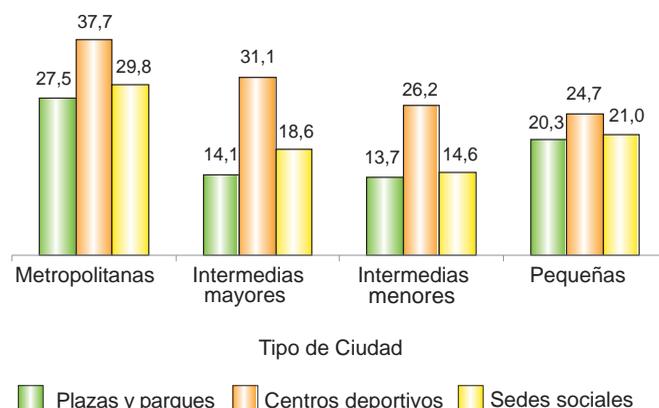
Además de evaluar el acceso y la calidad de los espacios públicos, es relevante conocer también los niveles de satisfacción con los servicios que ofrecen las comunas. En los lugares donde predomina la población vulnerable, una adecuada dotación de servicios educacionales y de salud pública accesibles a las personas, ya sea por distancia o tiempo de desplazamiento, mejora su calidad de vida permitiendo, a su vez, mayor equidad en el acceso a estos servicios.

Respecto a la distancia de las viviendas a los servicios, 23% de las personas considera que los servicios en general quedan lejos de sus viviendas (ECVU, 2007).

En las ciudades metropolitanas los servicios percibidos como más lejanos son la salud (un tercio de las personas) y el comercio menor (poco más de un cuarto) (Figura 37). La educación es percibida como menos lejana que en el resto de los tipos de ciudades. Por su parte, el transporte público, si bien es el servicio percibido como menos lejano, es en las ciudades metropolitanas donde tiene su peor evaluación.

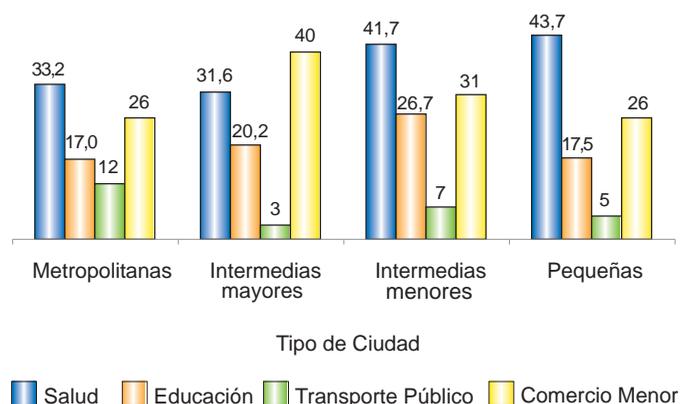
En las ciudades intermedias mayores, el 40% de los encuestados percibe el comercio menor como un servicio lejano y casi un tercio hace una mala evaluación de la ubicación de los servicios de salud. En tanto, en las intermedias menores estos porcentajes se invierten. En las ciudades pequeñas se mantiene el mismo orden de evaluación, enfatizando la mala percepción respecto a los servicios de salud.

Figura 36
Personas que perciben el espacio público de mala calidad por tipo de ciudad (%) ECVU 2007



Fuente: Procesamientos especiales ECVU 2007 (CEHU-MINVU 2009)

Figura 37
Personas que perciben los servicios lejos de las viviendas por tipo de ciudad (%) ECVU 2007



Fuente: Procesamientos especiales ECVU 2007 (CEHU-MINVU 2009)

En lo que se refiere a la calidad de los servicios, en las ciudades metropolitanas, más de la mitad de los encuestados evalúa negativamente el transporte público y más de un tercio los servicios de salud. En los servicios de educación y comercio menor las evaluaciones negativas no alcanzan el 20%. En los otros tres tipos de ciudad, las evaluaciones de los servicios son similares, siendo peor evaluados los servicios de salud, con porcentajes entre 31% y 39%. Los otros servicios, son evaluados negativamente entre un 10% y un 15% de los encuestados (Figura 38).

Infraestructura

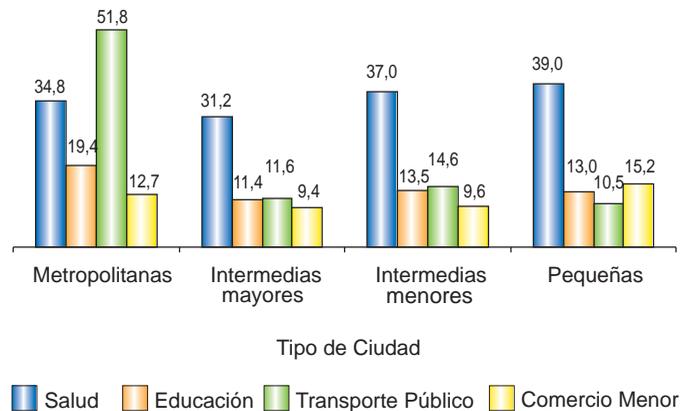
Con respecto a la infraestructura, 34% del total de encuestados considera que es de mala calidad (ECVU, 2007).

Al observar los resultados por tipo de ciudad (Figura 39), la mala evaluación aumenta en relación al total nacional en todos los tipos de ciudades, excepto en las pequeñas. El elemento de infraestructura peor evaluado es, en general, el que se relaciona con la circulación peatonal, excepto la infraestructura de transporte público (paraderos) en las ciudades metropolitanas, que sobrepasa la mitad de las respuestas negativas. En el resto de las ciudades, la infraestructura de transporte público es el elemento mejor evaluado. Las evaluaciones negativas son elevadas también para las calles y avenidas y los sistemas de evacuación de aguas lluvia, en todos los tipos de ciudad.

Una mirada sintética

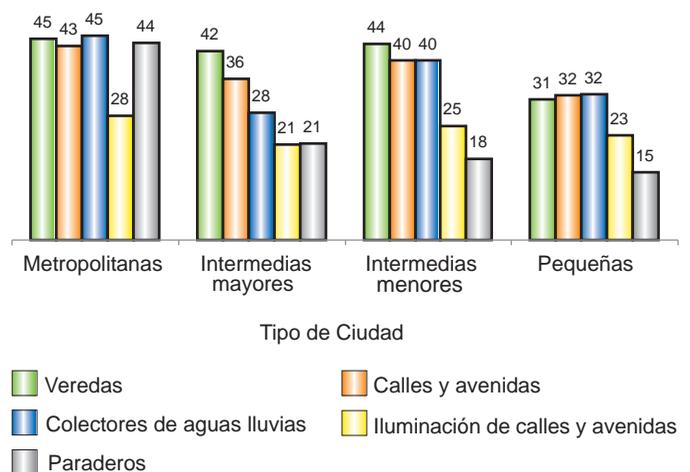
Las reflexiones que se han generado en torno a la necesidad de repensar el concepto de déficit habitacional utilizadas hasta ahora para incluir los elementos que están más allá de la vivienda y que conforman la ciudad en su conjunto, han evidenciado que el principal problema para poder efectuar diagnósticos que se basen en esta nueva visión y que permitan enfocar desde allí las políticas públicas, es la falta de fuentes de información sistemáticas y permanentes en el tiempo. No obstante, como se ha señalado, la identificación de problemas que hacen los propios ciudadanos respecto a su entorno y a sus ciudades, es un punto de partida para acercarse a la identificación de carencias.

Figura 38
Personas que perciben servicios de mala calidad por tipo de ciudad (%) ECVU 2007



Fuente: Procesamientos especiales ECVU 2007 (CEHU-MINVU 2009)

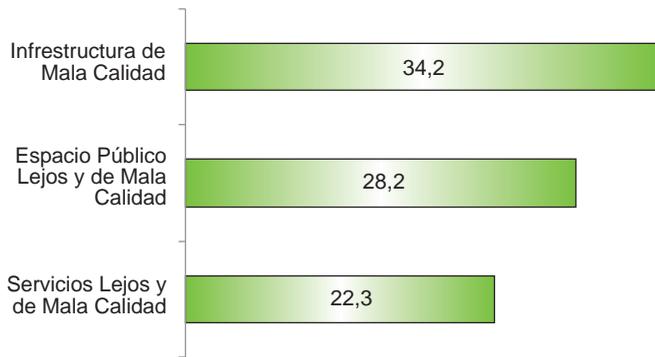
Figura 39
Personas que perciben infraestructura de mala calidad por tipo de ciudad (%) ECVU 2007



Fuente: Procesamientos especiales ECVU 2007 (CEHU-MINVU 2009)

Al intentar sintetizar las evaluaciones de distancia como de adecuación que hacen los ciudadanos de los distintos elementos que satisfacen las necesidades de espacios públicos, servicios e infraestructura los resultados son los siguientes (Figura 40).

Figura 40
Personas que perciben espacio público, infraestructura y servicios de calidad deficiente (%)
ECVU 2007



Fuente: Procesamientos especiales ECVU 2007 (CEHU-MINVU 2009)

En términos generales, la gráfica muestra la calidad de la infraestructura, espacios públicos y servicios en función de las expectativas de los ciudadanos. Desde esta perspectiva, 34,2% del total de encuestados considera que la infraestructura de sus ciudades es de mala calidad, siendo el componente peor evaluado. En cuanto a los espacios públicos, un 28,2% de los encuestados piensa que son de mala calidad y están lejos de sus viviendas. Con respecto a los servicios 22,3% considera que son deficientes y lejanos de sus barrios.

Hasta aquí, lo que la información disponible permite avanzar es un diagnóstico que pretende acercarse a una mirada integral. La declaración de una Política Urbano Habitacional de Mejoramiento de la Calidad e Integración Social constituye un punto de partida para la visión conjunta entre lo habitacional y lo urbano. Uno de los mayores desafíos que queda planteado en este documento es la capacidad de articular y coordinar diagnósticos y esfuerzos entre las múltiples instituciones que son interpeladas desde el punto de vista del entorno urbano y su relación con la calidad de vida de las personas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (2004), Informe Intermedio sobre la Cohesión Territorial. Observatorio en Red de la Ordenación del Territorio Europeo (ORATE), Unión Europea: Bruselas.

Angel, S. (2000) Housing Policy Matters: A Global Analysis, Oxford University Press: New York.

Arditi, C., et. al. (2003) 'Gestión de suelo urbano y su impacto en la gestión habitacional', Documento de trabajo N° 1, Universidad de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Instituto de la Vivienda: Santiago.

Arriagada, C. y Moreno, J. C. (2006) Atlas de la evolución del déficit habitacional en Chile 1992-2002. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), Serie VII Política habitacional y planificación, N° 323: Santiago.

Bachelet, M. (2005) Programa de Gobierno 2006-2010: Santiago.

BCN (2005) Indicadores de calidad de la educación básica y media en Chile, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Departamento de Estudios, Serie Estudios, Año XV, N°306, Extensión y Publicaciones: Santiago.

CELADE-CEPAL (1996) Déficit habitacional y datos censales sociodemográficos: una metodología, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía – Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Serie B, N° 114, Diciembre de 1996: Santiago.

CEHU-MINVU (2009) 'Conceptos de integración y cohesión social relevantes para la gestión del MINVU', Documento de trabajo, Ministerio de Vivienda y Urbanismo: Santiago.

CIS-Un techo para Chile (2007) Catastro Nacional de Campamentos 2007. Centro de Investigación Social CIS- Un techo para Chile: Santiago

Candia, D. y Hermosilla, C. (2007) Catastro nacional de campamentos 2007. Ministerio de Vivienda y Urbanismo: Santiago.

INVI (1996) Catastro Nacional de Asentamientos Precarios. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Instituto de la Vivienda: Santiago.

Jiménez, F. (2008) 'Género y violencia en los barrios: El género como categoría transversal en el Programa Quiero Mi Barrio', en Temas Sociales, 62 (agosto), 1-7, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Chile, Recuperado de: <http://www.sitiosur.cl/publicacionesdescarga.php?id=3524&nunico=2147283647>

Larraín, P. (1996) 'La Consulta Nacional sobre Política de Desarrollo Urbano en Chile: Descripción de un Proceso', en Chile Urbano: Antecedentes de la Consulta Nacional para la formulación de una nueva política de desarrollo urbano 1993 – 1996, Convenio Programa de Gestión Urbana, Naciones Unidas/MINVU: Santiago.

Ley 19.418 (1996) Ley sobre Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias, 30 de Noviembre de 1996

MacDonald, J. (2003) 'Pobreza y Ciudad en América Latina y el Caribe', en Gestión Urbana para el Desarrollo Sustentable en América Latina, Comisión Económica para América Latina y el Caribe: Santiago.

MINTERIOR (2004) 'Política Nacional de Seguridad Ciudadana', Documento en formato electrónico, Ministerio del Interior, Chile, Recuperado de: http://www.seguridadciudadana.gob.cl/files/documento_pnsc.pdf

MINVU (1979) 'Política nacional de Desarrollo Urbano', Serie VII Política habitacional y planificación, N° 114, Ministerio de Vivienda y Urbanismo: Santiago.

MINVU (2004) 'El déficit habitacional en Chile: magnitud y distribución espacial de los requerimientos de vivienda', Serie VII Política habitacional y planificación, N° 321, Ministerio de Vivienda y Urbanismo: Santiago.

MINVU (2006) 'Política habitacional de mejoramiento de la calidad e integración social', Documentos Política Habitacional, Ministerio de Vivienda y Urbanismo: Santiago.

MINVU (2007) 'Medición del déficit habitacional: Guía práctica para calcular requerimientos cuantitativos y cualitativos de vivienda mediante información censal', Serie VII Política habitacional y planificación, N° 329, Ministerio de Vivienda y Urbanismo: Santiago.

MINVU (2008a) 'Subsidios pagados y viviendas terminadas: programas/período 1973 – 1989', Documento de trabajo: Hoja de cálculo, Ministerio de Vivienda y Urbanismo: Santiago.

MINVU (2008b) Agenda de Ciudades 2006-2010, Documento de trabajo en formato electrónico, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Chile, Recuperado de: http://www.minvu.cl/opensite_20070419161338.aspx

MINVU (2009) 'Propuesta de Política Nacional de Desarrollo Urbano', Documento de trabajo, agosto 2009, Ministerio de Vivienda y Urbanismo: Santiago.

MINSAL (2009) 'Guía para el Análisis de información de equidad y barreras de acceso: Comunas Vulnerables', Documento de trabajo, Ministerio de Salud: Santiago.

MIDEPLAN (1996) Balance de seis años de las Políticas Sociales: 1990 – 1996. Ministerio de Planificación y Cooperación: Santiago.

MIDEPLAN (2005) Habitando la calle: Catastro nacional de personas en situación de calle. Ministerio de Planificación: Santiago.

MIDEPLAN (2007) 'Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional – CASEN: Informe resultados de vivienda', Documento de trabajo, Ministerio de Planificación y Cooperación, Chile, Disponible en: <http://www.mideplan.cl>

MINEDUC (2007) 'Indicadores de la Educación en Chile 2007: Documento Preliminar', Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación: Santiago.

Núñez, J. y Roca, J. (2007) 'Especificación y Estimación de Modelos de formación de Precios del Suelo Urbano en el Gran Concepción, Chile', en Revista ACE – Arquitectura, Ciudad y Entorno, Vol. 2 Núm. 4, junio 2007: Barcelona.

Observatorio Urbano-MINVU (2008) 'Diagnóstico Urbano', Documento de trabajo, Observatorio Urbano de la Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos, actualizado mayo 2008, Ministerio de Vivienda y Urbanismo: Santiago.

Observatorio Urbano-MINVU (2009) 'Encuesta de Percepción de Calidad de Vida Urbana 2007, Documentos de Análisis de Resultados: Aspectos Metodológicos y Recomendaciones para el Uso de la Base de datos', Observatorio Urbano de la Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos, 2009, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Chile, Recuperado de: www.observatoriourbano.cl

Proyecto Modificación LGUC (2007) 'Modificaciones Propuestas a la Ley General de Urbanismo y Construcciones', Mensaje 866-355/22 de 22 de Octubre de 2007: Santiago

Siclari, P. [ed.] (2007) Grupos vulnerables, déficit habitacional y espacio público, Serie VII Política habitacional y planificación, N° 328, Ministerio de Vivienda y Urbanismo: Santiago.

Silva, M. y Nieto, M (1974a), 'Viviendas deficitarias y no deficitarias', Documento de trabajo, Dirección de Planificación Habitacional, Ministerio de Vivienda y Urbanismo: Santiago.

Silva, M. y Nieto, M (1974b) 'Población y tasas de crecimiento; Relación de habitantes por vivienda', Documento de trabajo, Dirección de Planificación Habitacional, Ministerio de Vivienda y Urbanismo: Santiago.

SUBDERE (s/f) Glosario SINIM, recuperado de: <http://www.sinim.cl>

SUBDERE (2008) Glosario Términos Salud Municipal, recuperado de: <http://www.subdere.cl>

Valdés, S. (1989) 'Extensión urbana y mercado', El Mercurio, 20 de octubre de 1989, pág. A2: Santiago.

ACRÓNIMOS

AFP	Administradora de Fondos de Pensiones	MIDEPLAN	Ministerio de Planificación
CAE	Consultorio Adosado de Especialidades	MINEDUC	Ministerio de Educación
CASEN	Encuesta de Caracterización Socio Económica	MINSAL	Ministerio de Salud
CDT	Centro Diagnóstico Terapéutico	MINTERIOR	Ministerio del Interior
CEHU	Comisión Asesora de Estudios Habitacionales y Urbanos	MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía	PAP	Planes de Ahorro Popular
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	PFSV	Programa Fondo Solidario de Vivienda
CESFAM	Centro de Salud Familiar	PM	Personas Mayores
CGR	Consultorio General Rural	PNDU	Política Nacional de Desarrollo Urbano
CGU	Consultorio General Urbano	SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
CONADI	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena	SENAMA	Servicio Nacional del Adulto Mayor
COSAM	Centro Comunitario de Salud Mental Familiar	SENAME	Servicio Nacional del Menor
CRS	Centro de Referencia en Salud	SAPU	Servicio de Atención Primaria de Urgencia
ECVU	Encuesta de Percepción de Calidad de Vida Urbana	SEREMI	Secretaría Ministerial del Ministerio de Vivienda y Urbanismo
FONASA	Fondo Nacional de Salud	SERNAM	Servicio Nacional de la Mujer
FSV	Fondo Solidario de Vivienda	SERVIU	Servicio de Vivienda y Urbanismo
GeoMINVU	Sistema de Georreferenciación de Inversiones del Ministerio de Vivienda y Urbanismo	SIG	Sistema de Información Geográfica
INE	Instituto Nacional de Estadísticas	SNIT	Sistema Nacional de Información Territorial
IPS	Instituto de Previsión Social	PIB	Producto Interno Bruto
ISAPRE	Institución de Salud Previsional	PPPF	Programa de Protección del Patrimonio Familiar
		PSR	Posta de Salud Rural
		SAMU	Servicio de Atención Médica de Urgencia
		SIMCE	Sistema de Medición de la Calidad de la Educación
		UV	Unidad Vecinal

