

Marcela Rey

*Investigadora
Fundación P!ensa.
Abogada,
Universidad de
Valparaíso
Master of
Environmental Law,
The Sydney
University
mrey@fundacionpiensa.cl*



Calidad de Vida Urbana: hacia una aproximación de Indicadores

Introducción

No podemos desconocer el hecho de que vivimos en un mundo urbanizado. Actualmente, más del 53% de la población mundial vive en zonas urbanas¹ presentando un crecimiento continuo desde hace ya varios siglos. En Chile, cerca del 87% de la población vive en ciudades,² hecho que lo identifica como un país altamente urbanizado en el contexto mundial. La Región de Valparaíso sigue con este patrón teniendo un 91,5% de población urbana³ concentrada mayoritariamente en las comunas de Valparaíso, Viña del Mar, Concón, Los Andes, Quillota, Calera, Limache, San Antonio y San Felipe.

De este modo, la idea de calidad de vida se encuentra íntimamente ligada con la función que desempeñan las ciudades como la realidad en la que nos encontramos insertos y nos desenvolvemos a diario.

¹ Datos del Banco Mundial.

² PNUD, MINVU, “Hacia una Nueva Política Urbana para Chile. Política Nacional de Desarrollo Urbano” (2014) Vol.4. Pág 9.

³ INE, Censo año 2002.

Podemos incluso atrevernos a señalar que la idea amplia y subjetiva de calidad de vida, como concepto multidimensional y alternativo a la “sociedad de abundancia” (en donde el gran indicador de ésta era el PIB per cápita) y que se asocia al propósito superior de las políticas públicas; como son, la satisfacción del conjunto de necesidades relacionadas a la existencia y bienestar de los ciudadanos, encuentra su asidero en el fracaso mismo de las ciudades.

Tal “ciudad articulada en la que los ciudadanos encontraban prosperidad y que soportaba la segregación social (fruto de las diferencias de rentas) gracias a la existencia de espacios comunes de igualdad (dotaciones y espacios públicos), no era más que una esperanza en la mente de sus ciudadanos [...] El éxito de esa ciudad (su calidad) se medía en forma cuantitativa a través de variables económicas como el consumo de sus habitantes o el incremento de los valores inmobiliarios [...], el crecimiento en suma.”⁴

El enfoque de estas materias se encuentra en transición teniendo dos ejes principales. El primero, dice relación con un nuevo modelo de ciudad, en donde la constatación de los límites planetarios ambientales hace patente la necesidad de que las ciudades se desarrollen dentro de los límites de la sustentabilidad. Y el segundo, con la necesidad de fortalecer la calidad de vida de centros urbanos pequeños e intermedios⁵ a fin de que éstos sean la base de una reorganización territorial desconcentrada y descentralizada, que incentiva el arraigo y ofrece a sus habitantes una calidad de vida superior a la brindada por grandes urbes.⁶

En este orden de ideas surge la pregunta de cómo construir indicadores o cuáles de éstos considerar, para hacer un diagnóstico consciente de las falencias o virtudes de cada urbe y remediarlas o potenciarlas a través de políticas públicas puntuales.

Hacia la Calidad de Vida desde el Territorio

Ya en 1983 el Consejo de Europa en la “Carta Europea de Ordenación del Territorio”⁷ establecía como sus objetivos fundamentales: el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio.

⁴ Hernández Aja, Agustín, “Calidad de Vida y Medio Ambiente Urbano. Indicadores Locales de Sostenibilidad y Calidad de Vida Urbana” (Mayo 2009) Revista Invi, Nro. 65, Vol. 24, Pág. 82-83.

⁵ Según la OECD en “OECD Urban Policy Reviews, Chile 2013” (2013), corresponden a áreas urbanas pequeñas aquellas que tienen menos de 200.000 habitantes, áreas urbanas medias aquellas que poseen entre 200.000 y 500.000 habitantes y metropolitanas, las que poseen más de 500.000 habitantes. Para el caso de Chile podemos considerar como intermedias la mayor parte de las ciudades excluyendo a la capital del país.

⁶ Olave Fariás, Didima, et al, “Metodología básica para medir la Calidad de Vida en ciudades intermedias de Chile” (Enero-Junio 2001) Revista Geográfica No. 129, pág. 74-76.

⁷ Consejo de Europa, “Carta Europea de Ordenación del Territorio” Aprobada el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos, España.

En cuanto a la realidad nacional, recién en Enero de 2014, como respuesta a los múltiples problemas que se han presentado por el crecimiento sin planificación de nuestras ciudades, el gobierno de Chile lanzó la “Política Nacional de Desarrollo Urbano” entendiendo que en materia de desarrollo urbano la formulación de una estrategia es especialmente compleja debido a que concentra el diálogo sobre múltiples esferas como son, el ser humano, sus creencias, la economía, el trabajo, la vivienda y el transporte, entre otras. Señalando que las “ciudades y centros poblados [...] conforman los lugares donde se desarrolla la vida de las personas y no son sólo un referente o contexto sino que influyen notablemente y en muchas formas en su calidad de vida”.⁸

El objetivo principal de esta política es generar condiciones para una mejor calidad de vida de las personas, considerando no sólo la disponibilidad de bienes o condiciones objetivas sino también en términos subjetivos, asociados a la dimensión humana y relaciones entre las personas.⁹

El concepto de calidad de vida urbana se entiende asociado a dos componentes principales:¹⁰

1. Componentes Objetivos:

1.1. Vivienda: referidos tanto a sus condiciones individuales en términos de tamaño, habitabilidad, calidad de construcción, dotación de servicios básicos como agua potable, alcantarillado, electricidad, telefonía-internet; como también a sus condiciones colectivas, tales como provisión y calidad de espacio público, áreas verdes, espacios naturales y equipamiento de conjunto.

1.2. Barrio: referidos a condiciones de accesibilidad, seguridad, servicios de infraestructura y espacio público, cercanía de servicios de salud, educación, servicios públicos, parques, equipamiento comercial, deportivo, de culto, de cultura y entretenimiento.

1.3. Ciudad: referidos a empleo, facilidades para el emprendimiento, condiciones de integración social, posibilidades de movilidad habitacional, sistemas de transporte, costos, tiempo y calidad de los traslados de personas y de mercaderías, accesibilidad e interconexión con el resto del territorio y otras ciudades, dotación de equipamiento de escala de ciudad, de comercio, salud, educación, parques, seguridad, deporte, esparcimiento, culto y cultura.

2. Componentes Subjetivos:

2.1. Percepción de calidad de vida por parte de las personas, grados de satisfacción con su vivienda, barrio y ciudad, con las relaciones interpersonales, con las posibilidades de realización personal, familiar y grupal.

2.2. Percepción de la calidad de la vivienda, el barrio y la ciudad más allá de los

⁸ PNUD, MINVU, “Política Nacional de Desarrollo Urbano” (2014) Vol.4. Pág. 13.

⁹ Ibid, pág. 16.

¹⁰ Ibid, pág. 70-71.

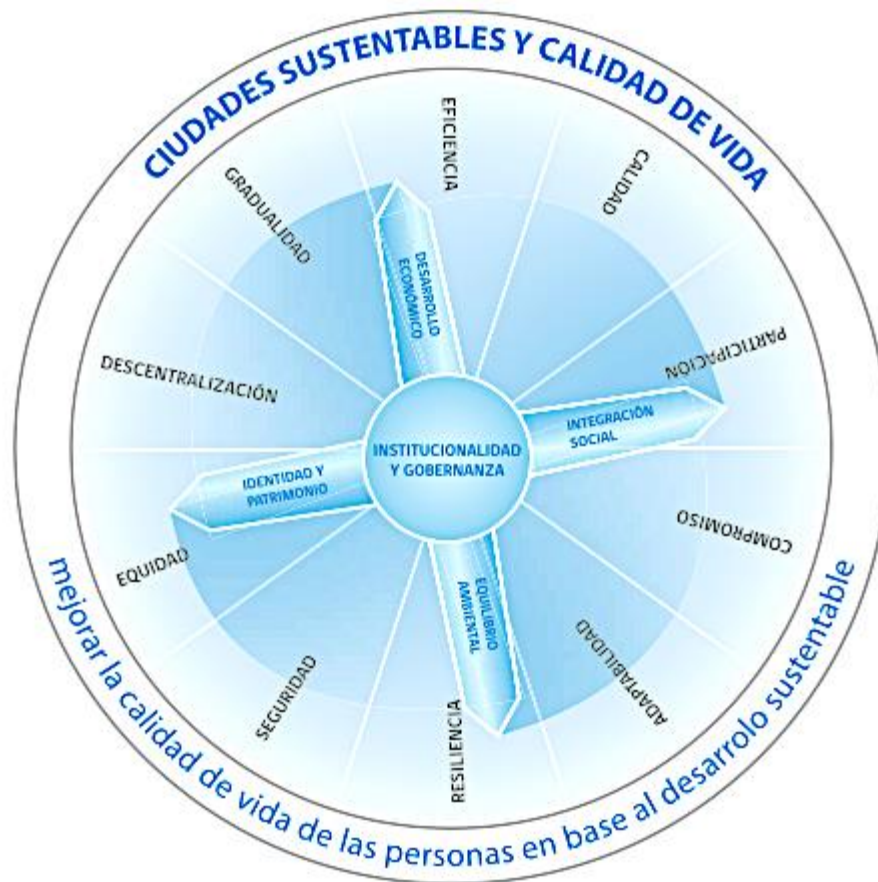
aspectos materiales o funcionales, como el grado de identificación con sus habitantes, la expresión de cultura y de valores sociales.

2.3. Percepción de la ciudad en comparación con otras ciudades del país y del extranjero.

Más aún, esta política comulgando con el nuevo concepto de ciudad, señala que se basa en el concepto de “Desarrollo Sustentable”,¹¹ entendiendo desarrollo como el aumento de las posibilidades de las personas y comunidades para llevar adelante sus proyectos de vida en distintos ámbitos, considerando que el desarrollo urbano es parte del desarrollo humano. Y por sustentable, en los mismos términos que el Informe de la Comisión Brundtland (1987) de las Naciones Unidas, “que la satisfacción de las necesidades actuales de las personas se realice sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas”.

Por otro lado, considera los siguientes principios rectores: gradualidad, descentralización, equidad, integración social, participación, identidad, compromiso, calidad, eficiencia, adaptabilidad, resiliencia y seguridad.

Imagen 1: Objetivo Central, Principios y ámbitos de Política Nacional de Desarrollo Urbano de Chile, 2014.¹²



¹¹ Ibid, pág. 16.

¹² Fuente; PNUD, MINVU, “Política Nacional de Desarrollo Urbano” (2014) Vol.4.

Pues bien, la política de gobierno va en la dirección correcta, pero no podemos desconocer la insuficiencia de nuestra Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), que data de 1975, a la que se le suman al menos otras 30 leyes que afectan directamente el territorio, y resulta evidente que muchas de ellas son contradictorias, requieren ajustes y actualizaciones.¹³

Creemos que se debe aprovechar la instancia que crea la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional para que el Gobierno Regional trabaje en un Plan Regional de Ordenamiento Territorial bajado al territorio con el aporte de sus habitantes y autoridades locales.¹⁴

Indicadores de Calidad de Vida Urbana

El objetivo, en términos amplios, de contar con indicadores para analizar y medir la calidad de vida urbana y poder aplicarlos a los centros urbanos de la Región de Valparaíso; está dado por:

- Contar con herramientas para cuantificar y analizar de manera simplificada una situación compleja.
- Valorar su evolución a lo largo plazo.
- Crear incentivos, mecanismos de adaptación y proponer las reformas y ajustes necesarios para su cumplimiento.

Salvador Rueda,¹⁵ define los indicadores como “una variable o estimación urbana que provee una información agregada, sintética, respecto a un fenómeno más allá de su capacidad de representación propia. Es decir, se le dota exógenamente de un valor añadido”.

Los indicadores se pueden clasificar en:

- Simples, entendiendo por ellos aquellos que son unidimensionales, es decir, sólo miden un aspecto sectorial de la realidad urbana (por ejemplo, número de habitantes por vivienda, escolaridad, etc.).
- Complejos, que son aquellos indicadores que relacionan distintas dimensiones del hecho urbano (por ejemplo, espacio de áreas verdes a una cierta distancia o acceso peatonal por habitante).

Por esta razón es importante que la elección de indicadores simples sea de aquellos

¹³ PNUD, MINVU, “Hacia una Nueva Política Urbana para Chile, Elementos de Diagnóstico” (2013) Vol. 3, Pág 12.

¹⁴ Ver, Artículo 17 Ley N 19.175. Disponible en < <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=243771>>.

¹⁵ En Hernández Aja, Agustín, “Calidad de Vida y Medio Ambiente Urbano. Indicadores Locales de Sostenibilidad y Calidad de Vida Urbana” (Mayo 2009) Revista Invi, Nro. 65, Vol. 24, Pág. 89.

aptos para integrar indicadores complejos, relacionando causas y efectos; y por otro lado, los complejos arrojen datos globales (cuidad en su conjunto) o a espacios funcionales más reducidos.¹⁶

En Chile no contamos con información regional y/o comunal que nos de cuenta respecto del estado del arte de la calidad de vida de los habitantes desde la perspectiva del territorio y de la interacción de sus habitantes con éste.

Sin perjuicio de ello, existen ciertos índices que podemos considerar precedentes, pero que son insuficientes para nuestro objetivo; por ejemplo:

a) Índice de Calidad de Vida Urbana

Éste es uno de los índices más conocido y especializado en cuanto a la calidad de vida urbana en Chile. Es realizado por el Centro de Estudios Urbanos y Territoriales de la Universidad Católica y la Cámara Chilena de la Construcción.

Evalúa los siguientes ámbitos a nivel comunal:

- Condición laboral: con variables que miden las facilidades de acceso al mercado laboral, ingresos, capacitaciones, desarrollo profesional y protección social de los residentes. Los datos son obtenidos de la encuesta CASEN 2011.
- Ambiente de Negocios: con variables económicas manifiestas que permiten corroborar que la ciudad y/o comuna es un medio urbano favorable para la generación de inversiones privadas y/o emprendimientos por cuenta propia. Datos de CASEN 2011, REDBANC, INE, MINVU, SII y SEA.
- Condiciones Socio Culturales: con variables relativas al nivel de participación de la población en organizaciones sociales, así como a los niveles de seguridad y educación que afectan la formación de capital social. Datos de CASEN 2011, MINEDUC, DEMRE, SERVEL, Subsecretaría de Prevención del Delito.
- Conectividad y Movilidad: con variables relacionadas con las condiciones de la infraestructura de conectividad, movilidad y seguridad vial de la población residente. Datos de Carabineros, CONASET, MINVU, CASEN y Precenso 2011.
- Salud y Medio Ambiente: con variables relacionadas con las condiciones de salud de la población en relación a enfermedades que presentan una mayor correlación con las condiciones ambientales y su medio antrópico. Datos de DEIS, MINSAL, Superintendencia de Salud, INE e Instituto de Estadísticas Vitales.
- Vivienda y Entorno: con variables que dan cuenta de la calidad de la vivienda, nivel de hacinamiento e inversión en el espacio público cercano para sus residentes. Con datos de SINIM, CASEN 2011, ENUSC 2012 y Subsecretaría de Prevención del Delito.

¹⁶ Ibid, pág. 90.

Crítica:

En este índice se miden condiciones de vida objetivas y por ésta razón ha sido bastante criticado considerando que las nuevas tendencias en cuanto a los desafíos de la gestión urbana establecen la necesidad de buscar pautas que integren variables objetivas y subjetivas. Por otro lado, se realiza un compendio de datos obtenidos por distintas entidades públicas, con muestras de universos distintos. Además no existe claridad respecto de los criterios en cuanto a la ponderación de los distintos ámbitos, por ejemplo las condiciones socio culturales tienen un 17,4% en la ponderación final, mientras que conectividad y movilidad un 9,1%.

b) Índice de Calidad de Vida de El Mercurio

Otro importante Índice de Calidad de Vida es el realizado por El Mercurio, al analizar el del año 2013,¹⁷ se observa la diferencia de criterios y con ello la necesidad de unificación.

Este índice considerara 19 indicadores agrupados en siete variables, a saber:

- Áreas verdes: toma en cuenta los metros cuadrados por habitante de áreas verdes mantenidas en cada comuna (SINIM, 2013) y la percepción de los vecinos respecto de cuán cerca consideran que están de parques (Minvu, 2011).
- Educación: incluye el promedio comunal del Simce en 4° básico y 2° medio de 2012 (Agencia de Calidad de la Educación, 2013) y en la PSU 2012 (Demre, 2013).
- Seguridad: construido en base a la nota que ponen los vecinos de cada comuna al nivel de seguridad de su sector y al porcentaje de victimización comunal (ENUSC, 2012).
- Economía: incorpora el porcentaje de personas que viven sobre la línea de la pobreza que viven en cada comuna (Casen, 2011) y el porcentaje de población ocupada (Casen 2011).
- Transporte: elaborado según la tasa de motorización de la comuna (INE, 2012) y nivel de percepción de la congestión vehicular como un problema importante (Minvu, 2011).
- Salud: incluye la percepción de los vecinos respecto de cuán cerca están de clínicas y consultorios (Minvu, 2011), percepción de cuán cerca están de espacios para la práctica deportiva (Minvu, 2011) y porcentaje de personas que califican su salud como muy buena (Casen, 2011).
- Evaluación ciudadana: contempla la opinión de los vecinos respecto de la belleza, limpieza y calidad de los espacios públicos, más la impresión general de

¹⁷ El Mercurio, “Índice de calidad de vida” (Mayo 2013). Disponible en <<http://www.emol.com/especiales/2013/actualidad/nacional/calidad-de-vida/documento.pdf>>.

su comuna (todas a partir de encuesta de Minvu, 2011). Además, se incorporó el porcentaje de habitantes que declaran estar satisfechos con su vida (Casen, 2011).

Crítica:

El índice se realizó a nivel comunal y considera ciertas variables subjetivas. Sin perjuicio de ello, es una recopilación de datos oficiales existentes que dan un marco acerca de las condiciones cuantitativas de la comuna, pero no realizados exclusivamente para medir calidad de vida local. Además, la creación de indicadores y variables son realizadas para todo Chile, sin considerar particularidades culturales territoriales.

c) Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles del BID.

En un intento por aportar al cambio en el desarrollo que hasta ahora ha tenido el proceso de urbanización en América Latina y el Caribe, el BID creó la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES)¹⁸ como un programa de asistencia técnica que busca ayudar a ciudades intermedias en la identificación, priorización y estructuración de proyectos para mejorar su sostenibilidad ambiental, urbana y fiscal.

Conceptualmente se enfocan en tres dimensiones de la sostenibilidad:

- Ambiental y de cambio climático.
- Urbana (incluidos el desarrollo urbano integral, la movilidad, el desarrollo económico y social, la competitividad y la seguridad).
- Fiscal y de gobernabilidad.

En Chile, el programa se está implementando en Valdivia, pero puede servir de piloto para su ejecución en otras ciudades. Se efectúa en dos etapas:

Una primera etapa en donde se realiza una encuesta llamada “Evaluación de la Calidad de Vida Urbana” y luego el “Desarrollo del Plan de Acción”. La herramienta de evaluación recoge 140 indicadores de diversos sectores, los cuales son analizados exhaustivamente, en conjunto con gobiernos locales y de la sociedad civil, incluyendo representantes académicos y actores de los sectores público y privado. El estudio de esta encuesta es la base sobre la que se identifican actividades prioritarias que son materializadas a través de un Plan de Acción.

La segunda etapa consiste en la “Ejecución del Plan de Acción, Pre-inversión y Monitoreo”.

La encuesta de “Evaluación de la Calidad de Vida Urbana”, se encuentra disponible y se basa en temas respecto de cada eje:

¹⁸ Ver, BID, <<http://www.iadb.org/es/temas/ciudades-emergentes-y-sostenibles/implementacion-del-enfoque-de-la-iniciativa-ciudades-emergentes-y-sostenibles,7641.html>>.

- En cuanto a la Sostenibilidad Medioambiental y Cambio Climático, los temas son: agua, saneamiento, residuos sólidos, energía, calidad de aire, gases de efecto invernadero, ruido, energías alternativas y vulnerabilidad ante desastres naturales.
- En cuanto a Sostenibilidad Urbana: uso del suelo, inequidad urbana, transporte, economía, conectividad, ambiente de negocios e inversión, educación, seguridad ciudadana y salud.
- En cuanto a Sostenibilidad Fiscal y Gobierno: participación ciudadana en la gestión pública, gestión moderna, transparencia, autonomía financiera y administrativa, eficiencia y oportunidad del gasto, pasivos contingentes y deuda.

Crítica

Nos parecen ejes y subtemas bastante acertados que deben ser afinados en cada localidad, sin embargo son altamente consistentes con la identificación general de los aspectos de calidad de vida urbana a nivel global. Sería positivo aspirar a incluir temas de sostenibilidad ambiental y gobernanza local en índices chilenos.

Proposiciones Conclusivas

- Es indiscutible el rol e importancia que juegan las ciudades en la vida de los seres humanos a tal punto que las disciplinas que se han abocado a su estudio han aumentado y evolucionado en complejidad, cantidad y anhelo de optimismo.
- Notamos que existen múltiples plataformas de recolección de datos por organismos sectoriales gubernamentales, pero no hay una sistematización de conocimientos con los que el gobierno central o regional pueda desarrollar políticas integrales o identificar falencias puntuales a nivel de barrio, comuna y provincia. Menos tener un registro temporal de ciertas características objetivas y subjetivas de la población.
- Es necesario agregar ámbitos en cuanto a la obtención de datos del orden ambiental y sostenibilidad en nuestras ciudades, como por ejemplo disponibilidad de agua, uso, residuos sólidos urbanos reciclados, área de reserva no urbanizable, calidad ambiental y valoración del paisaje, reconocimiento de identidades y patrimonio cultural, porcentaje de industrias con internalización de costos ambientales, entre otras.
- La Política Nacional de Desarrollo Urbano del gobierno apunta totalmente al aumento de la calidad de vida de la población y establece objetivos concretos. Es necesario continuar con ella para que se plasme en la realidad del territorio nacional.
- La mejora de la calidad de vida, entendiendo como fin último de ésta la posibilidad del desarrollo de las personas y su felicidad, fomentaría el crecimiento de polos urbanos que atraigan masa de capital humano avanzado y creativo que contribuiría sin duda alguna a la desconcentración y descentralización nacional.

Bibliografía

- BID, “*Guía metodológica Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles*” (2012).
- Consejo de Europa, “*Carta Europea de Ordenación del Territorio*” Aprobada el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos, España.
- Hernández Aja, Agustín, “*Calidad de Vida y Medio Ambiente Urbano. Indicadores Locales de Sostenibilidad y Calidad de Vida Urbana*” (Mayo 2009) Revista Invi, No. 65, Vol. 24, Pág. 79-111.
- OECD, “*OECD Urban Policy Reviews, Chile 2013*” (2013) OECD Publishing.
- PNUD, MINVU, “*Hacia una Nueva Política Urbana para Chile, Elementos de Diagnóstico*” (2013) Vol. 3. Disponible en < <http://politicaurbana.minvu.cl/wp-content/uploads/2013/05/L3-Elementos-de-diagnostico.pdf>>.
- PNUD, MINVU, “*Política Nacional de Desarrollo Urbano*” (2014) Vol.4. Disponible en <<http://politicaurbana.minvu.cl/wp-content/uploads/2012/11/L4-Politica-Nacional-Urbana2.pdf>>
- Pujadas, Romá, Font Jaume, “*Ordenación y Planificación Territorial*”, Editorial Síntesis, Madrid, 1998.
- Olave Farias, Didima, Gonzalez V., Susana, Mardones H., M. Angelica, Gonzalez G., Edelmira , Bodini Cc, Hugo, “*Metodología básica para medir la Calidad de Vida en ciudades intermedias de Chile*” (Enero-Junio 2001) Revista Geográfica No. 129, pág. 73-82.