



Documento
de Trabajo
INVI 6

Temas Emergentes para la Política Pública Urbano- Habitacional en Chile

Editores: Jorge Larenas y Carlos Lange
Responsable Contenidos: Alejandra Rivas
Colaboradores: Alberto Arce y Nicolás Romero
Edición Gráfica: Luis Iturra.

Registro de Propiedad Intelectual n.º A-278199

Creative commons License



Editores: Jorge Larenas y Carlos Lange

Responsable Contenidos: Alejandra Rivas

Colaboradores: Alberto Arce y Nicolás Romero

Edición Gráfica: Luis Iturra

Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo

Universidad de Chile.

Santiago de Chile.

Abril 2017.

El presente Documento de Trabajo se enmarca dentro de los resultados del proyecto *“Más allá de la Vivienda Social: Desafíos Emergentes para la Política Pública en Chile”*, asociados al Convenio Universidades 2014 establecido entre el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile.

La realización de la investigación y los talleres asociados a este proyecto han sido financiados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a través del Subt 33. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL Item Asig 041 Convenio Universidades Glosa N°12.



Indice

Introducción	6
1. Equidad Urbana: El problema del Suelo y la Integración Social	8
Suelo Urbano: ¿Escasez para Vivienda Social?	8
Nueva Mirada a la Integración Social	11
2. Participación Ciudadana en el Desarrollo Urbano: Crisis de Representatividad y Emergencia de Actores Vinculados al Territorio	17
3. Planificación Metropolitana y Gobierno de Ciudad	21
4. Desafíos para la Vivienda Social: Nuevas Necesidades, Nuevos Usos y Modelos Alternativos	27
Nuevas Formas de Habitar y Desafíos al Diseño de la Vivienda Social	27
Nuevos Estándares y Metodologías para Mejorar la Calidad y Habitabilidad de la Vivienda Social	32
Barreras de Acceso a la Vivienda Social Actual y Alternativas a la Vivienda en Propiedad	35
5. Deterioro y Revitalización de las Áreas Centrales: Desafíos , Oportunidades y Patrimonio	41
Rehabilitación de Áreas Centrales	41
Patrimonio y Regeneración Urbana	43
6. Medioambiente Urbano y Sustentabilidad	46
7. Movilidad Cotidiana y Espacios Públicos	51
Movilidad Cotidiana	51
Espacio Público-Espacio Político	53
8. Identificación de Actores Emergentes	56
Anexo: Sistematización de Grupos de Discusión y Taller de Expertos	62

Introducción

El presente Documento de Trabajo entrega los resultados del Proyecto “Identificación de temas y actores emergentes para la política pública urbana y habitacional”, desarrollado entre los meses de Noviembre de 2014 y Enero de 2015.

A partir de la sistematización de las líneas de investigación recientes de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, revisión de fuentes secundarias, entrevistas a expertos, grupos de discusión y un taller de trabajo, el proyecto identificó siete temas emergentes definidos como tal en base a los siguientes criterios: a) falta de sistematización, pese a ser visibles y estar medianamente identificados; b) falta de planes o programas sectoriales específicos para abordarlos c) duplicidad de planes o programas para abordarlos (distintos enfoques y perspectivas poco coordinadas o incompatibles); d) invisibilidad frente a la política pública; e) desactualización de su estado/condición/objetivos actuales.

Los temas refieren principalmente a la Región Metropolitana, aunque muchos de ellos aplican también para otras regiones del país. Cada uno es abordado en este documento con una perspectiva de problematización intentando decantar en preguntas y desafíos para la investigación y/o en sugerencias de líneas de acción para la política pública. Asimismo, en el anexo de este documento se presenta la síntesis de las discusiones de expertos en torno a los temas.

El documento también presenta la identificación de Actores Emergentes. Al respecto, se identificaron cuatro tipos de actores que son sucintamente descritos en él: 1) privados que asumen roles del estado, 2) grupos coyunturales asociados a causas y territorios específicos, 3) grupos asociados a demandas emergentes y autogestión, 4) grupos de activistas en diversas materias que han profesionalizado e institucionalizado su participación. Su condición de emergente no está dado por hitos fundacionales recientes, sino que es una característica que el contexto actual les otorga, en el sentido de que los movimientos sociales y la reivindicación de demandas colectivas han emergido con fuerza y adquirido una gran visibilidad en los últimos años.

El objetivo del proyecto fue identificar y describir las principales temáticas y actores sociales emergentes relevantes para la discusión sobre política pública de vivienda y urbanismo, particularmente para la ciudad de Santiago.

Al mismo tiempo, se buscó organizar las discusiones en torno a problemáticas de la ciudad e identificar necesidades de investigación, esbozando preguntas y lineamientos de acción.

Para realizar la identificación inicial de potenciales temas se realizó un taller con los investigadores del INVI a partir del cual se definió un listado preliminar y se consensuó en fuentes de difusión de investigación nacional e internacionales relevantes cuyo trabajo era relevante revisar.

A partir de esta identificación inicial se revisó información secundaria para caracterizar brevemente cada tema. Como fuentes de base se revisaron los últimos números de las revistas INVI y EURE, documentos de la Cámara Chilena de la Construcción, Columnas de la página web Plataforma Urbana, artículos contenidos en la página web de Sur Corporación de Estudios Sociales y de Educación, Documentos asociada a la Política Nacional de Desarrollo Urbano, Documentos del Banco Interamericano de Desarrollo y la publicación de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo “Chile urbano hacia el siglo XXI: Investigaciones y reflexiones de política urbana desde la Universidad de Chile”. A partir de estas fuentes se fue derivando a otras que permitían un mayor nivel de especialización para cada tema.

En paralelo, se realizaron nueve entrevistas a expertos en los distintos temas identificados inicialmente (profesionales con experiencia en diseño de programas sociales e implementación de política urbana y habitacional y académicos de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo). Asimismo, se realizaron dos grupos de discusión, uno relativo a temas emergentes y otro sobre participación ciudadana y, finalmente, un taller de trabajo que buscó identificar potenciales cursos de acción desde la política pública para cada tema¹.

Para la identificación de actores emergentes, se entrevistó a académicos de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo vinculados a la investigación sobre movimientos sociales con quienes se definió un listado de organizaciones y/o grupos emergentes. Para este listado se buscó información en la web y en redes sociales lo que permitió definir un conjunto de criterios que se revisan en la sección “Identificación de Actores Emergentes” (sección VIII) de este documento.

En síntesis, este Documento de Trabajo busca promover una discusión actualizada sobre los temas que acá se presentan, y una reflexión amplia sobre los desafíos que ellos conllevan para la política pública en nuestro país. Esperamos poder contribuir convenientemente a dicho fin.

1 En el Anexo de este documento se presenta la sistematización de los grupos de discusión y talleres

1

Equidad Urbana: El problema del Suelo y la Integración Social

Existe un diagnóstico compartido respecto a la urbanización segregadora que ha primado en Chile en las últimas décadas y los discursos sobre la necesidad de integración social están cada vez más instalados.

Considerando lo anterior, en este apartado se problematiza la relación estrecha entre mercado de suelo y la escala que ha asumido la segregación residencial. Se aborda la supuesta escasez de suelo, comulgando con perspectivas que señalan que no es tan efectiva, al tiempo que se levanta la necesidad de recuperar las rentas de suelo.

Del mismo modo, se aborda la necesidad de dotar de contenido al concepto de integración social, discutiendo con perspectivas que plantean que la convivencia de grupos socioeconómicamente diversos permiten la movilización de recursos diferentes a los que circulan regularmente en el entorno de las viviendas sociales relevando los componentes ideológicos de la visión imperante.

Suelo Urbano: ¿Escasez para Vivienda Social?

Palabras clave: escasez de suelo urbano, reciclaje de suelo urbano, plusvalías urbanas

Se ha discutido bastante sobre la escasez de suelo en Santiago, debate que se ha intensificado en los últimos años por el supuesto rezago entre una demanda habitacional constante, y una disminución de la oferta, sobre todo al interior del área consolidada de Santiago. Desde la industria inmobiliaria esta situación se explica por la escasez de terrenos, que estaría afectando en el incremento generalizado de precios del suelo, presionando al Estado para realizar una actualización del Plan Regulador Metropolitano de Santiago², permitiendo incorporar, a través de la ampliación del límite urbano, nuevas áreas susceptibles de urbanizar.

Otras versiones apuntan a que en Santiago existe terreno suficiente para cubrir la demanda por varios años más, y que la noción de escasez es artificial, esto porque en definitiva existe una importante especulación inmobiliaria, y un flujo de tierra que entraría al mercado más lentamente que la demanda actual. Además, se afirma, existe

2 La actualización del Plan Regulador Metropolitano de Santiago PRMS100, fue publicada en el Diario Oficial en noviembre de 2013.

una importante vacante de suelo capaz de ser reciclado, esto es, usos con construcciones obsoletas o deterioradas que probablemente se sumarán a la oferta actual (Trivelli, 2013).

Lo cierto es que desde una perspectiva económica, y en el contexto del funcionamiento desregulado del mercado de suelo, se ha visto un importante incremento en los precios de la tierra urbana de Santiago³, lo que entre otros aspectos, dificulta el acceso a la vivienda para las familias de menores ingresos, debiendo considerar entre sus alternativas de localización, su adquisición en áreas menos servidas de la ciudad. Lo anterior es más evidente si se observa la localización de vivienda social, la que se ha ido alejando cada vez más de las áreas centrales, incluso hacia comunas satélite de Santiago (López, 2013), siendo el resultado de la lógica de un negocio que busca maximizar los beneficios mediante la reducción de la incidencia del costo de la tierra.

Uno de los efectos de esta situación, es que si bien la política habitacional consiguió una importante reducción del déficit habitacional cuantitativo, también aumentó las carencias en otras dimensiones de la vida urbana.

La llamada nueva Política Habitacional del año 2006 introdujo la noción de “hacer ciudad”, lo que significaba actuar en términos más amplios que la sola superación del déficit habitacional, aproximando en sus directrices el concepto de integración social⁴.

Algunos de estos esfuerzos se materializaron en instrumentos como el Subsidio Diferenciado a la Localización, la promoción en la adquisición de viviendas usadas, lineamientos de gestión de suelo y una mayor flexibilidad normativa, junto con la propuesta de una ley de integración social. Se reconoce que algunos de estos instrumentos tuvieron efectos parciales ante los objetivos planteados, mientras otros, con sus respectivos matices, aún existen entre los planteamientos del gobierno actual, aunque sin muchos ejemplos exitosos de implementación.

Se ha visto, por ejemplo, que las herramientas de incentivo económico orientadas a mejorar la localización mediante el aumento del subsidio estatal, no surtieron los efectos esperados⁵. Por el contrario, lejos de mejorar la ubicación de la vivienda social, los incrementos de subsidio afectaron en una reestructuración de los precios de terreno⁶. Es más, la propia materialización de proyectos de vivienda social en áreas periféricas, ha motivado en esas áreas un alza de los precios del suelo, fenómeno explicado por las expectativas que el dinamismo inmobiliario genera en los propietarios de la tierra. Todo esto porque el mercado de la tierra no cumple ninguno de los supuestos de competencia perfecta (Trivelli, 2006), y la localización, dimensión espacial irreplicable,

3 El Mercurio en Plataforma Urbana, Referencia en: <http://www.plataformaurbana.cl/archivo/2013/08/23/entregan-balance-del-valor-promedio-del-suelo-en-el-gran-santiago/>

4 Concepto que se analiza desde una perspectiva crítica en el documento de esta serie: “Nueva Mirada a la Integración Social”.

5 Revisar documento “Subsidio Diferenciado a la Localización en Proyectos de Construcción del Programa Fondo Solidario de Vivienda, MINVU, en Boletín de Mercado de Suelo N°115, Pablo Trivelli.

6 Revisar estudio Prourbana N°4, “Relación entre mercados de suelo y política de vivienda social”.

es una mercancía que puede generar riqueza por sí sola⁷, sin necesidad de incorporar mejoras (Harvey, 2007), dificultando el éxito de los instrumentos públicos de incentivo económico.

Más allá de las cifras respecto de la cantidad de suelo disponible (existen diversos sesgos ideológicos a la hora de fundamentar), lo cierto es que Santiago refleja terrenos vacantes, aunque en cantidad limitada. Al interior del triángulo fundacional, por ejemplo, existen (no pocos) proyectos inmobiliarios que están iniciando su proceso de construcción, otros paños desnudos sin ninguna utilización, y otros tantos, utilizados como estacionamientos.

Si consideramos además la disponibilidad incorporando la capacidad de reciclaje de suelo urbano y terrenos blandos, (aquellos con capacidad de densificar ante un escenario normativo favorable) como parte del stock, la noción de escasez pierde fuerza, y por el contrario, permite encontrar un escenario mucho más positivo.

Todo lo anterior, más allá de los matices, permite afirmar que en Santiago aún existe suelo vacante, aunque en cantidades limitadas. Sin embargo, un problema mayor radica en su condición de propiedad, pues tanto el stock de terrenos desnudos como el susceptible de reciclar, reposa mayoritariamente en manos privadas.

El Estado, a través del MINVU, tiene las potestades suficientes -además de ser su rol- para generar herramientas y normas que permitan revertir los efectos indeseados del funcionamiento de un mercado discriminador y excluyente. Esto atendiendo a un derecho de propiedad subordinado al interés de la colectividad y a la función social implícita que contiene.

Continuar la discusión sobre la disponibilidad de suelo y los matices ideológicos que orientan ese debate no permitirá dirigir los esfuerzos hacia las soluciones que demanda la provisión de vivienda social en el marco de la integración o principios de igualdad de oportunidades sobre el espacio urbano. La ciudadanía, por su parte, reclama su derecho a la ciudad⁸ y demanda del Estado el diseño de instrumentos no solo de integración, sino en un sentido más amplio, a favor de la justicia social. No se trata de unir pobres y ricos (Ruiz-Tagle, 2013), sino de la capacidad de diseñar e implementar instrumentos que permitan brindar las mismas oportunidades urbanas ante una asimétrica distribución de bienes y servicios.

Hoy, en el marco de un concepto de calidad de vida urbana (sistémico) ya instalado y que trasciende al paradigma vivendista, la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) declara que la continuidad en los desafíos de reducción de los déficits, debe considerar implícitamente en los Programas el concepto de integración social. Asimismo, la Política reconoce entre sus lineamientos la función social del suelo y la necesidad estratégica de contar con terrenos bien localizados. Además, señala que “el Estado cuenta con mecanismos para gestionar el suelo urbano con fines de integración social, sin embargo, su utilización ha sido escasa y poco efectiva” (MINVU 2013).

7 Esto por su valor de uso, y valor de cambio potencial. Revisar concepto en Urbanismo y desigualdad social. Harvey 1977.

8 Que en términos de Harvey, D, es “mucho más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que esta (la ciudad) almacena o protege; es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo a nuestros deseos”. Harvey, 2013

Recomendaciones de investigación y acción

- En la línea de diagnosticar se hace necesario evaluar el impacto de la política subsidiaria de vivienda no sólo en términos de localización, sino además en las posibles implicancias en las alzas de los precios de suelo en distintas comunas donde se haya aplicado, principalmente en las satélites de Santiago. Esto permitirá revisar el supuesto sobre los efectos adversos del subsidio a la demanda, en el sentido de la mala localización, pues justamente a través de ella es que el negocio inmobiliario maneja el margen de beneficios, buscando los “peores suelos”.
- La capacidad de mejorar las oportunidades de localización de vivienda social requiere extender el debate más allá de la identificación de suelo desnudo disponible (y su precio). Existen otros criterios posibles de desarrollar, los que permitirían ampliar las posibilidades de localización de la vivienda social. En ese contexto, conviene abrir el debate conceptual y superar la lógica imperante de escasez, revisando aspectos como el reciclaje y la regeneración urbana⁹, complementariamente a las posibilidades que brindan instrumentos de regulación urbana en esa dirección.
- Relacionado a lo anterior, se debe reconocer que la constructibilidad vinculada al suelo regulado no es un derecho privado adquirido, sino una característica definida por el ente regulador. Conviene discutir sobre qué marco normativo (la ley de integración, por ejemplo) permitiría plantear modificaciones a los instrumentos en esa línea y evaluar mecanismos de recuperación de plusvalías¹⁰.

Nueva Mirada a la Integración Social

Palabras Clave:
segregación residen-
cial, integración social,
equidad urbana

Actualmente, existe un diagnóstico compartido respecto de las consecuencias segregadoras de la masividad que adquirió la política habitacional chilena en las últimas décadas. Este diagnóstico ha sido reforzado e instalado por variadas investigaciones¹¹ y, lo que pareciera entenderse como la situación contraria y deseada, “la integración”, aparece de forma explícita en la política pública en el año 2006, en el marco de los ajustes a los programas habitacionales y el diseño de las líneas Quiero mi Barrio y Protección del Patrimonio Familiar (Larenas, 2013), llegando incluso a convertirse en uno de los ejes de recientemente promulgada Política Nacional de Desarrollo Urbano, donde se señala que “Nuestras ciudades deben ser lugares inclusivos, que entreguen condiciones básicas de calidad de vida a todos sus habitantes, respetando sus particularidades y su libertad de elección” (MINVU, 2014, p.16). No obstante, no queda claro a qué se refiere la integración y si su operacionalización programática se limita al acceso universal a bienes, servicios, equipamientos y espacios públicos considerados

9 Tema que se aborda en la sección “Patrimonio y Regeneración Urbana” de esta serie.

10 Al respecto, se recomienda revisar la ley 10257 de Estatuto de Ciudad, en Brasil, y casos de operaciones urbanas consorciadas

11 Rodríguez, Alfredo & Sugranyes Ana (2005); Tironi, Manuel (2003); Sabatini, F., Wormald, G. Sierralta, C. & Peters, P. (2010); Sabatini, Francisco y Brain, Isabel (2008); Katzmán, Rubén (2003).

como básicos, o entronca con la definición esbozada en publicaciones de las áreas de estudios del MINVU que la asocian a la convivencia ciudadana, tolerancia, identificación y responsabilidad de las personas con el lugar donde residen (MINVU, 2009).

En este marco, cabe discutir las perspectivas más arraigadas sobre integración. Para ello, parece adecuado partir por su opuesto, la segregación. La definición más usual de segregación y que ha tenido mayor influencia en la discusión de políticas pro mixtura social (Ruiz-Tagle y López, 2014) es aquella que enfatiza el componente residencial y la vincula a los procesos de territorialización de la pobreza que tienen lugar en parte de los conjuntos de viviendas sociales subsidiadas por el estado. En términos amplios, se ha entendido como el grado de proximidad espacial o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo social, destacándose la arista relativa a la homogeneidad en términos socioeconómicos (Sabatini y Brain, 2008).

Según Aravena y Sandoval (2005, citado en Domínguez, 2011), entre algunos de los principales rasgos que caracteriza la segregación y que complejiza las posibilidades de integración de las personas destaca: a) abandono y marginalidad asociada al lugar periférico que ocupan los conjuntos de viviendas social en la ciudad y pérdida de eventuales beneficios del estado por la supuesta mejora económica que brinda la casa propia; b) alta conflictividad social y estigmatización, dificultad de estrechar lazos entre vecinos de orígenes territoriales diversos y la consecuente debilitación de la acción de dirigentes y participación social; c) empobrecimiento material asociado al deterioro de la vivienda y el vecindario relacionado con problemas de diseño de los espacios públicos y la dificultad de administración.

Desde estas perspectivas se observa que se ha enfatizado en la dimensión geográfica del problema, reificando la concentración territorial como causa de los problemas sociales urbanos, separándola de los procesos de estratificación social (Ruiz-Tagle y López 2014). Así, se ha instalado la creencia de una especie de determinismo espacial y del “efecto barrio”, es decir, que la aglomeración de familias pobres se relaciona directamente con la aparición de “patologías sociales” (Ruiz-Tagle, 2013) desconociendo los procesos de autogestión, autoconstrucción y producción social de hábitat presente en muchos barrios y asentamientos informales del país (Rivas, 2013).

Estas perspectivas no sólo han predominado en la investigación sobre segregación, sino también han legitimado políticas de dispersión de la pobreza como solución al problema de lo que se ha popularizado mediáticamente como “guetos urbanos”. Asimismo, la investigación sobre mezcla social o proximidad de grupos distintos, también ha tenido un enfoque espacial con una excesiva fijación en causas geográficas de los problemas urbanos, por lo tanto, ha llevado a concluir que la proximidad de grupos sociales diferentes tendría la capacidad de corregir el efecto barrio (Ruiz-Tagle, 2014) a partir de: a) mayores oportunidades de empleo para las clases bajas estableciéndose una relación funcional entre grupos socioeconómicamente distintos (familias de menores ingresos son empelados por clases medias en servicios domésticos o en nuevos comercios) (Sabatini, Wormald, Sierralta y Peters, 2010); b) mejora de la “geografía de oportunidades” (Galster y Killen, 1995, en Brain, Sabatini y Prieto, 2010), ya que se asume que llegarán al barrio servicios y comercios que el estado no provee, estimándose que se generaría un “chorreo de clase media” (Ruiz-Tagle, 2014) donde las

clases medias actuarían de manera “civilizatoria” como modelo de control ideológico, promoviendo modelos de familia y valores imperantes (emprendimiento, esfuerzo, individualismo, seguridad, entre otros).

Así, se observa que tras la idea de integración imperante y ampliamente presente en la retórica política hay una visión excesivamente funcionalista que entiende la integración como la diversificación socioeconómica de barrios, buscando con ello mejorar las redes para el empleo, el acceso a servicios y equipamientos, y la generación de control social e imposición de nuevos modelos de rol. De este modo, el opuesto que caracterizaría a los barrios de vivienda social segregados o guetos sería la desintegración, concepto que tiene sus raíces en la “teoría de la “desorganización social” de la Escuela de Chicago y que refiere a la incapacidad de los barrios para regular, a través de su control social, comportamientos que correspondan al conjunto de la sociedad (Ruiz-Tagle y López, 2014).

No obstante, estos planteamientos se contradicen con evidencia reciente de barrios segregados de familias de bajos ingresos que desarrollan modos de vida y canales de participación altamente efectivos (Pedro Aguirre Cerda, por ejemplo, en López-Morales, 2013; Lo Espejo en Parraguez, 2010). Del mismo modo, en experiencias concretas de diversidad socioeconómica y racial a escala barrial en Estados Unidos, se ha demostrado una inexistencia de sinergias y efectos positivos de la convivencia de grupos diversos, en la medida que “no ha habido un incremento de oportunidades, y se percibe mucho aislamiento e imposición de normas de comportamiento (...). Políticas de desegregación han generado desconexión con redes existentes, disminución del capital social, y asimilación forzosa de los afroamericanos pobres al estilo de vida de los blancos” (Cashin, 2004; Greenbaum, 2008 en Ruiz-Tagle, 2013:136).

Asimismo, en el marco de su investigación comparativa de Chile y Estados Unidos (Chicago) de barrios socioeconómicamente heterogéneos, Ruiz-Tagle (2014) observó que en un barrio de Chicago las instituciones siguen segregando en función de nivel socioeconómico, no se generan redes entre grupos distintos, hay mayor control policial producto de la desconfianza de las clases medias frente a las clases populares, y el barrio presenta una identidad fragmentada. Para el caso del barrio chileno, en la comuna de La Florida, la clase media sólo ocupaba una parte del barrio, no usan los espacios públicos por lo que no existe la posibilidad de encuentros cotidianos; hay más colegios, pero el acceso no es universal, y sólo hay empleo de mano de obra, por tanto, se mantienen los ingresos y la subordinación entre clases. Asimismo, observó que no existen organizaciones barriales de composición social heterogénea. En este contexto, Ruiz-Tagle plantea una pregunta que debiera considerarse en el marco de la reflexión sobre programas que tengan a la integración social como eje principal: ¿puede la proximidad física entre grupos socialmente diversos gatillar procesos reales de integración? Su propia investigación parece indicar que no, ya que la mixtura no implica posibilidad de movilidad social, las relaciones entre grupos se articulan en torno a la desconfianza, se generan disputas por la identidad del lugar, surgen nuevas formas de desigualdad ante la proximidad física y, finalmente, el discurso de diversidad esconde las relaciones de poder y permite otorgar legitimidad a las desigualdades estructurales.

De este modo, concluye, los “efectos de barrio” se originan en una institucionalidad que define la distribución de recursos, oportunidades y servicios a nivel territorial y responden a múltiples procesos de exclusión donde el factor territorial es sólo uno de ellos.

Así, es desde este cuestionamiento a la definición instalada de la dicotomía segregación/integración que deben enfocarse los procesos evaluativos de programas que busquen promover la integración social, así como también la generación de nuevas líneas de acción en el marco de la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano. En este sentido, y en el marco de la evaluación del Programa de Segunda Oportunidad, cabe considerar la pregunta que plantea Ruiz-Tagle (2013) respecto de cuál es el aporte de mediano plazo de mover a los habitantes a otro barrio si todas las otras esferas de su vida están fragmentadas.

Recomendaciones de investigación y acción:

- Desde el punto de vista de la generación de insumos para el rediseño de programas vigentes, cabe dar un giro de estudios centrados en la segregación a estudios que observen en mayor detalle supuestos procesos de integración social (Ruiz- Tagle y López, 2014), deteniéndose en la dimensión física: uso de espacios compartidos y no compartidos; el acceso o exclusión de relaciones funcionales; si efectivamente mejora el acceso a servicios y la identidad de los barrios. En este sentido, cabe mirar estos procesos desde una noción de integración que apunte a la modificación de relaciones sociales considerando sus dimensión física (cercanía), funcional (económica-empleo), relacional (vínculos sociales) y simbólica (identificación con un territorio).
- Desde el punto de vista de las líneas de acción, la discusión sostenida acá parece indicar que la reducción de la segregación y la promoción de la integración social depende de actuar coordinadamente sobre varios procesos de fragmentación social, lo que a decir de Ruiz-Tagle (2013) implica actuar sobre la dispersión de la ciudad, segmentación y privatización de servicios, focalización de recursos, dualización de estructuras socioespaciales y segregación. No obstante, como señala Larenas (2013) en el actual contexto de externalización progresiva de las funciones del MINVU hacia entidades privadas el estado “pierde progresivamente sus atribuciones planificadoras (...) entonces la retórica de las políticas públicas apela a incorporar nuevos desafíos sobre la calidad de vida y choca con un proceso dirigido en un sentido contrario” (Larenas, 2013: 261). En este sentido, los objetivos de integración de la Política Nacional de Desarrollo Urbano sólo podrán alcanzarse con un rol activo del Estado en materia de suelo, movilidad, plusvalía o reservas de suelo para proyectos sociales, donde “la promoción de la integración social requiere esfuerzos de otra naturaleza que atañen al sistema democrático en su conjunto” (Larenas, 2013: 264).
- Al mismo tiempo, se requiere explorar nuevas alternativas de acceso a la vivienda que haga sustentable la localización en áreas centrales de familias de bajos ingresos y permita una mayor movilidad residencial. En este sentido, los grupos de expertos que participaron en las actividades de este Proyecto coinciden en que políticas de arriendo permiten abordar el problema de suelo de las áreas metropolitanas dando uso a parte del parque habitacional que está en

áreas consolidadas y que está siendo subutilizado. En este sentido, programas alternativos a la propiedad se pueden vincular con procesos de reciclaje urbano y regeneración barrial, aportando a solucionar los problemas de suelo.

– Finalmente conviene indagar sobre las posibles formas en que la integración residencial puede ser una política sustentable, tanto desde el punto de vista del negocio inmobiliario, como también en los aspectos subjetivos o culturales que involucraría este tipo de programas. Como se ha dicho, el objetivo no es juntar ricos y pobres, sino impedir que la libre operatoria de un mercado discriminador y excluyente limite, según niveles socioeconómicos, las oportunidades de acceder a una mejor localización.

Referencias Bibliográficas

Brain I., Sabatini F., y Prieto J.J (2010), Vivir en Campamentos: ¿Camino hacia la vivienda formal o estrategia de localización para enfrentar la vulnerabilidad?. En EURE, N°109, Vol. XXXVI.

CCHC 2012. Disponibilidad de suelo en el Gran Santiago. Evolución 2007-2012. Resultados estudio. Cámara Chilena de la Construcción, Marzo 2012.

Domínguez, Patricio (2011), Campamentos, Viviendas y Acceso a la Ciudad para Los Pobres. Revista CIS, N°14,73-94.

Harvey D. 2007. Urbanismo y desigualdad social, 7 edición, Ed. Siglo XXI, Madrid.

Harvey D. 2013. Ciudades Rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana. Akal 2013, Madrid.

Kaztman, R. (2003), La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana, Santiago: CEPAL.

Larenas, J. (2013). ¿Es posible promover la integración social sin política urbana?. En López, Ernesto; Arriagada, Camilo; Jirón, Paola; Eliash, Humberto (Eds), Chile Urbano hacia el Siglo XXI: Investigaciones y Reflexiones de Política Urbana desde la Universidad de Chile. Santiago: Editorial Universitaria.

López E. 2013. Desarrollo inmobiliario, mercado de suelo y exclusión social en áreas metropolitanas chilenas. En López, Ernesto; Arriagada, Camilo; Jirón, Paola; Eliash, Humberto (Eds), Chile Urbano hacia el Siglo XXI: Investigaciones y Reflexiones de Política Urbana desde la Universidad de Chile. Santiago: Editorial Universitaria.

MINVU, (2014). Hacia una nueva política urbana para Chile. Política Nacional de Desarrollo Urbano. Vol 4.

MINVU, (2013). Hacia una nueva política urbana para Chile. Elementos de Diagnóstico. Vol 3.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2009), *Déficit urbano-habitacional: una mirada integral a la calidad de vida y el hábitat residencial en Chile*. Santiago.

Prourbana. 2006. *Ciclo de Reuniones "Políticas de suelo para la integración social". Programa de apoyo a las políticas urbanas y de suelo en Chile, 2006.*

Rodriguez, Alfredo y Sugranyes Ana (2005). *Los con Techo. Un Desafío para La Política de Vivienda Social*. Santiago: SUR.

Ruiz-Tagle, Javier (2013). *Segregación Residencial, Guetos y Políticas de Dispersión*. En López, Ernesto; Arriagada, Camilo; Jirón, Paola; Eliash, Humberto (Eds), *Chile Urbano hacia el Siglo XXI: Investigaciones y Reflexiones de Política Urbana desde la Universidad de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.

Ruiz-Tagle, Javier (2014). *Juntando la Desigualdad: Una Sociología Urbana Comparada de Barrios Socialmente Diversos*. *Ciclo de Charlas Contested Cities*, Facultad de Arquitectura y Urbanismo Universidad de Chile, Santiago, Chile.

Ruiz-Tagle, Javier y López, Ernesto (2014). *El estudio de la segregación residencial en Santiago de Chile: revisión crítica de algunos problemas metodológicos y conceptuales*. EURE N°119, Vol. 40, 25-48.

Sabatini, Francisco y Brain, Isabel (2008). *La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves*. EURE, N°103, Vol. XXXIV, 27-47.

Sabatini F, Brain I. (2006). *Los precios del suelo en alza carcomen el subsidio habitacional, contribuyendo al deterioro en la calidad y localización de la vivienda social*. Prourbana UC N°4, 2006.

Sabatini, F.; Wormald, G.; Sierralta, C. & Peters, P. (2010). *Segregación residencial en Santiago: Tendencias 1992-2002 y efectos vinculados con su escala geográfica*. En F. Sabatini, R. Salcedo, G. Wormald & G. Caceres (Eds.), *Tendencias de la segregación en las principales ciudades chilenas: Análisis censal 1982-2002* (pp. 19-42). Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile/Instituto Nacional de Estadísticas.

SEREMI V y U 2013. *Plan Regulador Metropolitano de Santiago, PRMS 100. Memoria Explicativa*. Seremi de Vivienda y Urbanismo, Región Metropolitana de Santiago. Abril 2013.

Tironi, Manuel (2003), *Nueva pobreza urbana. Vivienda y capital social en Santiago de Chile, 1985-2001*. Santiago, Universidad de Chile Predes/RIL.

Trivelli P. (2013). *La disponibilidad de suelo urbano en el Gran Santiago y la Región Metropolitana*, Pablo Trivelli en Ciper Chile: <http://ciperchile.cl/2014/09/03/la-disponibilidad-de-suelo-urbano-en-el-gran-santiago-y-la-region-metropolitana/>

Trivelli P. (2006). *Algunos antecedentes para un análisis del mercado de suelo urbano*. Santiago 2006.

2

Participación Ciudadana en el Desarrollo Urbano: Crisis de Representatividad y Emergencia de Actores Vinculados al Territorio

Palabras clave: movimientos sociales urbanos, participación ciudadana, conflicto urbano.

Dentro del contexto global, los profundos cambios políticos, económicos, sociales y culturales acontecidos durante las últimas décadas se han expresado en la liberación y globalización de los mercados, el aumento del flujo de capital, la precarización del empleo, la reducción del aparato estatal, el individualismo y el consumo. Para Salazar (2014), desde estos avasalladores procesos se ha instalado una desconfianza estructural de la ciudadanía sobre sus dirigentes e instituciones políticas propiciando una crisis de representatividad donde pese a la posibilidad de elegir a sus representantes, la ciudadanía no logra sentirse representada ni mucho menos participantes en el debate sobre el bien común.

Bajo este paradigma han emergido diversos actores que intentan participar en el debate sobre la construcción del hábitat y actuar directamente para que ocurran las transformaciones que esperan. En este sentido, la ciudad, fiel reflejo de las desigualdades territoriales generadas por condiciones del sistema productivo, se ha vuelto un campo de lucha por demandas que enfrentan a diversos actores, con distintos niveles de institucionalización y, a veces, con intereses contrapuestos, ante iniciativas urbanas privadas o públicas.

A diferencia de los grandes movimientos sociales que abogan por cambios estructurales en la comprensión de nuestra sociedad, gran parte de estos movimientos urbanos surgen bajo demandas locales sobre el territorio, es decir, como oposición a proyectos públicos o privados que impactan negativamente en su calidad de vida. Tal es el caso de actores organizados en oposición a proyectos de desarrollo inmobiliario, a proyectos con alto coste para la localidad donde se instalan, como cárceles o vertederos. En general, dada la homogeneidad socioeconómica de los barrios, se caracterizan por definir una posición sociopolítica de clase, que puede enfrentar distintos intereses sobre el territorio. Un ejemplo de ello son los grupos contrarios a la densificación de sus barrios pero que, a la vez, se oponen al crecimiento de las ciudades o actores que demandan la regeneración patrimonial de sus barrios pero se resisten a la movilidad de las personas del resto de la ciudad por el lugar.

Pese a su formación circunstancial y marcadamente local, muchos de estos actores adquieren mayores niveles de organización e institucionalización gracias a la profesionalización de sus integrantes, un componente técnico que les permite adquirir una perspectiva global de la problemática y alzarse como entidades con mayor relevancia sobre la discusión del modelo de desarrollo urbano.

Bajo este panorama, ya desde hace más de una década que los temas de participación ciudadana se han vuelto relevantes para los gobiernos, sin embargo, estos no han logrado constituirse como un verdadero eje en la relación entre la autoridad y la ciudadanía, con las consecuencias que hoy evidenciamos. Por este motivo se debe revisitar la discusión sobre la participación y el rol de la ciudadanía en el desarrollo urbano bajo el entendido que es una herramienta central para la política pública, ya que permite no solo una mayor coordinación entre las autoridades y las demandas ciudadanas sino que además es una fuente generadora de asociatividad e integración entre los habitantes de la ciudad.

Los expertos que participaron en los grupos de discusión y en el taller de trabajo de este Proyecto, consideran que la participación ciudadana es un elemento clave para establecer un diálogo horizontal entre la autoridad y los ciudadanos. La discusión llevó a que la concepción de la participación ciudadana se viera desde dos aristas:

- En primer término se entiende como una herramienta del estado que entrega a la comunidad la capacidad de tomar decisiones sobre las intervenciones que afectan el territorio en base a la co-producción y en el diseño colaborativo de los proyectos. Los esfuerzos se enfocan en el fortalecimiento de los lazos sociales con el objetivo de que las intervenciones sean apropiadas por los beneficiarios y puedan mantenerse en el tiempo. Desde esta perspectiva, la participación se entiende como un conjunto de acciones que pretenden integrar a la ciudadanía en las decisiones públicas, fortaleciendo así el sistema democrático. En términos prácticos, permite una mejor implementación de proyectos o planes urbanos al ser una respuesta consensuada entre los ejecutores y la comunidad que permite identificar sus demandas específicas.
- En segundo término, la participación se constituye como un ejercicio básico de la ciudadanía, el cual no espera ser otorgado por la política pública y puede expresarse a través de diversas instancias. La autogestión se instala como una práctica que justamente responde a la necesidad de participar sobre el debate del bien común a nivel local y que permitiría satisfacer necesidades básicas de manera alternativa a lo ofrecido por el Estado. Desde esta perspectiva, la mayor virtud radica en su capacidad para fortalecer el capital social de la comunidad mediante la coordinación y cooperación, aspectos fundamentales para establecer lazos de confianza y organización en ésta.

Desde una perspectiva institucional y considerando la mirada desde las políticas públicas de participación¹², existen espacios obligatorios para los Ministerios y sus servicios asociados, como: consejos de la sociedad civil, consultas ciudadanas, cuentas públicas participativas, y acceso a información relevante (Ley de Transparencia, Ley OIRS y Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana), entre otros meca-

12 Más información en la web institucional <http://www.participacionciudadana.gob.cl/>

nismos. Por su parte, el programa de gobierno de Michelle Bachelet asumió objetivos específicos para potenciar las instancias de participación ciudadana, como la creación de un Consejo de Participación Ciudadana. No obstante, desde la institucionalidad pública urbana sigue operando la lógica de vincularse con comités de vivienda poco articulados entre ellos y con una mirada de contención de conflicto desconociendo en sus prácticas el nuevo discurso político de la organización y la integración de la ciudadanía en la construcción de viviendas y ciudad.

La verticalidad en la toma de decisiones sigue siendo la norma imperante en el desarrollo de proyectos urbanos. La ciudadanía no es efectivamente consultada, o no se incorporan suficientemente sus demandas. Por otro lado, se ha evidenciado una discreta capacidad de gestionar instancias que entreguen resultados y respondan más allá de un cumplimiento del protocolo exigido. Tal es el caso de las experiencias de participación en la gestión de proyectos de viviendas sociales, donde la comunidad debe decidir entre alternativas muy limitadas respecto a la ubicación y el diseño de las viviendas, que muchas veces no responden a las necesidades efectivas de la comunidad. Bajo este sentido, sólo existe participación de manera indicativa, es decir, finalmente quien decide son los expertos.

Por otro lado, los grupos mayormente institucionalizados y con una perspectiva global de las problemáticas urbanas han desarrollado una profesionalización en su capacidad participativa, logrando tener una mayor incidencia en las decisiones urbanas. Muestra de ello son la presencia de las organizaciones Ciudad Viva y Reconstrucción Justa en el Comité Nacional de Desarrollo Urbano.

Por otro lado, hay grupos cuya participación en el desarrollo urbano no está medida por un emplazamiento a la autoridad o por buscar influir en la toma de decisiones, sino que apunta a la organización para incidir directamente en sus condiciones de vida. De este modo, ante la imposibilidad o dificultad de acceder a una vivienda social, por ejemplo, existen organizaciones vecinales que autosatisfacen sus necesidades relativas al hábitat residencial a partir de la experiencia compartida, la historia asociada a tomas de terreno o autoconstrucción, y al propio saber popular instalado en los territorios. Estas iniciativas van desde ejercicios puntuales para resolver problemas de corto plazo hasta verdaderos modelos de gestión vecinal que, en ocasiones, articulan y utilizan de una manera novedosa las mismas herramientas que provee el Estado, acorde a sus necesidades y características del entorno.

Es necesario conocer estas iniciativas y levantar sus principales aprendizajes a fin de sistematizar metodologías diferentes a los modelos de gestión actuales¹³.

Recomendaciones de Investigación y Acción:

- ¿Cómo evitar que sólo los grupos organizados y de ciertos estratos que se vuelven profesionales de la participación tengan influencia en desmedro de organizaciones más pequeñas?

¹³ Destacan los casos de la Unión Obrera, de la Entidad Patrocinarte asociada al Movimiento de Pobladores en Lucha, entre otros.

- ¿Cómo se organiza, articula y organiza la participación ciudadana en función de las diferencias socioeconómicas?.
- La generación de puentes entre organizaciones sociales y Ministerio es un elemento clave, quizás falta una institucionalidad específica o bien un consejo que permita integrar a actores de distintos territorios en una discusión permanente y no sólo en instancias que buscan legitimar diseños programáticos que ya están resueltos.
- En línea con lo anterior, los grupos de discusión realizados en esta Proyecto consideran que es necesario que instancias como talleres, coloquios y paneles de expertos sean parte de las actividades de participación de los ministerios sociales y que sean considerados en la discusión sobre políticas urbanas, en donde se permitiría desarrollar visiones dinámicas y contemporáneas considerando la experiencia profesional de diversos actores.
- Asimismo, plantean como necesario considerar la inclusión de organizaciones más pequeñas a instancias como el CNDU.
- Considerar el rol de la academia como facilitador o receptor de demandas en la relación entre la ciudadanía y el Estado.
- Sistematizar experiencias de producción social del hábitat y rescatar aprendizajes de iniciativas autogestionadas.

Referencias Bibliográficas

Bresciani, L (2006) Del Conflicto a la oportunidad: Participación Ciudadana en el Desarrollo Urbano. Revista: Urbano 2006 Vol 9, N° 14, pp. 14-19

Salazar, G. (2014) Movimientos Sociales en Chile neoliberal: de pueblo inconcluso a ciudad comunitaria. López, Ernesto; Arriagada, Camilo; Jirón, Paola; Eliash, Humberto (Eds), Chile Urbano hacia el Siglo XXI: Investigaciones y Reflexiones de Política Urbana desde la Universidad de Chile. Santiago: Editorial Universitaria.

3

Planificación Metropolitana y Gobierno de Ciudad

Palabras clave: Gobierno metropolitano, planificación integrada, Política Nacional de Desarrollo Urbano

La complejidad de la administración pública en materia de ordenamiento territorial es un tema recurrente en el debate y, en general, existe consenso respecto de la necesidad de superar el sesgo centralista, vertical y disperso que caracteriza a nuestra regulación. Uno de los aspectos críticos corresponde a la incapacidad de articular una gestión integrada que asegure cierto equilibrio entre las distintas actividades y usos cotidianos que se desarrollan en el territorio. Este hecho es más evidente en las áreas metropolitanas, desde donde emergen diversos conflictos relacionados con la localización indeseada de actividades, la incompatibilidad que algunas veces generan los distintos usos de suelo, problemas de transporte y congestión, contaminación de suelos y del aire, entre otros aspectos, que en conjunto configuran inequidades en la distribución (y calidad) de los bienes y servicios, despertando en la ciudadanía inconformidades y demandas que reclaman solución.

La planificación territorial de escala intercomunal o metropolitana, por su parte¹⁴, ha presentado incapacidad para corregir problemas demandantes de soluciones sistémicas a una escala superior a los límites jurisdiccionales de los gobiernos locales. Arriagada señala que los instrumentos regionales e intercomunales, responsables de brindar coherencia a la planificación, no están cumpliendo su función (Arriagada, 2013). Lo anterior podría deberse en parte a que durante los últimos lustros nuestras ciudades han avanzado a ciegas, sin un lineamiento político o “carta de navegación”, generando un vacío ante la necesidad de afrontar desafíos de carácter sistémico¹⁵. Por otra parte, la regulación físico espacial de la escala metropolitana, carece de un marco rector que dé dirección a la gestión, caso opuesto a las escalas de planificación de nivel inferior y superior. Estas últimas, además de contar con sus respectivas autoridades (alcaldes e intendentes respectivamente), cuentan con lineamientos de desarrollo y una respectiva espacialización, independientemente del éxito que resulte de esa articulación, pues el carácter sistémico del territorio difícilmente puede ser articulado entre instrumentos de planificación urbana y estrategias de desarrollo cuando existe una dispersión en la regulación, con estrategias de gestión e inversión que operan en distintas escalas (Inzulza, 2012).

14 El artículo 28° de la LGUC define como aéreas metropolitanas aquellas unidades intercomunales que superan los 500 mil habitantes.

15 Chile ha contado con dos políticas de desarrollo urbano promulgadas el año 1979 y 1985 respectivamente. Esta última se derogó el año 2000.

Lo anterior denota cierto vacío de instrumentos para abordar plenamente una gestión metropolitana, a la vez que indica la ausencia de una autoridad capaz de darle dirección. Este es un tema de larga data, pero que ha adquirido fuerza los últimos años, principalmente porque es cada vez más frecuente observar las disparidades que convergen en las áreas metropolitanas (sobre todo en Santiago), y también porque el panorama urbano en Chile, eminentemente metropolitano, plantea la emergencia de nuevas ciudades en proceso de metropolización¹⁶.

La recientemente promulgada Política Nacional de Desarrollo Urbano¹⁷ (en adelante PNDU) además de recoger la necesidad de contar con un nuevo marco de instrumentos de planificación para abordar los problemas complejos que reviste la ciudad, propone efectuar un reordenamiento institucional que permita avanzar hacia procesos de planificación integrados y descentralizados¹⁸. Para ello, propone reorganizar las potestades públicas en cuatro niveles, incorporando en uno de ellos, la escala metropolitana. Esta escala contaría (en términos de la PNDU) con su propia autoridad, la que estaría a cargo de la planificación urbana en sus aspectos colectivos y sistémicos.

Lo anterior es una importante y oportuna señal del ámbito del ordenamiento territorial de nivel metropolitano. No obstante, la modificación institucional y posible designación de una nueva autoridad, planteará un interesante debate sobre cuáles serán las voluntades o incentivos políticos para conseguir el éxito de su implementación, además de definir la fórmula más pertinente de gobernabilidad en el marco de nuestra institucionalidad.

Los objetivos de gobernanza metropolitana en general consisten en armonizar el territorio bajo criterios de competitividad, cohesión social y sustentabilidad ambiental. Las fórmulas para conseguir ese objetivo, según muestra la experiencia internacional, varían de acuerdo a cada marco institucional. El ejemplo más emblemático corresponde a la autoridad metropolitana designada por ley, con atribuciones que están por sobre los gobiernos locales. Al otro extremo, en nuestro caso, una ausencia total de organización intercomunal (Orellana, 2013)¹⁹.

Revertir la ausencia de dirección designando una nueva autoridad metropolitana con atribuciones especiales (la PNDU plantea en primera instancia que sea la autoridad regional) requerirá dotarla del poder suficiente para diseñar un Plan que oriente las decisiones de inversión pública estructurante en la ciudad. Esto implica necesariamen-

16 Proyecciones de población INE 2013, con adaptación a centros poblados MINVU; También revisar criterios funcionales en: “*The Chilean urban system and its challenges*”, in OECD Urban Policy Reviews, Chile 2013, OECD Publishing.

17 Promulgada en Octubre del año 2013.

18 La Misma PNDU señala en uno de sus planteamientos “*Nuestro sistema público en materia de desarrollo urbano se caracteriza por una toma de decisiones fragmentada, reactiva, centralizada y poco participativa. A la antigua Ley General de Urbanismo y Construcciones se suman hoy al menos otras 30 leyes que afectan directamente el territorio. Las facultades relacionadas con lo urbano están dispersas en numerosas reparticiones públicas. Esta dispersión normativa e institucional dificulta la implementación de mejoras urbanas*” (MINVU, 2013).

19 Orellana clasifica los casos de gobierno metropolitano según la actuación institucional en materias de Gobernabilidad, Planificación y Gestión, distinguiendo entre los primeros una Gobernabilidad Intermunicipal y Supramunicipal, con distintos modelos de planificación (normativa y/o indicativa). Jordán y Livert por su parte señalan i) organizaciones metropolitanas con autoridad por encima de los de los municipios; ii) sin autoridad metropolitana con adaptación de las estructuras organizativas existentes del Estado; iii) sin autoridad metropolitana y con organización de servicios con alguna competencia específica sobre el territorio, y iv) aquellas áreas no organizadas con posibilidad de algún mecanismo de cooperación municipal. (Jordán, Livert, 2010).

te la modificación de las potestades radicadas hoy en el nivel central y en el gobierno local, presionando, por el lado del gobierno central, la actuación de los distintos sectores que operan centralizadamente. Al respecto Tohá señala: *“Un problema del intendente actual es que todas sus atribuciones se desarrollan a través de los ministerios cuyos encargados (SEREMI) tienen otro jefe, es decir, cada ministro sectorial. Entonces, al final del día, todas las intenciones que pueda tener un intendente de usar las atribuciones regionales entran en conflicto con otra limitación, que es que sus brazos armados obedecen a otra mirada sectorial y probablemente centralista.”*(Tohá, 2013).

Por otra parte es legítimo imaginar los inconvenientes tanto a nivel de gobierno central como local a la hora de tener que delegar a otra autoridad, parte del poder que le fue transferido democráticamente, sobretudo en el último caso, de cercanía más directa con la ciudadanía. En esa línea Tohá comenta *“la autoridad metropolitana no debe ser un “emperador”...sino que el gestor de un plan que exprese los problemas de la ciudad hacia adelante. Esta opción es más práctica, además de eficaz...”*, luego señala, *“más importante que la autoridad metropolitana misma será la legitimidad ciudadana de su plan estratégico, y con capacidad de formalizar acuerdos con los ministerios y los privados en proyectos relacionados con metas estratégicas de la metrópolis”*.

En este sentido, y como punto de partida antes de iniciar la gestión y plan de acción, será relevante la capacidad de establecer un diagnóstico urbano de amplio consenso entre los distintos sectores, recogiendo la realidad y desafíos del territorio en aspectos tan variados como los demográficos, económicos, sociales, culturales y los ambientales. Todos ellos serán fundamentales para diseñar un plan coherente y sustentable de gestión metropolitana. Asimismo, la capacidad de gestión y coparticipación de los distintos sectores públicos y privados, determinará el éxito de su ejecución.

Recomendaciones de Investigación y Acción

Las líneas de investigación que se señalan a continuación surgen desde los planteamientos anteriormente expuestos, con los que se relacionan directa e indirectamente.

En el ámbito de la reordenación de potestades:

- La creación de una nueva autoridad metropolitana repercutirá en una redistribución del poder y las facultades sectoriales. En el caso de Santiago, si la autoridad radica en el gobierno Regional (como propone la PNDU), tanto el nivel central como local, aparte de perder visibilidad en ciertos temas, perderían propiedad en sus atribuciones. Al respecto, no siendo un tema de voluntades, cabe preguntarse, sobretudo en el caso de los municipios ¿Cuáles serán los incentivos para que las autoridades elegidas democráticamente, accedan a delegar parte de sus atribuciones, y en cierto modo, dependan de las directrices definidas por una autoridad mayor? ¿Cuál será la recepción ciudadana?
- A nivel de gobierno central, ¿Qué disposición existirá para concentrar tanto poder en una nueva autoridad si esta es elegida democráticamente? (en el caso de Santiago una autoridad para cerca de 7 millones de habitantes podría entenderse casi como candidato presidencial, además que sería una figura pública muy similar a los ministros de carteras técnicas, que gozan de amplia visibilidad, sobre todo a la hora de inaugurar obras de infraestructura).

En el ámbito de la planificación

- Se ha criticado de los PRC su lógica fragmentadora, que sólo busca atraer inversiones omitiendo aspectos relevantes como el crecimiento demográfico. En este sentido se requiere avanzar en un instrumento metropolitano capaz de construir escenarios integrando principios de equidad para disminuir las brechas intercomunales.
- Si la planificación metropolitana contempla el objetivo anterior, se debe avanzar en la búsqueda y diseño de normas complementarias a los usos de suelo, que promuevan generar beneficios sociales desde los proyectos de inversión. Se sugiere avanzar en la implementación de derechos de impacto, de densificación, y derechos transferibles en general.
- Según la opinión de los expertos que participaron en los grupos de discusión de este proyecto, los instrumentos de planificación, actualmente, dependen mucho de los municipios, sus recursos y su capacidad de gestión, en este sentido, su pertinencia, dependerá mucho del lugar donde se están diseñando. Por otra parte, se destaca la desvinculación de estos instrumentos con la política de vivienda y la posibilidad de que los planes locales puedan generar adaptaciones a los programas de vivienda en función de las características geográficas, culturales y disponibilidad de suelo urbano en los distintos municipios. Una dimensión de la desvinculación está dada porque el Plan Regulador no puede influir en las dimensiones de la vivienda social, pese a la disponibilidad de suelo en ciudades no metropolitanas. En este sentido, consideran que los PRC deberían vincularse con la planificación local de vivienda y permitir una adecuación de los programas habitacionales centrales en función de la disponibilidad de suelo y características geográficas y socioculturales asociadas al territorio

En el ámbito metodológico

- Se requiere contar con un enfoque sistémico en la administración de áreas metropolitanas para que inversión pública tenga un enfoque integrador (la ley de presupuesto es anual y por sector). ¿Cómo se asignaran los recursos (hoy sectoriales) en proyectos que por su escala, tienen una dimensión multi-sectorial? Lo anterior, obliga a repensar posibles alternativas al actual sistema de evaluación social de proyectos, hacia un sistema de evaluación integrado, consonante con un plan director metropolitano o agenda política integrada de ciudad, (“y no del sector” en la ciudad).
- Si los lineamientos sistémicos que ofrece la Política no superan el sesgo sectorialista, difícilmente se podrá financiar una propuesta de planificación integrada mediante sus proyectos, quitando sentido a la presencia de una autoridad coordinadora del desarrollo metropolitano. En este punto se sugiere revisar casos internacionales, y entender cómo se coordinan los distintos sectores públicos ante un proyecto de magnitud metropolitana.
- Respecto de la incorporación de nuevas áreas metropolitanas, y el consiguiente cambio de gestión institucional, resulta interesante definir cuál será el consenso metodológico para definir lo que se entiende por espacio metropoli-

tano. Las agrupaciones utilizadas por el INE y adaptaciones MINVU complementando criterios demográficos y espaciales (de proximidad espacial) ha sido uno de los más utilizados, sin embargo, los movimientos pendulares juegan un rol preponderante que impone avanzar hacia criterios funcionales, esto es, relaciones de interdependencia espacial como ocurre con el empleo, todo lo cual abre un marco de investigación²⁰.

Referencias Bibliográficas

Arriagada C. (2013). Segregación socioespacial y reconfiguración urbana: revisión del concepto, tendencias y propuesta política. López, Ernesto; Arriagada, Camilo; Jirón, Paola; Eliash, Humberto (Eds), Chile Urbano hacia el Siglo XXI: Investigaciones y Reflexiones de Política Urbana desde la Universidad de Chile. Santiago: Editorial Universitaria.

D.F.L. N°458 de 1975 Ley General de Urbanismo y Construcciones. Actualizada por Ley N°20.791.

Estrategia Regional de Desarrollo 2012-202. GORE, Gobierno Regional Metropolitano de Santiago. GORE, PNUD, Santiago 2012.

Inzulza J. (2013) Complejidad y contradicción entre la política urbana y su (des)articulación con los instrumentos de planificación territorial. López, Ernesto; Arriagada, Camilo; Jirón, Paola; Eliash, Humberto (Eds), Chile Urbano hacia el Siglo XXI: Investigaciones y Reflexiones de Política Urbana desde la Universidad de Chile. Santiago: Editorial Universitaria.

Jordan R., Livert, F. (2010). Organización Intermunicipal Ecoeficiente: una propuesta para los desafíos metropolitanos de América Latina. En “¿Hacia dónde va la Gestión Ambiental Local?” Aportes y Sugerencias pensando en Río+20. Ministerio del Medio Ambiente, 2010.

Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.

MDS (2011), (Informe) Los Planes de Desarrollo Comunal (Pladecos). Región Metropolitana de Santiago. Ministerio de Desarrollo Social.

MINVU, (2013). Hacia una nueva política urbana para Chile. Elementos de Diagnóstico. Vol 3

MINVU, (2014). Hacia una nueva política urbana para Chile. Política Nacional de Desarrollo Urbano. Vol 4.

Orellana A. (2013), Gobiernos metropolitanos para Chile: la necesidad versus la factibilidad. IEUT año 8 N.63, noviembre 2013.

20 Revisar criterios OCDE en la definición de espacios funcionales en “The Chilean urban system and its challenges”, in OECD Urban Policy Reviews, Chile 2013, OECD Publishing.

OECD, (2013). OECD Urban Policy Reviews, Chile 2013, OECD Publishing.

Polèse, Mario. (2004). Cómo las ciudades producen riqueza en la nueva economía de la información: desafíos para la administración urbana en los países en desarrollo. EURE, vol27 N.81, Santiago.

SEREMI V y U (2013). Plan Regulador Metropolitano de Santiago, PRMS 100. Memoria Explicativa. Seremi de Vivienda y Urbanismo, Región Metropolitana de Santiago. Abril 2013.

Tohá C., (2013). Hacia un gobierno metropolitano: desafíos y propuestas. López, Ernesto; Arriagada, Camilo; Jirón, Paola; Eliash, Humberto (Eds), Chile Urbano hacia el Siglo XXI: Investigaciones y Reflexiones de Política Urbana desde la Universidad de Chile. Santiago: Editorial Universitaria.

4

Desafíos para la Vivienda Social: Nuevas Necesidades, Nuevos Usos y Modelos Alternativos

Actualmente, es evidente que la producción masiva de vivienda social y su localización periférica en zonas con escasos servicios y espacios públicos ha derivado en procesos de segregación residencial y un deterioro de la calidad de vida de las personas. Como se ha mencionado en este documento, esta problemática está íntimamente relacionada con la desregulación de los mercados de suelo y acciones en esta materia serán fundamentales para evitar la continuidad de una urbanización segregadora e inequitativa.

No obstante, existen otros elementos vinculados con el acceso a la vivienda en el modelo actual y la satisfacción de necesidades residenciales que se vinculan con nuevas demandas de categorías sociales emergentes, nuevos usos asociados a las actuales formas de habitar y apropiarse de la vivienda y nuevos requerimientos que es necesario considerar y conocer con mayor profundidad. Considerando estos elementos, en las siguientes páginas se problematizarán algunas barreras de acceso a la vivienda social, tal como está diseñada hoy la política habitacional; los desafíos que imponen al diseño y a la innovación arquitectónica y constructiva los cambios demográficos recientes; y la necesidad de contar con nuevos estándares que permitan una mayor flexibilidad de la vivienda como elemento clave para la sustentabilidad de la solución entregada, así como también con opciones distintas a la vivienda en propiedad.

Nuevas Formas de Habitar y Desafíos al Diseño de la Vivienda Social

Palabras clave: vivienda social, diseño habitacional, tipologías habitacionales.

En términos generales, la vivienda social ha sido concebida de manera aislada de sus reales usos. Se le ha visto como un objeto acabado, susceptible de ser planeado, diseñado y construido en un proceso que muchas veces está desvinculado de las necesidades, expectativas y posibilidades cambiantes de sus habitantes (Romero y Mesías, 1999). Si bien esta visión ha sido exitosa en Chile desde el punto de vista de dotar de techo y espacio a muchísimas familias, ha quedado demostrado que es poco sustentable en el mediano plazo, apareciendo patologías habitacionales, adaptaciones informales que ponen en riesgo a los habitantes y perjudican la convivencia vecinal, incluso aban-

donos de las viviendas sociales para retornar a situaciones anteriores o preferencias residenciales diferentes a las ofertadas por el Estado (Brain, Sabatini y Prieto, 2010; Domínguez 2011)

Un elemento explicativo se relaciona con el hecho de que los cuadros normativos en general responden a una familia “promedio”, con un tamaño promedio y actividades tipo, donde las funciones productivas están concebidas afuera del hogar. No obstante, “los veloces cambios en la estructura y características de los núcleos familiares chilenos, relevados por los censos de población y vivienda, expresados en la disminución creciente de la tasa de natalidad” (Imilan y Tapia, 2013, p. 252), el contexto de transición demográfica en el que se encuentra el país (INE, 2008) expresado no sólo en la menor cantidad de nacimientos sino también en el aumento sistemático de la población de tercera edad, son elementos claves que implican nuevas formas de habitar y que debieran ser consideradas en el diseño de la vivienda social.

De este modo, la vivienda social y el parque construido muestran poca flexibilidad para albergar estas transformaciones sociales pues no considera la diversas estructuras familiares, componente básico para predecir las problemáticas y requerimientos de las familias, ni tampoco considera con mayor detalle el ciclo de vida familiar, es decir, la etapa de la trayectoria de vida en que se encuentran los hogares donde las edades de sus integrantes son un componente básico para determinar la vulnerabilidad demográfica de la familia (MINVU, 2013), al tiempo que permite comprender el nivel de consolidación de recursos o activos lo que tiene estrecha vinculación con las posibilidades reales de mantención de la vivienda, futuras inversiones y necesidades de progresividad y cambios.

Como se señaló más arriba, se suma a los cambios en las estructuras familiares y la natural evolución de los hogares a lo largo de su ciclo de vida el aumento de personas mayores de 60 años alcanzando los 2 millones 638 mil 351 personas, casi el 15 % del total de la población del país (CASEN, 2012). Es esta categoría poblacional, junto con las personas con capacidades de movilidad disminuidas, la que presenta mayores dificultades en el desempeño de las actividades de la vida diaria en las ciudades en la medida que “los espacios urbanos y las viviendas no son adecuados para acoger las necesidades de estos grupos, sino que han sido diseñadas para aquellos con buena salud, con plenas capacidades” (Pizzi, 2013, p. 128)

Además, el 7,91% de las personas mayores vive en condiciones de pobreza y el 1,83% en extrema pobreza (CASEN, 2012), y parte importante de aquellos que no son pobres han visto disminuidos sus ingresos luego de la jubilación y, con ello, su posibilidad de adaptar sus espacios de uso cotidiano en función de los cambios físicos que van experimentando a la largo del tiempo. Al respecto, una investigación financiada por FONDECYT y realizada en el marco de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile identificó barreras y riesgos provocados por problemas en el diseño arquitectónico o de artefactos en el “desempeño de al menos un 30% de las actividades básicas de la vida cotidiana que serían susceptibles de corregir” (Pizzi, 2013). Las dificultades a considerar estaban vinculadas a:

a) Alcance en altura al estar el equipamiento ubicado demasiado alto o bajo; b) alcance en profundidad, c) saturación de los espacios por falta de mobiliario adecuado o exce-

so de elementos; d) falta de elementos de apoyo como barras en los baños, presencia de escaleras y/o desniveles o diseño inadecuado de equipamiento que considere la disminución de capacidades de las personas mayores. (Pizzi, 2013, p. 132)

Por otro lado, otro estudio encargado por SENADIS a la facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile (2012), visualizó barreras relevantes en la accesibilidad a espacios públicos, lo cual se convierte no sólo en una limitante físico espacial de acceso, sino que se convierten en limitantes sociales que derivan en procesos de exclusión social y debilitamiento de las redes sociales lo que, finalmente, redundan en una mayor precarización al no contar con apoyo para resolver problemas cotidianos.

Si bien el MINVU cuenta con programas que permiten la adaptación de las viviendas para familias que tengan un integrante con dificultades de desplazamiento (en el marco del Programa de Protección del Patrimonio Familiar), el foco está puesto en la adquisición de vivienda, ya sea a través de asignación de mayores puntajes, establecimientos de larga estadía, viviendas protegidas o condominios de viviendas tuteladas.

No obstante, según SENAMA (2009), sobre el 85% de las personas mayores habita en propiedad, por lo que se requiere visualizar y atender el déficit cualitativo que afecta a esta población (Pizzi, 2013). De este modo, el tema central para los adultos mayores de hoy no son las barreras de acceso a una vivienda en propiedad, sino las adaptaciones al parque habitacional existente, “la necesidad de mantención constante de infraestructura y equipamiento” (Pizzi, 2013, p.132).

Por otro lado, para los futuros adultos mayores, será necesario contemplar nuevos elementos en el diseño de la vivienda, así como también formas de acceso a ésta que no necesariamente se basen en la propiedad, permitiéndoles insertarse en áreas consolidadas, cerca de sus redes de apoyo y, a la vez, facilitando la circulación del parque habitacional construido.

Otra forma de habitar que impone desafíos al diseño de la vivienda social y a la comprensión sobre sus usos son los allegados que constituyen cerca del 84% del déficit habitacional (Fundación Vivienda, 2014). Si bien históricamente han sido una demanda fundamental de vivienda social, lo relativamente nuevo tiene que ver con que la principal motivación de su condición no necesariamente está vinculada a barreras de acceso a un subsidio habitacional, sino que, en muchos casos, es una estrategia residencial y económica que apunta a resolver otras necesidades y no exclusivamente la habitacional.

Al respecto, un estudio cualitativo reciente realizado por Fundación Vivienda y TECHO (2014) en familias allegadas que habían adquirido una mediagua (allegados externo, fondo de sitio), concluyó que esta condición no siempre es visualizada como una opción temporal o transitoria, sino que es vista como una situación de mediano plazo, pese a la tremenda precariedad residencial. En el estudio se concluye que “allegar” se transformaba en una estrategia para el cuidado de niños entre familiares directos, o de adultos mayores y personas con necesidades especiales. Asimismo, los co-residentes, en ocasiones, tienen vínculos productivos que se ven ampliamente favorecidos por la cercanía y la convivencia cotidiana.

El estudio también verificó que, en ocasiones, el allegamiento, responde a coyunturas familiares relacionadas con quiebres conyugales, violencia intrafamiliar, adicciones o situaciones de vulneración que perjudicaban a las familias y hacían necesario salir del lugar donde estaban, por una parte, y acercarse a familiares y redes de protección física y emocional.

Asimismo, existe una percepción negativa de la vivienda social, en cuanto a su localización periférica, diseño y calidad que inhibe a las familias de ser más activos en los procesos de postulación.

Esta misma percepción negativa de la vivienda obtenida con subsidio del estado se observa de manera más intensa en familias habitantes de campamentos, en particular en campamentos históricos cuyos habitantes ya han sido beneficiarios de una vivienda social. Este grupo de potenciales demandantes de vivienda social, también corresponde a parte de los requerimientos históricos a la política pública, no obstante, lo reciente tiene que ver con que parte de sus habitantes está viendo al campamento como una alternativa mejor a la vivienda social. Desde esta perspectiva, hay autores que sostienen que los campamentos son una de las formas de hacer frente a la segregación, lo cual explicaría, en parte su persistencia en el tiempo. Esta preferencia, radicaría en la opción de tener mejores localizaciones en los campamentos (Brain, Sabatini y Prieto, 2010; Brain y Sabatini, 2008; Domínguez, 2011), mayor espacio, posibilidad de realizar actividades productivas, mayor capital social y la posibilidad de modificar y autoconstruir su vivienda (Rivas, 2013).

De este modo, diversidad y ciclos de vida familiar, adultos mayores, nuevas derivadas del allegamiento y familias en asentamientos informales decantan en diversas formas de habitar y “la excesiva homogenización del parque habitacional construido no responde a estas señales” (Imilan y Tapia, 2013, p 132).

La tipología de vivienda privilegiada en las últimas décadas no está concebida como una vivienda que se adapte en el tiempo, no admite la progresividad y escasamente ha considerado la participación de la comunidad, por ende, no contempla las necesidades específicas de las familias, derivando en modificaciones de las viviendas, ocupación y apropiación del espacio público. Estas modificaciones generalmente se han asociado a respuestas individuales de las familias frente al hacinamiento, (Pizarro, 2011; Rodríguez y Sugranyes, 2005; Muñoz, 2011), pero hay elementos sobre los cuáles no se ha profundizado mucho y que es necesario contemplar para mejorar las soluciones residenciales. Estos elementos tienen que ver con las transformaciones que las familias realizan para albergar actividades productivas tales como pequeños almacenes, talleres de costura, talleres de mueblería, acopio para el reciclaje, entre otras. Esto es particularmente relevante en un contexto económico donde prima la inestabilidad en el empleo, y la “desproletarización” (Waquant, 2001), es decir, las dificultades estructurales de las personas vulnerables para insertarse al mercado de empleo formal.

Parte de las razones por las cuáles el diseño no responde a las demandas es que la participación de las familias en la detección de necesidades y la planificación de su vivienda es limitada. Los programas habitacionales exigen estándares mínimos y cuadros normativos que estandarizan el diseño, por tanto, no tienen mucha injerencia. De este modo la gente no está involucrada en el proceso de generación de su propia vivienda sólo se cumple con un protocolo de actividades que busca legitimar decisiones que ya

están tomadas (Entrevistas a diversos profesionales y académicos vinculados con la política habitacional, Proyecto Identificación de Temas y Actores Emergentes, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, 2014).

Bajo el esquema actual de financiamiento y sus costos asignados el eje articulador del modelo de trabajo de la vivienda subsidiada son las constructoras más grandes por lo que el interés radica siempre en el contrato de construcción como elemento central del proceso. Quienes elaboran los proyectos (Entidades Patrocinantes) sólo deben cumplir con algunas actividades básicas que involucran a las familias sin existir metodologías colaborativas de diseño que se les exija implementar. De este modo, la participación se restringe a agruparse constituyendo un comité de vivienda, ahorrar en conjunto y tener beneficios económicos por la economía de escala (terreno, menos costo ejecución y urbanización, entre otros).

Los actores del mercado que rompen esta estructura y se aproximan a un diseño colaborativo son aquellos que tienen financiamientos privados adicionales, que les permiten, además, no estar supeditados a los altos valores de suelo, que se llevan el mayor porcentaje del monto total, junto con la urbanización (Entrevistas a diversos profesionales y académicos vinculados con la política habitacional, Proyecto Identificación de Temas y Actores Emergentes Facultad de Arquitectura y Urbanismo, 2014).

En este contexto, el problema para la innovación está dado porque los cuadros normativos son restrictivos, debiendo cumplirse con un tipo y número de recintos, restringen la flexibilidad por cuanto están diseñados sobre la base de estereotipos familiares y difundidos en la publicidad inmobiliaria que no necesariamente refleja la realidad.

Recomendaciones de Investigación y Acción:

- Considerar las necesidades de la población con dificultades de desplazamiento en el cálculo del déficit cualitativo. Ello implica relativizar los indicadores de materialidad con otros asociados a cómo la vivienda alberga las necesidades de estas personas. Esto es perfectamente posible de realizar con pequeñas modificaciones a la Encuesta (CASEN).
- Se requiere investigar las nuevas formas de habitar, con especial atención en las principales transformaciones que las familias realizan a las viviendas caracterizando las actividades que las motiva. Este tipo de conocimiento es un insumo básico para la realización de modificaciones en cuadros normativos y diversificar las tipologías de vivienda social.
- Reforzar programas que permitan mantener economías y sinergias familiares o vecinales que, en ocasiones motivan el allegamiento (Condominios Familiares va en esta línea)

Nuevos Estándares y Metodologías para Mejorar la Calidad y Habitabilidad de la Vivienda Social

Palabras clave: estándares de habitabilidad, calidad de la vivienda social.

Como consecuencia de lo planteado en el punto anterior, surge la necesidad no sólo de identificar mejor las necesidades habitacionales actuales en base a la observación de las formas de habitar, sino también repensar los estándares de la vivienda social y la metodología para generar su diseño, de manera que sea una solución sustentable en el tiempo. Para ello, parece pertinente rescatar algunas antiguas discusiones respecto a la vivienda social como proceso que, pese a que surgen hace varias décadas, parecen pertinentes para abordar las problemáticas señaladas.

Al respecto cabe reposicionar las ideas de Edwin Haramoto (2013) quien concebía al diseño “como la fase del proceso habitacional que consiste en la conformación y configuración de alojamiento para la vida humana, tanto individual, familiar y vecinal como comunitaria, dentro de un territorio” (p. 242). De este modo, la forma, entendida como orden interno y conceptual del alojamiento, y la figura, la apariencia externa y material son los dos aspectos más relevantes del proceso.

Las exigencias de una vivienda social como producto, en palabras de Haramoto (2013), apuntan a caracterizarla solamente según sus atributos y no según sus usos, sin considerar la necesidad de adecuación físico espacial en función de los modos de vida de las familias y sus cambios. En cambio, concebir el diseño de la vivienda social como proceso significa un desarrollo y evolución en el tiempo, lo que significa que acepta la progresividad, permitiendo el crecimiento de los espacios de acuerdo a las necesidades y a las posibilidades de sus habitantes, “permite incorporar recursos extra-económicos, como la autoconstrucción, el apoyo solidario, materiales reciclados, etc.” (Romero y Mesías, 1999, p.30).

Esta visión implica pensar en desvincular a la vivienda de la noción de mercancía, sacarla del circuito de los valores de cambio y centrarse en su valor de uso. Ello significa dotar de un nuevo significado a la vivienda social financiada por el Estado, manteniendo su condición de estar destinada para la población vulnerable y, a la vez, reconocer su función social de espacio para la vida y trabajar con opciones que no operen con las lógicas del mercado.

De este modo, se requiere considerar modelos alternativos al predominante hoy en la política habitacional, buscando esquemas que permitan incorporar esta visión del alojamiento humano como proceso y su énfasis en el “carácter dinámico y evolutivo, incluyendo etapas de prospección y planificación, diseño, construcción, transferencia, alojamiento, administración (mantención y mejoramiento)” (Haramoto, 2013, p. 243).

Desde esta perspectiva, la autogestión de los proyectos urbanos se comprende como un espacio de real participación sobre las decisiones públicas a nivel local, por lo que algunos movimientos establecen como campo de lucha la posibilidad de ejercer el estatus de ciudadanía dentro de su territorio, pese a que las autoridades impulsadas por criterios técnicos intentan disminuir esta capacidad e interponer a la entidad patrocinante como gestor de los proyectos.

Esta visión lleva a plantear cuestiones relativas a estándares, así como también sobre el proceso de diseño propiamente tal.

Respecto de los estándares dispuestos por la política habitacional, opiniones de profesionales y expertos en la materia coinciden en que no hay una visión compleja que aglutine y defina el estándar de calidad residencial al cuál aspiramos, sino que más bien se agregan itemizados parciales. La normativa apunta a la habitabilidad mínima (térmica, lumínica, acústica pero aún no se ha rescatado de manera generalizada cuestiones relativas a identidad, seguridad, jerarquía. Además, los cuadros normativos están diseñados en base a un mobiliario tipo de ciertas dimensiones de operaciones, pero no es un cuadro normativo con respecto a actividades, es decir, que fije estándares en función de un set de actividades posibles dentro de la vivienda. Se entiende que su lógica es generar un umbral mínimo para evitar disfuncionalidades en el diseño, como se ha visto décadas atrás (que no quepan dormitorios, por ejemplo), pero de todas formas requiere ser revisado críticamente en función del uso otorgado a los espacios. Estos criterios deberían operativizarse e incluirse en la normativa básica de la vivienda social (Entrevistas a diversos profesionales y académicos vinculados con la política habitacional, Proyecto Identificación de Temas y Actores Emergentes, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, 2014).

Con los cuadros normativos actuales, nada asegura que la habitabilidad esté garantizada, es decir, nada asegura espacios adecuados, correcta realización de actividades (poder realizarlas) ni espacios que propicien buenas relaciones con los demás miembros de la familia. En este sentido, parece ser que falta incorporar un componente socioantropológico a la normativa que genere un hilo conductor en el estándar de la vivienda social.

En este sentido, Haramoto (2013) propone una redefinición de las tipologías que permitan generar el punto de equilibrio entre la estandarización de la vivienda y la singularidad. En este sentido parece fundamental pensar en diseños adaptables y flexibles a los cambios en el tiempo y de fácil mantención.

En el marco de esta flexibilidad, es importante reforzar los espacios para actividades no habitacionales, permitiendo que la vivienda albergue actividades productivas. Según expertos, es en los espacios colectivos, de uso común de la familia, donde puede haber una mayor búsqueda ya que son aquellos que albergan un mayor tipo de actividades (Entrevistas a diversos profesionales y académicos vinculados con la política habitacional, Proyecto Identificación de Temas y Actores Emergentes, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, 2014).

Desde el punto de vista de la tecnología, se requiere experimentar en tecnologías mixtas que atiendan las necesidades productivas de las empresas, pero que a la vez permitan la expedita intervención de los habitantes para su adaptación, mejoramiento y mantención.

Una alternativa poco experimentada en la ámbito de la vivienda social, pero probada en el ámbito de las fundaciones y las Organizaciones no Gubernamentales son los sistemas de pre fabricación, ya que pueden implicar mayor libertad al diseño, permite generar módulos que ofrezcan variadas formas de armado en función el espacio, la geografía y las necesidades.

Al respecto, es necesario sortear barreras subjetivas que se han instalado a partir de la esterotipación de la vivienda como, por ejemplo, la idea de que la pre fabricación rigidiza los procesos, o que son viviendas menos sólidas bajo el concepto errado de que solidez es un principio que garantiza la supervivencia en un sismo.

En relación a la participación, repensar la vivienda social para que se adapte mejor a las necesidades de sus usuarios implica incorporar mayores elementos de participación en el diseño.

El diseño participativo, puede ser entendido como “la construcción colectiva entre diversos actores que directa o indirectamente se verán implicados con la solución arquitectónica y que tienen el derecho a tomar decisiones consensuadas, para alcanzar una configuración física espacial apropiada y apropiable a sus necesidades, aspiraciones y valores, que sea adecuada a los recursos y condicionantes –particulares y contextuales– necesarios y suficientes para concretar su realización.” (Romero y Mesías, 1999 p. 20)

El componente participativo del diseño es fundamental, toda vez que se ha demostrado que planteamientos técnicos que nacen desvinculados de los futuros usuarios, han partido de enfoques parciales, basados en una manera de entender los problemas y de priorizar las soluciones muy alejada de las realidades sociales de los grupos con los que se trabaja. Las soluciones técnicas parten de visiones fáciles de cuantificar y manejar, pero completamente ajenas a la complejidad de la realidad. Por estas razones, es necesario establecer un compromiso con la búsqueda de soluciones articuladas e integrales, y revisar enfoques metodológicos con “la finalidad de generar estrategias participativas cuya meta sea la consecución de cambios profundos y de soluciones acordes a un modelo de desarrollo específico desde los conflictos, desde la complejidad y con la gente” (Romero y Mesías, 1999).

En la década de 1990 en el marco del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, CYTED, y las redes de trabajo asociadas se sistematizaron diversas metodologías al respecto que valdría la pena considerar. Asimismo, los talleres de arquitectura de las Universidades, Fundaciones y ONG que trabajan bajo esta lógica tienen experiencia valiosa que podría rescatarse para la política habitacional. En el marco de estas redes de trabajo, se tematizó la relevancia del nuevo rol de los profesionales vinculados al proceso productivo de la vivienda, sacándolo del rol de técnico y poniéndolo en una posición de facilitador de procesos. En este contexto, la asesoría técnica vincula la dimensión técnica y social y “sus funciones principales son las de canalizar el proceso participativo de toma de decisiones, trasladar los consensos y las experiencias de la comunidad a soluciones integrales, graduables y continuas; analizar la viabilidad de las propuestas de la comunidad y aportar con sus conocimientos las mejores alternativas que garanticen que los proyectos sean factibles y adecuados en todos sus niveles” (Romero y Mesías, 1999).

Recomendaciones de Investigación y Acción:

- Sistematizar y explorar diseños colaborativos de vivienda social.

- Repensar los cuadros normativos actuales introduciendo elementos relativos a las actividades que deben albergar los espacios, permitiendo una mayor flexibilidad de los espacios.

Barreras de Acceso a la Vivienda Social Actual y Alternativas a la Vivienda en Propiedad

Palabras clave: inmigración, movilidad residencial, vivienda de alquiler

A las nuevas demandas al diseño de la vivienda social y a la necesidad de modificar sus estándares y metodologías de diseño, se suman nuevos requerimientos que hoy no se encuentran satisfechos a partir de la vivienda en propiedad, en la medida que la mayor parte de las soluciones habitacionales ofertadas por el estado están focalizadas en los sectores más vulnerables de la población, sin embargo, existen grupos que, pese a compartir esta característica, poseen dificultades para el acceso a la vivienda. Tal es el caso de inmigrantes que se encuentran bajo condiciones de vulnerabilidad, pero que no han regularizado su situación de permanencia en el país. Del mismo modo, el sistema de postulaciones a viviendas sociales inhabilita a las familias que ya fueron beneficiadas por algún subsidio habitacional lo que les impide volver a recibir un beneficio de estas características, pese a encontrarse o ser parte de un proceso de deterioro permanente de sus condiciones de vida. También hay un grupo de familias para las cuáles la solución recibida no se ajusta a su ciclo de vida familiar o bien las ancla a un territorio del cuál quisieran movilizarse por diversas razones.

Considerando lo anterior es necesario abordar las problemáticas asociadas a la inmigración y levantar algunas preguntas para futuras investigaciones sobre movilidad residencial y/o alternativas a la vivienda en propiedad. En este apartado se problematizarán las migraciones internacionales y brevemente el segundo punto, ya que es un tema menos explorado.

Respecto de la migración internacional, es necesario considerar que América Latina se inserta bajo un sistema económico donde la liberación del capital y las estructuras laborales desreguladas, han permitido una mayor fluidez no solo de bienes, sino que también de servicios y mano de obra. Bajo este panorama, el desarrollo macroeconómico de nuestro país es visto como un importante foco de oportunidades laborales, lo que ha despertado el atractivo para la inmigración dentro de la región. De hecho, durante la última década la inmigración extranjera aumentó considerablemente con respecto a décadas anteriores.

Según el censo del 2002 en Chile vivían 185.000 personas nacidas en el extranjero, donde la gran mayoría provenía de Argentina con un 26%, siguiendo Perú con el 21%, y Bolivia con un 6%. Según los últimos datos del Departamento de Extranjería y Migración, para el año 2009, se calculó que 352.244 inmigrantes en nuestro país, en donde el 37% provino de Perú, el 17% de Argentina y el 7% de Bolivia. Se evidencia una variación en la distribución de extranjeros por nacionalidad de origen, tomando mucha más relevancia los ciudadanos peruanos en relación a décadas pasadas.

En términos de inserción urbana, la inmigración en nuestro país se instala en las ciudades con mayor flujo de capital, como es el caso de Santiago, Iquique y Antofagasta siendo la Región Metropolitana la que concentra un mayor número de extranjeros

según las cifras oficiales disponibles (64,8%), no obstante, es posible que estos números se estén reconfigurando ya que Iquique y Antofagasta están siendo reconocidos por los extranjeros como centros productivos y exportadores y también como centros de servicios bien pagados, asociados a los altos ingresos y la actividad económica en torno a la minería. Además las ciudades del norte son más cercanas para el paso por tierra desde Perú y Bolivia y hay evidencia de que un tipo de inmigración no establece residencia en Chile, sino que viaja periódicamente a su país de origen²¹.

Las condiciones a las que se enfrentan los inmigrantes al llegar a nuestro país, la precariedad laboral, las limitaciones de acceso a la vivienda, la desarticulación de los servicios públicos y la dificultad para acceder a ellos, establecen una compleja situación que requiere atención de las políticas públicas. Estos vacíos, han implicado que un porcentaje importante de los inmigrantes viva en condiciones de pobreza, y excluidos social y territorialmente.

De este modo, la primera gran dificultad de los extranjeros vulnerables al llegar a la ciudad tiene que ver con el acceso a la vivienda y, dada su reducida capacidad adquisitiva y la carencia de mecanismos estatales de residencia, dependen fundamentalmente de los datos de arriendo que puedan obtener mediante sus redes de apoyo. De esta manera los grupos de inmigrantes han tendido a concentrarse en barrios deteriorados en el centro de la ciudad con facilidades de acceso a vivienda en arriendo informal, y que les permite, además, mayor conectividad y equipamiento urbano, consolidar sus redes de apoyo, conseguir información de oportunidades de empleo y mantener sus especificidades culturales. (Margarit y Bijit, 2014).

Las barreras de acceso más importantes tienen que ver con los requisitos exigidos por la Política Habitacional²², en particular la enfocada en la adquisición en propiedad de inmuebles por parte de familias vulnerables. Por otro lado, los instrumentos dirigidos desde el MINVU que ofrecen alternativas diferentes, como el subsidio de arriendo, tampoco contemplan a los extranjeros como parte de su población objetivo, y no existe un parque de vivienda pública pensada en estas situaciones u otras similares. Además, es necesario considerar las complejidades del sistema de alquiler formal en la ciudad, los altos valores del suelo, y la patente discriminación y racismo a la que los inmigrantes se ven enfrentados (Arriagada, 2014). En la mayor parte de los casos no logran acceder a una vivienda por familia, lo que les obliga a compartir piezas y vivir en condiciones de hacinamiento en casas con baja calidad en la infraestructura, generalmente en zonas de alto valor patrimonial, sin una mantención adecuada por lo compleja que son las disposiciones normativas al respecto. El terremoto del 27 de febrero no hizo más que evidenciar esta situación. El trabajo de campo en la investigación de Margarit y Bijit, determinó que las viviendas bajo la categoría de inhabitable por parte del municipio de Santiago "...se concentran en los barrios de la zona norte, zona centro oriente y zona sur. Los cuales coinciden con ser los sectores donde encontramos una fuerte concentración residencial y de comercio inmigrante." (2014: p. 60).

21 Para esta afirmación, se toma como antecedente la presentación realizada por la Académica Marcela Tapia, del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat, en el marco del Seminario "Acceso a la Vivienda la Ciudad y a la Movilidad de los migrantes latinoamericanos que habitan y transitan en Chile"

22 Para postular al Programa Fondo de Elección de Vivienda, dirigido a población vulnerable, las familias extranjeras residentes en Chile requieren tener el documento de residencia permanente en el país, el que se obtiene tras estar cinco años en el Chile

La situación descrita también se visibiliza cada vez que se incendia alguna casona antigua o cité en el centro o pericentro de Santiago. Ante estas emergencias, queda al descubierto como algunos sectores de las zonas centrales se han tugurizado, presentando fachadas relativamente consolidadas que esconden verdaderos asentamientos informales cuyos precios de arriendo no son bajos, pero tienen la ventaja de ofrecer una buena localización como forma inicial de inserción urbana.

En términos de uso del espacio no residencial, parte importante de la población inmigrante desarrolla sus actividades laborales gracias al establecimiento de locales de comercio en los barrios donde residen. Esto les permite la creación de autoempleos, representando una oportunidad de revitalización del barrio, diversidad cultural, como también potenciales conflictos y problemas de integración entre personas de distintas nacionalidades, por lo que las políticas de vivienda y urbanismo deberían considerar no sólo el componente habitacional, sino también el de regeneración urbana e integración.

No obstante, la revitalización del barrio puede atraer también intereses gentrificadores en la zona. Al respecto, Arriagada (2014) ha determinado que procesos de gentrificación en barrios inmigrantes van desde la revitalización de las zonas gracias a la actividad comercial de la población inmigrante, hasta las sucesivas expulsiones de los habitantes, dado el interés inmobiliario en el sector. Estos procesos han visto disminuida su acción gracias a la declaración de las zonas patrimoniales por parte de las autoridades, como también, de la revalorización de la vida barrial en la ciudad.

Desde el punto de vista del uso de los espacios públicos, la concentración de la población de origen extranjero permite recrear los lazos de identidad, aunque también exacerba su visibilidad, lo que, en muchos casos, genera un imagen exagerada de amenaza para el resto de los vecinos.

De este modo, es evidente que la migración internacional no es una situación coyuntural y que las políticas públicas deben contemplar a esta población como parte de sus futuros beneficiarios. En ese sentido es necesario ahondar en las expectativas de residencia definitiva de los inmigrantes y sobre la base de este diagnóstico barajar alternativas que permitan abordar la transitoriedad, regular los arriendos informales, y generar estrategias de revitalización de las zonas que habitan que aborden componentes habitacionales, patrimoniales, de espacios públicos y convivencia vecinal.

Como se mencionó al principio de este texto, hay familias chilenas que también tienen barreras de acceso a la política habitacional. Esas barreras de acceso, en muchos casos, los “inhabilitan” para postular en un proceso regular a un subsidio habitacional. Este es el caso de familias que ya fueron beneficiadas por un subsidio o que son propietarias de algún inmueble pese a presentar bajos ingresos y alta vulnerabilidad, que por diversos motivos la solución presente no se ajusta a sus necesidades.

Asimismo, existen familias que por razones de trayectoria familiar o movilidad residencial la vivienda en propiedad no siempre es la solución más adecuada, más aún si esto implica localizarse en zonas periféricas, estigmatizadas, con escaso acceso a servicios y equipamientos donde la propiedad no implica un capital valioso, tal como lo señalara una dirigente vecinal, en ocasiones “el sueño de la casa propia se convirtió en pesadilla y en una destrucción de la familia” (citada en Lawner, 2013, p. 266).

En este sentido es necesario profundizar en las dinámicas de movilidad residencial que no estén mediadas por la obtención de un subsidio y en las reales barreras subjetivas existentes para optar por alternativas a la propiedad y cuáles serían los incentivos que llevarían a optar a las personas por alternativas diferentes. Los antecedentes al respecto, en particular los relativos a familias que residen en campamentos, indican que la localización parece ser un factor determinante, así como también el rechazo a la “experiencia de gueto” que muchas personas asocian a la vivienda social en propiedad.

Del mismo modo, sería interesante explorar en modelos alternativos de arriendo que permitan reutilizar el parque existente y vincular estas nuevas modalidades a procesos de regeneración urbana y rehabilitación de inmuebles. Estas estrategias no sólo serían de utilidad para mejorar la movilidad residencial, sino también para hogares unipersonales y adultos mayores

Recomendaciones de Investigación y Acción:

- Realizar investigaciones cualitativas respecto del imaginario de la vivienda en propiedad identificando elementos que podrían “competir” para optar por soluciones alternativas.
- Apuntar a una actualización de la medición del déficit habitacional que permita desagregar por variables relativas a una potencial inhabilitación para la postulación a la vivienda social (ajuste preguntas módulo de vivienda encuesta CASEN)
- Propender a la generación de un programa de arriendo o alquiler protegido que genere un stock de oferta de arriendo tanto pública como privada, con un énfasis especial en aquellas zonas bien localizadas situadas en centros históricos de la ciudad.
- Administrar dicho stock, tanto en su mantención como en la aplicación efectiva del beneficio, por medio de un tercero.
- En este sentido, se requiere trabajar con diversidad de soluciones, tanto desde el punto de vista del diseño y tipologías habitacionales, como de herramientas programáticas, y no sólo centrarse en el actual subsidio a la adquisición de la vivienda en propiedad
- En el marco de estos nuevos programas, beneficiar a familias y personas no atendidas por nuestra política habitacional, especialmente quienes migran por razones laborales u otras
- Realizar una inversión en aquellos inmuebles con deterioro que por sus cualidades servirán para uno o más beneficiarios.
- Otorgar posibilidad, bajo ciertas circunstancias, de que familias que han sido beneficiarias puedan devolver sus viviendas de devolver las viviendas a las familias que han sido beneficiarias de un subsidio

Referencias

Arriagada, C (2014). Ciudad y Barrio como espacio de inserción de migrante. En Arriagada, C. (Ed). *Inmigrantes Internacionales: Emprendimientos en barrios comerciales de Iquique, Gran Valparaíso y Gran Santiago*. Santiago: FAU Universidad de Chile.

Brain I., Sabatini F, y Prieto JJ (2010), Vivir en Campamentos: ¿Camino hacia la vivienda formal o estrategia de localización para enfrentar la vulnerabilidad?. En *EURE*, N°109, Vol. XXXVI.

Domínguez, Patricio (2011), Campamentos, Viviendas y Acceso a la Ciudad para Los Pobres. *Revista CIS, N°14,73-94*.

Fundación Vivienda y Techo (2014). *Allegamiento y Solicitud de Viviendas de Emergencia: Más que una estrategia económica*. Santiago.

Haramoto, E. Notas sobre el diseño de la vivienda y de su entorno barrial y urbano. En López, Ernesto; Arriagada, Camilo; Jirón, Paola; Eliash, Humberto (Eds), *Chile Urbano hacia el Siglo XXI: Investigaciones y Reflexiones de Política Urbana desde la Universidad de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.

Instituto Nacional de Estadísticas (2008). *Población y Sociedad, Aspectos Demográficos*. Santiago de Chile

Inmilan, W y Tapia. G (2013). Sustentabilidad y equilibrio ambiental del hábitat en la vivienda social. En López, Ernesto; Arriagada, Camilo; Jirón, Paola; Eliash, Humberto (Eds), *Chile Urbano hacia el Siglo XXI: Investigaciones y Reflexiones de Política Urbana desde la Universidad de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.

Margarit, D y Bijit, K (2014). Barrios y población inmigrante: el caso de la comuna de Santiago. *Revista INVI Vol 29, N° 81*. Facultad de Arquitectura y Urbanismo Universidad de Chile.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2013), *Mapa Social de Campamentos*. Santiago.

Muñoz, TaiLin (2011), *Evolución del Espacio Doméstico en Blocks de Vivienda Social. Autoconstrucción y Vulnerabilidad en Conjuntos de Vivienda Básica*. *Revista CIS, N°15, 3-26*.

Pizarro, Claudio (2011, Junio 17) *Las casas en el aire de la periferia. Palafitos urbanos*. TheClinic.

Pizzi, M. Personas mayores, habitabilidad de la vivienda y espacio urbano: desafíos para un país que envejece. En López, Ernesto; Arriagada, Camilo; Jirón, Paola; Eliash, Humberto (Eds), *Chile Urbano hacia el Siglo XXI: Investigaciones y Reflexiones de Política Urbana desde la Universidad de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.

Romero, Gustavo y Mesías, Rosendo (1999) Participación en el Planeamiento y Diseño del Hábitat Popular. La Habana-Ciudad de México Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, CYTED

Rodríguez, Alfredo y Sugranyes Ana (2005). Los con Techo. Un Desafío para La Política de Vivienda Social. Santiago: SUR

Sabatini, Francisco y Brain, Isabel (2008), La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves. *EURE*, N°103, Vol. XXXIV, 27-47.

Wacquant, Loïc (2001), *Parias Urbanos, marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*, Buenos Aires: Manantial.

5

Deterioro y Revitalización de las Áreas Centrales: Desafíos , Oportunidades y Patrimonio

Rehabilitación de Áreas Centrales

Palabras clave: repoblamiento de Santiago, revitalización urbana, rehabilitación integral, subsidio de arriendo

Las áreas centrales de las ciudades más pobladas de Chile, en particular de la ciudad de Santiago, han experimentado cambios demográficos, morfológicos y sociales importantes en las últimas tres décadas.

Desde la política habitacional impulsada por el MINVU y los gobiernos locales del centro y pericentro se buscó generar cambios ante la constatación de la pérdida de población de las áreas centrales y un proceso de obsolescencia urbana, es decir, de un creciente deterioro provocado, entre otras cosas, por el desuso, la falta de calidad de los espacios, calles, infraestructuras y edificios y el abandono nocturno de barrios con pocos residentes.

La estrategia de repoblamiento se basó fundamentalmente en el subsidio habitacional a la demanda, alcanzando a cubrir cerca del 10% de los valores de las viviendas (sobre un monto fijo). Esta estrategia estimuló la edificación, por tanto, la oferta de vivienda en áreas centrales, al tiempo que fomentó la llegada de hogares de clases medias, dados los valores de las residencias y los montos del subsidio. El segundo componente central de esta estrategia estuvo dado por los planes locales (municipales), que definieron normativas de uso y constructibilidad que derivaron en las máximas rentas de suelo posible (además, los desarrolladores inmobiliarios se acogieron intensivamente a los beneficios de la fusión de predios y conjunto armónico) (López, 2013).

Parte de los resultados del repoblamiento fue la estructuración de una oferta residencial con pocas variaciones en el sentido de que generó un sólo tipo de viviendas (departamentos) enmarcada en grandes edificios en altura, pensados para familias pequeñas. De este modo, se atrajo a tipologías familiares de estructuras nucleares, en fase de inicio del ciclo de vida: parejas jóvenes sin hijos o con pocos hijos u hogares unipersonales.

Así, entre 1990 y 2008 el mercado residencial en el área central aumentó de un 7,5 a un 44% (López, 2013), no obstante, generó expulsión de la población residente, imposibilitando su relocalización en zonas con los mismos atributos e impidiendo, por la estructura de precios, que arribara población de los dos quintiles de ingreso más bajos.

En este sentido, es posible afirmar que el repoblamiento ha significado una explosiva revitalización del mercado inmobiliario, pero que no ha implicado una real revitalización de las áreas centrales, sino que más bien “ha reproducido y expandido un mercado residencial excluyente que no permite acceso a segmentos bajos”. (López, 2013, p.142). De este modo, el término que mejor podría describir estos procesos es el de gentrificación, entendido como la “reestructuración espacial de un área urbana mediante la inyección de capital fijo en mercado inmobiliario y de infraestructura, orientada al reemplazo de usuarios de ingresos medio-bajo por usuarios de mayor poder adquisitivo (López, 2013, p.140).

La expulsión de la población residente y, en muchos casos, propietaria de paños que han sido vendidos a las empresas inmobiliarias, es el resultado, a decir de López, de una demanda monopsónica, un comprador que impone sus condiciones y produce desvalorización del suelo y desplazamiento de los propietarios en la medida que lo que pagan no equivale a un valor que le permita adquirir una propiedad en condiciones similares de localización.

Lo anterior ha quedado demostrado en el análisis comparado entre el precio de compra de suelo versus precio de ventas de viviendas, de hecho la diferencia entre el valor obtenido por el desarrollador y el propietario residente es cada vez más dispar en el tiempo al comparar valores desde el año 2000 al 2012, es decir, a mayor demanda de suelo por el oligopolio inmobiliario, el precio de oferta del suelo se mantiene constante (López, 2013).

En este marco, el resultado del proceso de repoblamiento demostró la existencia de potencial constructivo y de suelo residencial, no obstante, la alternativa limita las posibilidades de acceso para familias de bajos ingresos. Por otro lado, implicó el cambio drástico de la imagen de barrios de larga data que, en muchos casos, derivó en demolición de cites, conventillos, casonas de valor histórico y arquitectónico.

Sin embargo, el perfil socioeconómico del centro no cambió del todo, es decir, no se homogenizó socioeconómicamente a la población, en la medida que las áreas centrales han concentrado gran parte de la inmigración latinoamericana reciente de bajos ingresos, que llega al centro como primera forma de inserción urbana pues, cómo se vio en la sección anterior, las complejidades del sistema de alquiler formal en la ciudad y los problemas de documentación llevan a la búsqueda de arriendos informales, buena parte de ellos localizados en áreas centrales, en inmuebles, manzanas o sectores no afectados por los procesos descritos anteriormente y en donde se conservan tipologías habitacionales amplias, vivienda colectivas que son susceptibles de ser divididas.

Tal como se señaló más arriba, las condiciones habitacionales de las áreas centrales en las que habita la población inmigrante establecen una compleja situación que requiere atención de las políticas públicas, pues se instalan en inmuebles deteriorados o cuya

sobrecarga genera deterioro pero en sectores con mayor conectividad y equipamiento urbano, posibilidad de consolidar sus redes de apoyo, conseguir empleo y mantener sus especificidades culturales.

Esta nueva población convive con habitantes históricos, muchos de ellos propietarios de los inmuebles que se han precarizado a lo largo del tiempo y que han devenido a esta condición por características demográficas, coyunturas vitales como enfermedades o desacoples con el mercado laboral (nuevas tecnologías, edad no acorde a un cargo, entre otras).

Este repoblamiento, distinto al impulsado en la década de 1990 y que no ha implicado expulsión de población constatada a la fecha, representa una oportunidad de revitalización del barrio, diversidad cultural, como también potenciales conflictos y problemas de integración entre personas de distintas nacionalidades, por lo que las políticas de vivienda y urbanismo deben abordar las áreas centrales desde una perspectiva de rehabilitación urbana e integración.

La rehabilitación urbana integral consiste en modelos que se basan en la rehabilitación de viviendas existentes, la gestión urbanística y la participación vecinal. Parecen moldes adecuados para áreas centrales en la medida que permitirían, además, recuperar zonas de valor patrimonial, mejorar las condiciones de vida de la población e implementar alternativas a las tradicionales para proveer vivienda social, rescatando el parque habitacional construido.

Recomendaciones de investigación y acción

- Explorar en procesos de rehabilitación integral que permitan recuperar el espacio interior de las ciudades (Arriagada, 2013).
- Explorar y sistematizar experiencias de reciclaje de inmuebles para vivienda social y vinculación de rehabilitación patrimonial para vivienda social.
- El estado/municipios podrían realizar una inversión en aquellos inmuebles con deterioro que por sus cualidades servirán para uno o más beneficiarios, en particular en aquellos que son de propiedad estatal o municipal, vinculando rehabilitación con la generación de stock de oferta de arriendo tanto pública como privada, con un énfasis especial en aquellas zonas bien localizadas situadas en centros históricos de la ciudad
- Visualizar los centros de las ciudades como un espacio de oportunidades para facilitar el acceso a la vivienda de sectores vulnerables y mejorar su calidad de vida

Patrimonio y Regeneración Urbana

Palabras clave: patrimonio urbano, rehabilitación urbana integral, rehabilitación patrimonial

En el marco de la creciente demanda ciudadana y la inclusión del patrimonio en la Política Nacional de Desarrollo Urbano, distintas instituciones, están sumando esfuerzos para trabajar en la puesta en valor del patrimonio cultural chileno intentando considerar su dimensión física-arquitectónica, como también la dimensión cultural

y barrial. En el marco institucional, existen diversos actores que tienen relación con el tema, sin que haya ningún ente con las atribuciones para coordinar a todos estos organismos públicos (Ferrada y Shahady, 2013).

Desde la experiencia del MINVU en la materia es posible destacar dos hitos relativamente recientes que se vuelven relevantes. El primero se enmarca en la administración del presidente Ricardo Lagos, donde en el contexto de la declaratoria de la ciudad de Valparaíso como Patrimonio de la Humanidad el estado adquirió el compromiso de crear una herramienta específica para abordar viviendas en áreas patrimoniales. Desde este compromiso surge un subsidio a la rehabilitación patrimonial que opera entre el 2003 y 2005, fundamentalmente en Valparaíso. En este marco existía en el MINVU una Unidad de Patrimonio que fue disuelta en el primer gobierno de Michelle Bachelet.

En la memoria institucional no está muy clara cuál es la evaluación de esta herramienta ni cuál fue la forma que asumió su implementación. Por otro lado, tampoco son muy evidentes sus impactos, por ejemplo, si este subsidio generó alteraciones sobre los valores del suelo, si se produjo algún tipo de gentrificación, cuál es el área territorial de impacto del subsidio (Entrevistas a profesionales y académicos vinculados con la política habitacional, Proyecto Identificación de Temas y Actores Emergentes, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, 2014).

Un segundo momento corresponde a los esfuerzos generados a propósito de la reconstrucción de los daños causados por el terremoto del 27 de Febrero del 2010 que intervinieron en zonas de conservación formalmente declaradas y en áreas “informalmente” declaradas como áreas de interés patrimonial (actuaba como marco normativo para la intervención MINVU sin correlato legal). El cambio de gobierno invisibilizó un poco estas iniciativas y tampoco se ha sistematizado en detalle sus efectos e impactos.

A partir del terremoto y las coyunturas cada vez más frecuentes de siniestros en inmuebles densamente poblados que se encuentran en zonas de interés histórico o patrimonial, surge una fuerza ciudadana que exige y demanda definiciones respecto al patrimonio y su vínculo con los habitantes. En este sentido, es fundamental pasar de un enfoque monumentalista a un enfoque territorial que logre constituirse como una línea permanente dentro del ministerio que puede cobrar particular fuerza en el trabajo en las áreas centrales y pericentrales de ciudades metropolitanas.

Actualmente la aplicación estricta de la Ley del Consejo de Monumentos Nacionales lleva a enfoques conservacionistas y conservadores donde la comprensión de los usos actuales del espacio y el habitar tiene un rol secundario frente al componente meramente arquitectónico. En este sentido, se requiere avanzar en perspectivas que tengan un enfoque de regeneración barrial, como lo está haciendo incipientemente el programa Quiero mi Barrio, donde se busque aunar la visión arquitectónica con el paisaje y las comunidades asociadas

Por otro lado, la preservación de un bien patrimonial corresponde, en la gran mayoría de los casos, a atributos, materialidades y morfología tradicionales que suben considerablemente los costos en mantención y/o recuperación de los bienes por lo que, en ocasiones, las nominaciones sumada a la superposición de normativas, falta de inversión pública y dificultades de gestión y financiamiento genera el efecto contrario al

buscado. Ello constituye un tipo de vulnerabilidad donde los habitantes tradicionales, no tienen los recursos suficientes para preservar el bien en buen estado y el destino natural de los inmuebles y sectores donde se emplazan termina siendo el abandono, su densificación para el arriendo informal o bien, son objetos de procesos de gentrificación.

En este contexto, se requiere generar herramientas de tipo subsidio que busquen la recuperación de estos inmuebles con un enfoque de “re-habitabilidad”, es decir, para volver a ser habitados, en el marco de modelos de administración que puedan estar vinculados a los arriendos para población con barreras de acceso a la vivienda en propiedad. Este componente, sumado a la mirada de rehabilitación urbana integral, expuesta en el punto anterior, pueden decantar en procesos de puesta en valor del patrimonio que implique también una democratización en el acceso a la vivienda y lo visualice como detonante de desarrollo local en una escala mayor que la barrial.

Finalmente, es importante considerar los elementos funcionales diferenciadores de este tipo de barrios de los otros que interviene el MINVU (vulnerables), en particular sobre la posibilidad de atracción de una mayor población flotante al barrio (no residentes) una vez realizadas intervenciones en estos sectores. En este sentido, es relevante la determinación de la relación del barrio con el resto de la ciudad y como su carácter de “patrimonial” implica una apropiación del espacio que va más allá de los vecinos residentes.

Recomendaciones de investigación y acción

- Sistematizar la experiencia reciente del MINVU en la materia, poniendo atención en los radios de acción en los que operaron las herramientas, el radio de “efecto” que puede haber generado y potenciales procesos de gentrificación.
- Vincular la rehabilitación patrimonial a procesos de rehabilitación urbana integral vinculándola con herramientas que permitan el acceso a la vivienda en arriendo en áreas centrales de valor histórico y patrimonial.

Referencias Bibliográficas

López, E. (2013). Desarrollo Inmobiliario, mercado de suelo y exclusión social en áreas centrales metropolitanas chilenas. En López, Ernesto; Arriagada, Camilo; Jirón, Paola; Eliash, Humberto (Eds), Chile Urbano hacia el Siglo XXI: Investigaciones y Reflexiones de Política Urbana desde la Universidad de Chile. Santiago: Editorial Universitaria.

Arriagada, C. (2013). Segregación socioespacial y reconfiguración urbana: revisión del concepto, tendencias y propuesta política. En López, Ernesto; Arriagada, Camilo; Jirón, Paola; Eliash, Humberto (Eds), Chile Urbano hacia el Siglo XXI: Investigaciones y Reflexiones de Política Urbana desde la Universidad de Chile. Santiago: Editorial Universitaria.

6

Medioambiente Urbano y Sustentabilidad

Palabras clave: desarrollo urbano sustentable, evaluación ambiental estratégica, legislación medioambiental.

Durante las últimas décadas, las ciudades y, principalmente, las áreas metropolitanas han manifestado un acelerado proceso de urbanización, el que ha influido en el aumento de la demanda por infraestructura y equipamientos capaces de contener y absorber el sostenido aumento de la población. Tal situación ha impuesto dos maneras claras de ejercer presión sobre el suelo y su ocupación: Por un lado, una excesiva concentración espacial a través del proceso de densificación, y por otro, una expansión constante e inorgánica de la ciudad. Tales procesos configuran altos niveles de injusticia e inequidad socioambiental, afectando con mayores costos que beneficios a una alta proporción de la ciudadanía, lo que es permitido por ausencia de lineamientos coherentes de planificación territorial.

Esta inequidad se ha materializado en una asimétrica asignación de bienes y servicios en el espacio, que ha surgido en un contexto del funcionamiento del mercado de suelo que ha definido, mediante la presión inmobiliaria, las pautas en torno al qué y dónde construir. Esta situación, a la vez, ha desperfilado el sentido de los instrumentos de planificación territorial, los que se han visto distanciados de cualquier principio sustentable ante el ejercicio de la urbanización que, en general, supone que los costos actuales de la urbanización no deben ser transferidos a las generaciones futuras. (Winchester, 2006).

Muy lejos de imprimir en nuestro desarrollo estos criterios de equidad intergeneracional (o desarrollo sustentable), el crecimiento desequilibrado de Santiago está impactando la calidad de vida en varias dimensiones. Los problemas de vivienda, de acceso al suelo, de segregación socioeconómica y precarización de asentamientos urbanos, son efectos estructurales de este modelo de desarrollo.

Por su parte, el fenómeno expansivo de la ciudad, que ha afectado la eficiencia urbana con el aumento de los costos de transporte, puede ser explicado por la incapacidad de valorizar integralmente el proceso de urbanización, ya que la implementación de los distintos proyectos en el espacio consideran sólo costos directos en su evaluación, (costos del suelo, de urbanización y construcción), ignorando los costos indirectos que resultan de este modelo de mercado, que presionan por la demanda de nueva infraestructura y servicios capaces de conectar los nuevos desarrollos con el resto de la ciudad, sobre todo considerando el fuerte monocentrismo que caracteriza a Santiago.

En Chile, la implementación de políticas públicas de corte ambiental son de data reciente. En efecto, el año 1994 se implementó el primer instrumento legislativo en esta

materia (la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente), que constituyó un marco legal en respuesta al creciente dinamismo económico y el aumento de iniciativas de inversión que presionaban la capacidad natural del medio ambiente e imponían ciertos riesgos para la población.

Tal marco legal, tuvo entre sus más importantes logros el consolidar un mecanismo de resguardo ambiental mediante la supervisión de actividades sometidas al sistema de evaluación de impacto ambiental²³, presentando las iniciativas según la magnitud y tipología de actividades, Estudios o Declaraciones de impacto ambiental, según fuese el caso²⁴. La ley incorporó, además, normas primarias y secundarias de calidad ambiental, consiguiendo fijar límites en las concentraciones de sustancias o elementos que pudiesen atentar contra la salud de los habitantes y la conservación del medioambiente.

Pese a la relevancia que ha logrado imponer este mecanismo de legislación ambiental, este marco no se concibió como un instrumento rector en el establecimiento de principios de desarrollo sustentable, incorporándose el concepto solamente como una definición dentro de la ley²⁵, omitiendo lineamientos específicos y claros para su implementación.

Lo anterior permite reconocer que, al menos en términos formales, Chile no cuenta con lineamientos para un *desarrollo sustentable*, lo cual es posible de reconocer en diversos sectores productivos y también en un ámbito mucho menos convencional, esto es, el *uso y administración del espacio*.

El uso y administración del espacio habitado con criterios sustentables, vale decir la sustentabilidad urbana, ha sido sugerida como un enfoque ideal para orientar el crecimiento actual y futuro de las áreas urbanas. Sin embargo el concepto no ha logrado una operatividad, pues se ha avanzado poco en trascender desde lo normativo, a estructuras prácticas que promuevan un desarrollo urbano con principios de sustentabilidad. (Sánchez, 2007).

En tal sentido, la modificación de la ley de bases del medio ambiente del año 2010, ha propuesto una nueva estructura que plantearía trascender la mera evaluación de impacto y el control sobre los vectores ambientales, constituyendo el primer hito que transfiere criterios ambientales hacia un marco de acción de nivel territorial. Este marco señala que “*se someterán a evaluación ambiental estratégica las políticas y planes de carácter normativo general, así como sus modificaciones sustanciales que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad*” (Ley 19.300). El efecto directo sobre la dimensión territorial de la modificación de la ley, se basa en que esta dictamina que los instrumentos de planificación territorial, en todas sus escalas, deberán ser sometidos a una evaluación ambiental estratégica desde las fases tempranas de su elaboración, identificando y evaluando alternativas de diseño y los objetivos ambientales del instru-

23 Tipología de actividades descritas en el artículo N°10 Ley 19300.

24 Artículo 11 de la ley 19300 describe qué actividades deberán realizar un estudio de impacto ambiental de la actividad según sus efectos o características.

25 En ella el concepto se define como “*el proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras*” (artículo 2° Ley 19.300).

mento, cómo también los criterios de desarrollo sustentable que el incorporará²⁶. Lo anterior refleja un importante avance en materia medio ambiental, que será necesario evaluar, luego de la implementación.

Por otra parte, desde una perspectiva institucional, es necesario atender el hecho que el ahora Ministerio de Medio Ambiente (antes CONAMA), ha tenido un vínculo con otros servicios públicos (Energía, Vivienda, Minería, entre otros) de forma circunstancia y parcial, y sus atribuciones subyacen a las necesidades y lineamientos de cada sector (Tapia, Imilan, 2013). Tales vínculos y atribuciones reflejan el sesgo del Estado y su gestión sectorizada, que impide la implementación de principios sustentables en una gestión del territorio integrada.

En este sentido, es posible mencionar como una problemática transversal, la fragilidad interventora de los lineamientos ambientales y su incapacidad de interceder en los objetivos de otras carteras de administración pública, sobre las cuales la EAE no tendría la obligatoriedad de implementación. Lo anterior es relevante pues es justamente en los ministerios técnicos donde se ejecutan planes con mayor incidencia e impacto territorial. Esto supone la necesidad de formar una agenda común con principios y criterios eficientes de sustentabilidad, incorporándolos gradualmente en diversos ámbitos de gestión pública y privada, evitando el accionar fragmentado que caracteriza al Estado.

Posibles Dificultades de implementación de la Evaluación Ambiental Estratégica

Se reconoce que una de las dificultades de lograr la eficacia de la Evaluación Ambiental Estratégica radica en que su implementación no tiene carácter obligatorio para incorporarse en las líneas de acción de ministerios distinto del MINVU. Esto implica que su implementación termine siendo sólo un procedimiento más que recarga el sistema institucional de alcance territorial, que hoy ya es complejo y disperso.

Por otra parte, es necesario que previo a la implementación de este mecanismo de gestión ambiental, cada unidad territorial administrativa pueda contar con las definiciones básicas de sus objetivos estratégicos de desarrollo, de manera de armonizar y dar coherencia a los objetivos ambientales que plantearía la EAE. Es importante que los objetivos estratégicos trasciendan lo meramente territorial y que se orienten en función de la “comprensión de procesos” que han confluído en un determinado escenario territorial, en este sentido, es clave la identificación de intereses y poderes plasmados en el territorio como elemento central para la generación de planes que permitan la configuración de “consensos” en torno al territorio. Esto permite trascender la lógica arbitraria de la asignación de usos de suelo en favor de un espacio construido más democráticamente.

Asimismo, hoy las definiciones de carácter ambiental se seguirán definiendo por un conjunto de ministros (consejo de ministros), Ello supone que quedarán supeditadas a la voluntad y lineamientos de otras carteras de administración pública, pudiendo desplazar a un segundo plano, como se ha visto en el curso de su historia reciente, los

26 Ley 20417, artículo 1° N°3, 2010.

criterios ambientales y de sustentabilidad ambiental. Es necesario entonces proponer miradas estratégicas del desarrollo hacia la integración de las políticas sectoriales o fragmentadas en favor de un objetivo común dirigido a lograr un desarrollo más sustentable, mejorando al menos las condiciones de vida futura de la población.

Tensiones de carácter ambiental como base para una agenda de sustentabilidad

Más allá del escenario que plantea la modificación de la ley de bases del medioambiente, mediante la incorporación de la EAE como instrumento de gestión ambiental, durante las últimas dos décadas se ha visto emerger una cantidad creciente de movimientos proambientalistas que reaccionan ante el riesgo que algunas actividades o proyectos representan para el medioambiente o para la población (tal como se revisó en el punto sobre nuevos actores y participación ciudadana). Estas reacciones surgen con distintos énfasis y niveles de adherencia ciudadana, lo cual depende principalmente de la escala o tipo de intervención y su impacto, de los intereses “ambientales” que las organizaciones defienden, y de la capacidad de influir en los medios de comunicación y en la población.

Lo anterior es un tema complejo pues tanto desde el punto de vista de las organizaciones ambientalistas, como desde las iniciativas de inversión, puede existir subjetividad e intereses creados en ambas partes y que motivan estas tensiones. Esto reclama, por lo tanto, que el Estado (o una entidad ambientalmente imparcial), pueda dirigir y brindar cierta coherencia ante estos conflictos mediante la formulación de una imagen objetivo de desarrollo sustentable ampliamente consensuada y de una estrategia para alcanzarla. Todo lo anterior permitiría que, una vez consensuada la imagen objetivo(a nivel de regiones por ejemplo), se puedan evaluar los impactos ambientales y los efectos que ellos tendrían en el marco de los objetivos de desarrollo y vocación territorial establecidos comunitariamente, definiendo con ello, para cada caso, su admisibilidad.

Referencias bibliográficas

Acselrad. H. 1999, Sustentabilidad y ciudad. EURE, Santiago v25 n.74. Santiago 1999.

Ley 19300, Sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Ministerio del Medio Ambiente 2010.

Moreno O. 2009. Problemática ambiental urbana y desarrollo sustentable en Chile. Apuntes y consideraciones desde una larga y angosta faja de tierra. Revista Electrónica DU&P. Volumen VI n17. Centro de Estudios Arquitectónicos, urbanísticos y del Paisaje. U. de Chile, Santiago 2009.

Rodrigo P. 2013. Evaluación Ambiental Estratégica, territorio y política urbana: estado actual y desafíos pendientes. En López, Ernesto; Arriagada, Camilo; Jirón, Paola; Eliash, Humberto (Eds), Chile Urbano hacia el Siglo XXI: Investigaciones y Reflexiones de Política Urbana desde la Universidad de Chile. Santiago: Editorial Universitaria.

Sánchez, R. 2007. Urbanización, cambios globales en el ambiente y desarrollo sustentable en América Latina. IAI, INE, UNEP. San José dos Campos, Brasil 2007.

Toledo, R. 2007. Urbanización, infraestructura y justicia socio-ambiental. Notas de la investigación sobre el caso de las áreas metropolitanas brasileñas, 2007. En "Urbanización, cambios globales en el ambiente y desarrollo sustentable en América Latina". IAI, INE, UNEP. San José dos Campos, Brasil 2007.

Tapia R. Imilan, W. 2013. Sustentabilidad y equilibrio ambiental del hábitat en la vivienda social. En López, Ernesto; Arriagada, Camilo; Jirón, Paola; Eliash, Humberto (Eds), Chile Urbano hacia el Siglo XXI: Investigaciones y Reflexiones de Política Urbana desde la Universidad de Chile. Santiago: Editorial Universitaria.

Winchester, L. 2006. Desafíos para el desarrollo sostenible de las ciudades en América Latina y el Caribe. EURE v32, n96 Santiago 2006.

7

Movilidad Cotidiana y Espacios Públicos

Movilidad Cotidiana

Palabras clave: movilidad cotidiana, fragmentación urbana, experiencia urbana.

El desarrollo urbano en nuestro país ha concebido el habitar en la ciudad bajo una perspectiva estática del territorio, donde cada barrio es visto de manera independiente sin considerar las experiencias de los propios habitantes, en particular, la experiencia de movilidad. Lo cierto es que los sujetos no se desenvuelven únicamente dentro de sus lugares de residencia, sino que realizan sus actividades en diversos sectores de la ciudad de acuerdo a los desplazamientos que realizan cotidianamente.

Las consecuencias físicas, sociales, culturales y económicas de tales desplazamientos han sido comprendidas bajo el concepto “movilidad cotidiana” (Jirón y Mansilla, 2014). Este término pone en manifiesto la construcción de las experiencias urbanas de acuerdo a la interacción de las personas con los distintos fragmentos de la ciudad, y su importancia en la comprensión de sus prácticas, comportamientos y formas de organización mediante la experiencia cotidiana de moverse por la urbe. La movilidad cotidiana se constituye también como una perspectiva que comprende fenómenos relacionados con la organización de la vida cotidiana de los sujetos, y cómo estos son afectados por las intervenciones urbanas y la estructuración de la ciudad.

Un aspecto fundamental que describe la movilidad cotidiana guarda relación con las condiciones en que se distribuye la infraestructura urbana en la ciudad. La desregulación del mercado y la desigual inversión en el territorio, generan espacios diferenciados que dividen la ciudad en segmentos de acuerdo a la localización. Concebir ésta fragmentación permite establecer la ciudad no como un espacio uniforme e integrado, sino atomizado por segmentos que reflejan las desigualdades sociales y se materializan en una morfología específica. Estos espacios fragmentados se estructuran, por una parte, en base al distanciamiento y, por otra, en base a la interconexión a través de la movilidad de sus habitantes y los sistemas de transporte. Esta noción hace particular sentido en los barrios segregados de la periferia de ciudades metropolitanas, donde sus habitantes deben recorrer largos trayectos para realizar sus actividades como trabajo, estudio, acceso a servicios y a equipamientos y espacios públicos relacionados con el uso del tiempo libre y el esparcimiento.

En este sentido, los sistemas de transporte son un tema relevante dentro de la movilidad, puesto que han estructurado la organización de la vida contemporánea. El modelo de crecimiento y planificación urbana han favorecido la construcción de amplios

sistemas viales para acoger la creciente tasa automotriz del país. Como consecuencia de estas transformaciones morfológicas de la ciudad, se ha incentivado el uso del automóvil lo que ha implicado el aumento constante de congestión vehicular, aumento de la contaminación atmosférica en la ciudad y una tendencia creciente a la expansión urbana (Escudero, 2013).

La planificación urbana ha tratado este tema de manera unidimensional, enfocándose, sin el éxito esperado, en los modelos de transporte, sin considerar la experiencia cotidiana de los habitantes de la ciudad, el tránsito por diversos lugares diariamente que, del mismo modo que la vivienda y el barrio, requieren de una atención especial. No han sido lo suficientemente considerados aspectos tales como la interrelación de la movilidad, la cual se genera a partir de las relaciones sociales que articulan los distintos roles de los sujetos, y que se constituyen según las necesidades de las familias, estableciendo rutas muchas veces poco ideales para los planificadores. Tampoco se ha considerado que los desplazamientos hacia el lugar de trabajo no siempre son unidireccionales si consideramos la flexibilización laboral imperantes en nuestro sistema económico, que además de promover una cultura de trabajo flexible y precario, complejiza los trayectos por la ciudad para responder a tales condiciones (Jirón, 2013).

La manera como la movilidad organiza la vida cotidiana de las personas es relevante para la política pública para generar un mirada más integral de la ciudad, y superar el enfoque sectorial de las intervenciones urbanas, ya que la atención puesta en el barrio como un espacio estático y autocontenido no refleja la complejidad de la experiencia del habitar urbano. Desde esta perspectiva, la política pública que refiere a espacios públicos y a lugares que no son la propia vivienda (en particular la derivada del Ministerio de Vivienda y Urbanismo), se ha centrado en regenerar y mejorar estos espacios, sin considerar mayormente las dinámicas de movilidad cotidiana ni el hecho de que la mayor parte de la vida de diaria transcurre en espacios diferentes al del propio barrio, en particular cuando las personas habitan en sectores que les imponen altos tiempos de desplazamiento para acercarse a sus lugares de trabajo, a servicios y equipamientos. Del mismo modo, las metodologías participativas de regeneración de barrios tampoco consideran en mayor medida esta perspectiva de movilidad, ignorando que las personas ya no pasan mucho tiempo en sus casas. Por otro lado las políticas que no están centrada en el barrio se enfocan en el desarrollo de infraestructura mayormente pensada en el vehículo que en las personas, en el medio de transporte más que en el usuario.

La perspectiva de la movilidad cotidiana se presenta como tema emergente que es necesario profundizar para lograr una mayor integración de las experiencias sobre los diversos programas que intervienen en el territorio. Su instalación en la agenda permitiría generar una mayor comprensión sobre las dinámicas de desigualdad expresadas en la ciudad desde el movimiento de los sujetos. Siguiendo lo anterior, la capacidad de movilidad de los habitantes se vuelve relevante, ya que su restricción (tiempo de desplazamientos, baja calidad de los sistemas de transporte, poca accesibilidad de los servicios urbanos, entre otros) es una muestra de las desigualdades y existentes en la ciudad. Finalmente, la movilidad como parte del desarrollo de la ciudad también necesita un proceso participativo que permita reconocer el espacio urbano como lugares donde se construye la experiencia de ciudad y en donde prime el interés colectivo (Escudero, 2013).

Espacio Público-Espacio Político

Palabras clave: Comúnmente la noción de espacio público es reducida a la infraestructura urbana de uso público, ya sea áreas verdes, paseos, plazas, entre otras. No obstante, como indica Borja (2003), el espacio público se caracteriza por su multifuncionalidad, por su pertenencia a la ciudad y sus habitantes, y por ser el lugar establecido para el encuentro e interacción social.

conflicto urbano,
espacio público,
manifestaciones
ciudadanas.

En términos funcionales el espacio público sirve como espacio de movimiento, de descanso y esparcimiento, de interacción social, promueve la accesibilidad a los distintos sectores de la sociedad y permite su uso para diversas actividades individuales o grupales, y representa el espacio que permite desarrollar parte importante de la vida cotidiana. “Un espacio es sinónimo de lo que en él se vive, en el sentido de que las prácticas de la vida diaria están inmersas en lugares particulares.” (Hernández García, 2013: p. 143) De manera es un espacio construido mediante las relaciones sociales, proporcionando representaciones culturales urbanas, estimulando la identificación simbólica y generando cohesión comunitaria.

El sistema de producción ha marcado las transformaciones urbanas de las últimas décadas, permitiendo que los intereses del capital, apoyados por la desregulación económica y urbana, y el rol del Estado neoliberal en el desarrollo urbano, condición en el acceso a los servicios urbanos. Desde este panorama se explican algunas características que definen al espacio público en la actualidad: su desigual distribución en la ciudad y su constante privatización.

La distribución desigual de los espacios públicos en la ciudad, y el deterioro de estos en barrios vulnerables, son un reflejo de la inequidad social expresada en el territorio. La escasez y deterioro de espacios condiciona las formas de vivir en la ciudad. Se coarta la capacidad de interacción social y la identificación simbólica, propiciando la reclusión hacia la esfera privada y limitando su capacidad en la construcción de la ciudadanía.

Los espacios privados de reunión e interacción social como “malls” o “centros comerciales”, terminan reemplazando en sus funciones a los espacios públicos. Los ciudadanos abandonan los espacios públicos como centros de reunión, expresión e identificación, para utilizar los espacios privados en donde las personas dicen sentirse más representados y seguros.

Por otro lado, desde una mirada sociopolítica, el espacio público es también un espacio de formación y expresión de las voluntades colectivas. Es un espacio de representaciones, pero también es de conflictos. Bajo esta perspectiva es un campo donde se manifiesta el conflicto social (Bourdieu y Wacquant, 2005), se emplaza a la autoridad y se realizan ejercicios de demandas ciudadanas, convirtiéndolo en el espacio fundamental para la construcción y expresión de la ciudadanía.

Las diferencias y los intereses contrapuestos a menudo se materializan en el espacio público, convirtiéndose en escenario de manifestaciones políticas. Es un espacio de participación donde confluyen los diversos actores que buscan posicionar demandas. Es habitual que las marchas políticas se realicen en las principales vías de la ciudad, y no tan solo por la necesidad generada por su masividad, sino también por el carácter

simbólico como espacio político donde se legitima la participación y el encuentro entre ciudadanos. Así, el espacio público es un espacio de conquista para la ciudadanía, de lo cual depende la expresión de las voluntades colectivas y su legitimidad en el campo político. En este contexto, la violencia aparece como práctica de apropiación y, paradójicamente, también es la acción por la cual se deslegitima el conflicto. En este sentido se enfrentan intereses contrapuestos entre la ciudadanía que se manifiesta, quienes ejercen la violencia sobre el espacio público, y autoridades que buscan reprimirla y usuarios que acuden con otros propósitos.

El espacio público no solo se enfrenta a su escasez, la dificultad de acceso de los sectores más vulnerables y su privatización, sino que también a una incapacidad de las autoridades de contemplarlo desde su multifuncionalidad, no reconociendo su capacidad como espacio político, por lo que su diseño no abarca las necesidades de interacción y expresión ciudadana de la población en un sentido amplio.

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo, como uno de los principales gestores de infraestructura pública urbana, solo se aboca a diseños de espacios públicos estandarizados centrados principalmente en el equipamiento recreativo y las áreas verdes, sin generar infraestructura que permita la reunión de las personas y la manifestación política.

Recomendaciones de Investigación y Acción

- Desde este punto cabe preguntarse ¿Cómo pensar hoy el espacio público desde la multifuncionalidad y, en especial, como lugar de encuentro y manifestación del conflicto?
- ¿Qué cambios debería hacer el diseño para considerarlo como un lugar de expresión política, en particular para los espacios de escala ciudad?
- Es necesario replantearse aspectos del diseño de los espacios público con el objetivo de reconocer su capacidad de relación entre los distintos actores y como escenario del conflicto social inherente, como también desde sus múltiples funcionalidades.
- El espacio debe diseñarse considerando la escala urbana y enfocado a promover la movilidad cotidiana, las expresiones culturales y políticas, la identificación, y en definitiva, debe entenderse como un espacio de formación y expresión de voluntades colectivas

Referencias

Borja, J. (2003). *La Ciudad Conquistada*. Madrid: Editorial Alianza.

Bourdieu, P y Wacquant, L (2005) *Una invitación a la sociología reflexiva* Buenos Aires Siglo XXI Editores.

Escudero, N (2013). Movilidad sustentable, eje estructurante de la nueva política nacional de desarrollo urbano. En López, Ernesto; Arriagada, Camilo; Jirón, Paola; Eliash, Humberto (Eds), Chile Urbano hacia el Siglo XXI: Investigaciones y Reflexiones de Política Urbana desde la Universidad de Chile. Santiago: Editorial Universitaria.

Hernández García, J. (2013). Construcción Social de Espacio Público en Barrios Populares de Bogotá. Revista INVI, 28(78), 143-178. Recuperado en 02 de diciembre de 2014, de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-83582013000200005&lng=es&tlng=es. 10.4067/S0718-83582013000200005.

Jirón, P (2013), Más allá del transporte: La experiencia de la ciudad desde la movilidad cotidiana. En López, Ernesto; Arriagada, Camilo; Jirón, Paola; Eliash, Humberto (Eds), Chile Urbano hacia el Siglo XXI: Investigaciones y Reflexiones de Política Urbana desde la Universidad de Chile. Santiago: Editorial Universitaria.

Jirón, P y Mansilla, P (2014). Las consecuencias del urbanismo fragmentador en la vida cotidiana de habitantes de la ciudad de Santiago. Revista EURE, 40 (121).

8

Identificación de Actores Emergentes

Dentro del debate político sobre la ciudad deseada, han emergido diversas organizaciones o grupos dentro de la sociedad civil que intentan influir sobre la implementación de proyectos que afectan el espacio urbano. Tales actores tienen distintos grados de institucionalización, y buscan establecerse como figuras relevantes en procesos políticos y de transformación urbana fuera de los limitados mecanismos participativos establecidos.

En general, estos actores se definen por su posición frente a la implementación de iniciativas público o privadas que puedan generar un perjuicio a su entorno y a su estilo de vida, o bien, consideren que ciertas acciones gubernamentales o privadas les harán perder privilegios, siendo contrarios a una mayor integración social.

Esta continua emergencia de actores heterogéneos, muchas veces con intereses contrapuestos, vuelve relevante revisitar la discusión sobre la participación y el rol de la ciudadanía en el desarrollo urbano, bajo el entendido que es una herramienta central para la política pública, ya que permite no solo una mayor coordinación entre las autoridades y las demandas ciudadanas, sino que además es una fuente generadora de asociatividad e integración entre los miembros de una comunidad y la ciudad.

La reflexión sobre nuevos espacios de participación y colaboración puede ser útil para generar nuevos modelos de gestión para realidades particulares o, incluso revelar nuevas problemáticas que no habían sido abordadas. Al mismo tiempo, es relevante que el MINVU visualice los nuevos tipos de actores que serán y son sus interlocutores, pues ya no se trata de comités de vivienda disgregados, sino que son grupos organizados, muchas veces con un proyecto que va más allá de objetivos de corto plazo y que buscan influir en la agenda urbana.

Considerando lo anterior se han identificado 4 tipos de actores emergentes, condición que está dada en buena parte de los casos por el sólo contexto sociopolítico actual de mayor participación, movilización social y supervisión ciudadana de las políticas públicas. Por otro lado, parte de los actores emergentes corresponde algunas de estas categorías: a) organizaciones existentes, pero con nuevos liderazgos; b) organizaciones existentes pero con cambios en sus enfoques y/o abordaje de nuevos problemas; c) organizaciones que han cambiado su orgánica, su nivel de institucionalización; d) organizaciones que han cambiado su radio de acción territorial, o quizás han pasado de ser actores vinculados a la problemática de un territorio específico a actores más transversales; e) organizaciones de conformación reciente.

A continuación se presente una breve descripción de cada tipo de actor:

1. Actores privados que asumen funciones del estado: su incidencia es desde la acción e intervención en procesos habitacionales y urbanos asumiendo, en muchos casos, el rol de satisfactores de necesidades que debiera cumplir el estado. Poseen estrechos vínculos con otros actores sociales privados, que en muchos casos inciden en sus formas de financiamiento. Ejemplos de lo anterior: TECHO, Fundación mi Parque, Elemental, entre otros.
2. Grupos coyunturales asociados a causas y territorios específicos: en general corresponden a grupos que poseen perspectivas críticas frente determinadas transformaciones en sus barrios y/o áreas territoriales. Logran incidir con acciones comunicativas relevantes, generando en algunos casos información y conocimiento sobre temas relevantes, como por ejemplo, temas patrimoniales. Ejemplo de ello son organizaciones de vecinos vinculadas a barrios emblemáticos como barrio Yungay, Villa Olímpica, Plaza Ñuñoa, etc.
3. Grupos asociados a demandas emergentes a la política pública y autogestión: corresponden principalmente a grupos que promueven iniciativas autogestionadas de solución a sus necesidades habitacionales, fuertemente sustentados en la reivindicación de derechos sociales y territoriales como el Derecho a la Vivienda y el Derecho a la Ciudad. Ejemplos de ello son Federaciones de Comité de Vivienda, Movimiento de Pobladores en Lucha, entre otros.
4. Activistas en diversas materias que han profesionalizado la participación y hoy inciden en el debate: ONG, Fundaciones, Grupos de trabajo de profesionales que partieron su actividad asociados a un territorio y coyuntura específica y que luego asumieron problemáticas más transversales profesionalizando su participación y convirtiéndose en grupos de referentes sobre ciertos temas, siendo consultados en calidad de “expertos”.

Reflexiones Finales. Los temas emergentes y sus desafíos para una nueva política pública²⁷.

El conjunto de Temas Emergentes presentados a lo largo de este documento constituyen la expresión de 40 años de neoliberalismo urbano en Chile.

Estos 40 años pueden ser vistos como una época de desactivación de la política y de retracción del Estado, es decir, una época en la que se ha buscado desvincular al Estado de la provisión de ciertos derechos y se han desarticulado las formas de coordinación política en favor de formas de coordinación a través de mecanismos de mercado.

Esto significa, en pocas palabras, que el rol del Estado en el sector urbano-habitacional se ha restringido a desarrollar funciones de regulación en base a normas de eficiencia originadas en métodos de gestión privada, y a modelar un nuevo tipo de destinatario: un individuo singular, sin vinculación política y que cultive una moral bancaria asociada al ahorro.

En buena medida, éste es el *referencial* de la política urbano habitacional que se ha construido durante los últimos 40 años en Chile, entendiendo por referencial una modalidad de delimitación institucional y cognitiva de una problemática de acción pública que implica, además, el operar de valores y normas, y la articulación con un instrumental de intervención pública.

De acuerdo a ese referencial la ciudad es extensa, inacabada, explotable, tal y como se expresa en la política de liberalización del suelo iniciada a través del decreto N° 420 de diciembre de 1979, en la que se postulaba que el suelo urbano no es un recurso escaso.

Cabe señalar que esa modificación política fue acompañada de una intervención urbana masiva bajo la forma de erradicaciones. Vale decir, la “política del shock” en estado puro, que, además, transmite la señal de que el funcionamiento de mercado es relativo: no cualquiera puede vivir donde quiera, puesto que los más pobres tienen sus zonas de relegación específicas. Esto limita las expectativas del destinatario de la política pública.

Una de las consecuencias de este proceso ha sido la idea de que el hábitat es un bien a adquirir: una porción de ciudad que se compra para fines privados, desligada de cualquier idea de bien común y gestión colectiva.

En los dos puntos anteriores se presentan elementos que van perfilando un modelo de habitante urbano predominante en las últimas décadas: un individuo particular, sin vinculación política y que cultiva una moral bancaria (ahorro), que ve limitadas sus expectativas por cuanto no toda la ciudad puede convertirse en su hábitat.

Sin duda que estos elementos constituyen una suerte de “antídoto” contra “el poblador”, ese habitante de la ciudad que se organiza y moviliza para mejorar sus condicio-

27 Reflexión colectiva desarrollada por los académicos Mariela Gaete-Reyes, Luis Campos, Jorge Lareñas y Carlos Lange. Presentada originalmente en el acto de conmemoración de los 30 años del Instituto de la Vivienda (INVI), el 26 de octubre de 2015 en la Casa Central de la Universidad de Chile.

nes habitacionales, que tiene militancia política, que interpela al Estado y que amenaza permanentemente con romper las formas de dominación urbana que habían imperado hasta entonces. Frente a la figura del poblador, lo que se instala es una idea de individuo particular con las siguientes características:

- Des-vinculado: pues no debe tener vínculos políticos; ésta es la “prueba de la blancura” para ser destinatario digno de la política pública.
- Des-asistido: ya que debe ser capaz de gestionar, de modo independiente, los recursos y procedimientos para alcanzar los umbrales mínimos de asistencia otorgados por el Estado (es decir, en este proceso ya no puede organizarse con otros)
- Des-articulado: no hay ninguna preocupación acerca de la participación de este individuo en otros ámbitos de política pública o “mercados”, como el del empleo, la salud y la educación. Lo que quiere decir, que no se incentiva la articulación virtuosa entre tener una casa, tener un trabajo, tener educación, etc. Este individuo está aislado.

Para abordar los temas emergentes expuestos en este documento se requiere un reconocimiento explícito de la política como una dimensión central de la vida y como un instrumento necesario para la producción del hábitat y el territorio. Asimismo, se requiere reconocer también la relevancia fundamental de los habitantes como principales agentes de dichos procesos. Ambas consideraciones sustentan de Enfoque en Hábitat Residencial desarrollado actualmente en el INVI²⁸.

Este enfoque recoge una larga tradición de pensamiento crítico en torno al referencial de la política urbano habitacional chilena desarrollado por esta unidad académica en sus más de 30 años de historia. Desde sus orígenes, el INVI ha problematizado y cuestionado la “no-política” propiciada por dicho referencial a partir de temas como el estudio del déficit habitacional, principalmente en Santiago; el desarrollo de tipologías de vivienda como soluciones habitacionales, además de la búsqueda por una definición más integral de la vivienda y sus implicancias; y el estudio de la relación entre la ciudad y sus habitantes, reconociendo el valor de la intervención de ellas/ellos en la construcción de su propia vivienda, comprendiendo la producción del hábitat desde sus relaciones sociales y territoriales.

Asimismo, durante sus más de 30 años de historia el INVI ha promovido la generación de propuestas que aporten a la conformación de una nueva Política a través de la búsqueda de nuevos enfoques teóricos y metodológicos sustentados en principios como la multiescalaridad, multidimensionalidad y la interdisciplinariedad. La multiescalaridad reconoce la interrelación de la vivienda, el entorno inmediato, el barrio y la ciudad como componentes integrados del hábitat y el territorio. La multidimensionalidad surge del reconocimiento de que en este hábitat se interconectan aspectos físico-espaciales, socio-culturales y político-económicos, que a su vez lo modelan. Por su parte, el carácter interdisciplinario propicia una comprensión más integral de dichos procesos.

28 El Hábitat Residencial se entiende como el producto de un proceso de construcción social en el cual los seres humanos intervienen directa, activa y progresivamente mediante la incorporación de distintas formas de organizaciones socioculturales, territoriales y políticoeconómicas.

Es justamente esta mirada interdisciplinaria la que permite reconocer la relevancia de incorporar las visiones del habitante, y no solo de los especialistas, en la comprensión de los procesos de producción del hábitat y el territorio.

No cabe duda que los temas emergentes expuestos en este documento constituyen un desafío ineludible para el Enfoque de Hábitat Residencial, tanto para su comprensión integral como para el desarrollo de propuestas que los aborden.

Si se parte del supuesto que la política pública no sólo resuelve problemas sino que fundamentalmente construye realidad a través de lo que se establece como referencial, es necesario aportar a la construcción de un referencial alternativo que permita rearticular las prácticas de los distintos agentes que participan de la política. Así como se reconoce el esfuerzo sostenido desde hace una década por desplazar el referencial vivendista-cuantitativo hacia otro urbano-cualitativo, resulta necesario promover en la actualidad cambios sustanciales en las prácticas de los agentes sociales urbanos a través de una política urbana que posea verdaderamente un carácter vinculante.

Para la comprensión de los temas emergentes identificados en este documento, como también el desarrollo de propuestas que los aborden desde el Enfoque de Hábitat Residencial nos parece posible aportar a través de las siguientes líneas de acción:

- Investigando las nuevas formas de habitar, con especial atención en las principales transformaciones que las familias realizan a las viviendas caracterizando las actividades que las motiva. Este tipo de conocimiento es un insumo básico para la realización de modificaciones en cuadros normativos para diversificar las tipologías de vivienda social.

- Considerando lo anterior resulta necesario preguntarse ¿Cómo evitar que sólo los grupos organizados y de ciertos estratos que se vuelven profesionales de la participación tengan influencia en desmedro de organizaciones más pequeñas? En tal sentido, resulta necesario investigar cómo se organiza y articula la participación ciudadana en función de las diferencias socioeconómicas.
- Vinculado a lo anterior, es relevante cuestionarse sobre el marco de relaciones entre la diversidad de organizaciones sociales existentes y la institucionalidad, principalmente representada por el MINVU. En tal sentido, resulta conveniente explorar instancias y mecanismos que permitan integrar a actores de distintos territorios en una discusión permanente y no sólo en instancias que buscan legitimar diseños programáticos que ya están resueltos. Instancias como talleres, coloquios y paneles de expertos deben ser parte de las actividades de participación de los ministerios sociales y deben ser considerados en la discusión sobre políticas urbanas, pues en ellos se permitiría desarrollar visiones dinámicas y contemporáneas considerando la experiencia profesional de diversos actores.
- Por último, resulta fundamental considerar el rol de la academia como facilitador y/o articulador de demandas en la relación entre la ciudadanía y el Estado, promoviendo la producción de conocimiento a partir de la sistematización de experiencias de producción social del hábitat y el rescate de aprendizajes de iniciativas autogestionadas.

Anexo

(a)

Sistematización Grupo de Discusión sobre Temas Emergentes para la Discusión sobre Política Urbana y Habitacional

Descripción de la Actividad

El Grupo de Discusión “Temas Emergentes para la Discusión sobre la Política Urbana y Habitacional” corresponde a la segunda actividad grupal del Proyecto²⁹ y se centró en discutir en torno a la pertinencia de una lista de problemáticas relevantes para la política pública que fue elaborada en la primera etapa del proyecto centrada en revisión bibliográfica. Los objetivos de la actividad fueron los siguientes:

- Discutir sobre los temas que identificados como relevantes/emergentes, en función de la experiencia profesional, académica, docente, de los participantes.
- Esbozar recomendaciones de líneas de acción para la política pública, programas, proyectos, etc.

Fueron convocados actores relacionados con Organismos Estatales, Fundaciones, Universidades y Centros de Estudios. De acuerdo a esto asistieron representantes del MINVU, específicamente del Programa de Arriendo, representante del Centro de Estudios Públicos, representante del Colegio de Arquitectos, representante de la Fundación Vivienda.

Para detonar la conversación se realizaron las siguientes preguntas luego de haber revisado la lista de temas manejada por el Proyecto:

- ¿Cuáles son los temas emergentes que consideran relevantes para la política pública de vivienda y territorio?

29 La primera corresponde al taller realizado con académicos del Instituto de la Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile.

- ¿Cuáles son las problemáticas asociadas?
- ¿Cuáles son las líneas de acción?

A continuación se describen los principales tópicos tratados en la discusión intentando capturar lo que se señaló en el diálogo (no se vincula con elementos teóricos, bibliográficos, ni con la concepción del problema que se generó en problematización que se desarrollo para este tema en el informe número 1).

Temas Emergentes y Problemas Asociados

La discusión permitió identificar cuáles son los temas que para los participantes del grupo de discusión son aquellos más relevantes de abordar. El criterio principal para seleccionar los temas mencionados por sobre otros se relaciona directamente con la inexistencia de herramientas desde la política pública, los vacíos institucionales y la desactualización de los instrumentos existentes. En base a estos criterios, que se fueron construyendo espontáneamente a lo largo de la discusión, los participantes se centraron en los siguientes temas.

- a. **Integración:** la integración, desde la perspectiva residencial, es entendida como la satisfacción de necesidades residenciales lo que implica no sólo satisfacer la necesidad de vivienda con estándares constructivos adecuados, sino que también, dotando a las familias de accesibilidad, una buena localización en la ciudad, equipamientos y servicios. Ello significa que la integración, como contrapartida de la segregación residencial, es un problema urbano y no sólo de vivienda e implica detonar discusiones sobre el suelo urbano, la necesidad de regular el mercado y encontrar alternativas para dotarse de suelo (ver en propuestas).
- b. **Soluciones habitacionales diversas:** hay nuevos actores que requieren de soluciones habitacionales y que hoy en día no pueden acceder a una vivienda social, por ejemplo, los inmigrantes. Asimismo, las artistas del déficit habitacional han cambiado, hoy en día, la mayor parte del déficit corresponde al allegamiento, aunque también hay mucho allegamiento funcional, hay nuevas maneras de habitar y modificar las viviendas sociales. En este sentido, se requiere trabajar con diversidad de soluciones, tanto desde el punto de vista del diseño y tipologías habitacionales, como de herramientas programáticas, y no sólo centrarse en el actual subsidio a la adquisición de la vivienda en propiedad.
- c. **Instrumentos de Planificación:** los instrumentos de planificación actualmente dependen mucho de los municipios, sus recursos y su capacidad de gestión, en este sentido su pertinencia dependerá mucho del lugar donde se están diseñando. Por otra parte, se destaca la desvinculación de estos instrumentos con la política de vivienda y la posibilidad de que los planes locales puedan generar adaptaciones a los programas de vivienda en función de las características geográficas, culturales y disponibilidad de suelo urbano en los distintos municipios. Una dimensión de la desvinculación está dada porque el Plan Regulador no puede influir en las dimensiones de la vivienda social, pese a la disponibilidad de suelo en ciudades no metropolitanas.

d. **Patrimonio Urbano:** En Chile, desde el punto de vista territorial, el patrimonio puede ser entendido como zonas homogéneas que tiene cierta identidad arquitectónica y cultural. En este sentido, la visión monumentalista que prima, centrada en el edificio, parece no ser acorde a la realidad chilena. Lamentablemente el único instrumento para poder resguardar estas zonas es hacer planos seccionales, los cuales dependen de la capacidad de los municipios, pero formalmente no hay una institucionalidad clara a cargo de este tema (está en gestación)

La mirada monumentalista ha impedido vincular la conservación patrimonial con procesos de regeneración urbana. Actualmente, que un inmueble sea declarado patrimonio constituye “un castigo” para sus propietarios, porque se les pone una serie de trabas y restricciones, pero no hay recursos asociados para mantenerlos. Esto se debe a que aún sigue existiendo un debate en torno a la condición del patrimonio como bien público o privado. Si esta discusión estuviera zanjada inclinándose por el bien público (que se supone señalan las definiciones) debería haber un interés común por mantenerlo y recursos públicos comprometidos.

Líneas de Acción

Respecto a la pregunta por propuestas para abordar los problemas o líneas de acción necesarias, la discusión se centró en el fortalecimiento del Programa de Arriendo, la necesidad de vincular la conservación patrimonial a procesos de regeneración urbana y recuperación de suelo en áreas centrales, y en asuntos relativos a la gestión y financiamiento urbano.

Respecto de líneas de acción en materia habitacional, el grupo concordó en que la clave está en la diversidad de las soluciones para acoger diversos tipos de necesidades. Esta diversidad no sólo tiene que ver con las tipologías de vivienda sino también con los mecanismos de acceso a ella. En esta línea se destaca la iniciativa del Subsidio de Arriendo impulsada por el MINVU y se señala la necesidad de potenciar y mejorar este programa.

El arriendo, además de ser funcional para familias con barreras de acceso, es visto como una herramienta que puede favorecer la integración de las familias en sectores de la ciudad con mejores localizaciones y más consolidados. En este sentido tiene beneficios en la medida que permite movilidad y flexibilidad.

Al mismo tiempo, el arriendo permite abordar el problema de suelo de las áreas metropolitanas dando uso a parte del parque habitacional que está en áreas consolidadas y que está siendo subutilizado. En este sentido, programas alternativos a la propiedad se pueden vincular con procesos de reciclaje urbano y regeneración barrial, aportando a solucionar los problemas de suelo.

Se señaló la necesidad de que el subsidio se amplíe para otros tipos de familias con barreras de acceso a la vivienda social y que no sea concebido como un trato entre privados, ya que existe la impresión de que hoy se deja solo al arrendatario, sin un mayor involucramiento del Estado en el vínculo contractual y en el resguardo de la calidad de la oferta.

Respecto de este mismo programa se generó una discusión respecto al real sustento cultural de la preferencia por residir en una vivienda en propiedad. Se señaló que esa preferencia era construida a partir de intereses particulares y, desde otra mirada, se destacó que corresponde a una optimización de recursos (visión economicista) y a una preferencia cultural naturalizada.

Desde el punto de vista del patrimonio es fundamental el fortalecimiento de la institucionalidad y el cambio de enfoque. Al respecto, se ve como positivo que el Consejo de la Cultura sea la institución que estará a cargo del tema, y se espera que se cambie de la visión física a una mirada más sociocultural. Asimismo, por las características del patrimonio urbano chileno, se señala la necesidad de flexibilizar parte de las normativas asociadas a la recuperación patrimonial y contar con mayor financiamiento, de manera que no sea un castigo la declaratoria de patrimonio y no implique un deterioro de la edificación de las condiciones de vida de sus habitantes, como ocurre hoy.

También se estableció una potencial vinculación entre conservación patrimonial-arriendo y regeneración urbana, señalando que la recuperación de edificios patrimoniales podría contribuir a regenerar sectores de la ciudad al asociarse a una inversión mayor y reacondicionar sus espacios para vivienda de interés social en arriendo. Ello permitiría recuperar edificios abandonados y convertir al arriendo como una oportunidad para recuperar suelo residencial en áreas centrales.

Desde el punto de vista de la gestión local de recursos para impulsar el desarrollo urbano, se destacó la necesidad de ampliar la recaudación a partir del impuesto territorial. Para ello se señaló la necesidad de mejorar y actualizar con mayor rapidez los avalúos y ampliar la base tributaria.

(b)

Sistematización Grupo de Discusión sobre Nuevos Actores y Participación Ciudadana en el Desarrollo Urbano

Descripción de la Actividad

El Grupo de Discusión “Nuevos actores y participación ciudadana en el desarrollo urbano” se centró en identificar la relevancia que las organizaciones de la sociedad civil tienen en la problematización de la ciudad y en la identificación de mecanismos de participación. Los principales objetivos de esta actividad fueron:

- Revisitar la discusión sobre la participación y el rol de la ciudadanía en el desarrollo urbano, bajo el entendido que es una herramienta central para la política pública
- Discutir la relevancia que las organizaciones de la sociedad civil tienen en la problematización de la ciudad y en la identificación de mecanismos de participación.

Fueron convocados diversos actores relacionados con organismos estatales, organizaciones vinculadas a movimientos de pobladores y ONGs. De acuerdo a esto asistieron representantes del MINVU, específicamente del programa Quiero mi Barrio, representantes del movimiento de pobladores UKAMAU, un representante de la Fundación Vivienda, y un profesional ligado al Movimiento Pobladores en Lucha.

La discusión fue orientada de acuerdo a 4 preguntas:

- ¿Qué entienden por participación ciudadana?
- ¿Cuál es el rol de los actores ciudadanos en el diseño de políticas públicas?
- ¿Cuál es el rol de los actores ciudadanos en la implementación de la política pública de vivienda y territorio?
- ¿Qué mecanismos podrían implementarse desde las políticas públicas para vincular a la ciudadanía, actores organizados y políticas públicas?

En relación a las preguntas anteriores y de acuerdo a la dinámica generada por el grupo, la discusión se centró en la concepción y valoración de la participación ciudadana, el rol de los actores ciudadanos y la autogestión, y los mecanismos para generar políticas de participación. A continuación se describen los principales tópicos tratados en la discusión intentando capturar lo que se señaló en el diálogo (no se vincula con elementos teóricos, bibliográficos, ni con la concepción del problema que se generó en problematización que se desarrollo para este tema en el informe número 1)

Participación ciudadana

En primer lugar, los integrantes del grupo de discusión abordaron una concepción general de la participación ciudadana desde la facultad propia del ejercicio de la ciudadanía, en donde se entiende como un derecho político que apela a la capacidad de los integrantes de un territorio administrativo para tomar decisiones. La participación ciudadana apuntaría entonces a ser un ejercicio del sujeto para influir sobre lo colectivo.

Por otro lado, también se añade que la participación ciudadana es un mecanismo para responder a las demandas ciudadanas y mediar frente a los conflictos de la sociedad civil. Este punto apoya la noción de ejercicio ciudadano incluyendo el concepto de mecanismo estatal.

Desde la visión institucional, la participación ciudadana es derechamente una política pública que debe contribuir a la reflexión y toma de decisiones de un colectivo sobre su territorio. Con el objetivo de generar intervenciones sustentables, el programa “Quiero mi Barrio” ha establecido la participación ciudadana como un eje central, puesto que a través de la co-producción en el diseño e implementación de intervenciones de regeneración barrial, los beneficiarios generan apropiación sobre el territorio. La participación entonces se entiende como un mecanismo necesario para la regeneración del tejido social que permitiría la sustentabilidad de las intervenciones en el barrio.

Sin embargo, la capacidad de la participación ciudadana para generar cohesión social es cuestionada desde representantes de movimientos sociales, expresando no sentirse cómodos con la política pública que busca, desde arriba, potenciar la participación y que la entiende como un mero canal de comunicación. En este sentido, se valora la capacidad autogestionaria de las comunidades para desarrollar la cohesión social, y las políticas públicas deberían estar enfocadas en satisfacer las necesidades básicas y aspectos materiales que impidan que las comunidades se puedan desarrollar como, por ejemplo, el derecho a la vivienda. Entonces la participación ciudadana no sería el foco que desarrollaría cohesión, sino la capacidad de la comunidad para generar autogestión sobre las acciones de su territorio.

En este sentido, la discusión llevó a que la concepción de la participación ciudadana se viera desde dos aristas. Por una parte se entiende como una herramienta del Estado que entrega a la comunidad la capacidad de tomar decisiones sobre las intervenciones que afectan el territorio en base a la co-producción y en el diseño colaborativo de los proyectos. Los esfuerzos se enfocan en el fortalecimiento de los lazos sociales con el objetivo de que las intervenciones sean apropiadas por los beneficiarios y puedan mantenerse en el tiempo.

En segundo término, la participación se constituye como un ejercicio básico de la ciudadanía, el cual no espera ser otorgado por la política pública y puede expresarse a través de diversas instancias. La autogestión se instala como una práctica que justamente responde a la necesidad de participar sobre el debate del bien común a nivel local y que permitiría satisfacer necesidades básicas de manera alternativa a lo ofrecido por el estado.

Rol de los actores ciudadanos y la autogestión

Parte de los convocados consideran que antes de definir el rol de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas, se debe considerar que el estado tiene responsabilidad en la formación de ciudadanos, de manera que debiera ser su prioridad en democracia generar una educación cívica que prepara al sujeto a hacer uso y exigir sus derechos, como también a estar consciente sobre sus responsabilidades ciudadanas. La formación de ciudadanos permitiría convertirlos en actores sociales activos.

Por lo general, los mecanismos de participación impulsados desde la política pública son consultivos y no generan espacios de co-creación donde más que legitimar un diseño, se establezca un proceso que integre las perspectivas de la comunidad, pese a que el resultado sea distinto a lo diseñado.

Desde los movimientos sociales se expresa una crítica hacia los modelos de participación dentro de las intervenciones urbanas. Por lo general las soluciones habitacionales buscan ser lo más expeditas posibles, coincidiendo que no logran integrar a la comunidad en el proceso. Frente a este panorama se instala en la discusión la posibilidad de la autogestión como un mecanismo viable en los proyectos urbanos

La maestranza de San Eugenio es un proyecto en donde los pobladores son responsables de su gestión sin el intermediario de la entidad patrocinante, y la tramitación de las familias y todos los procesos fueron gestionados por la misma organización. No obstante la eliminación del art. 68 en el decreto que rige actualmente al Fondo de Elección de Vivienda (Decreto Supremo N° 49), impide la autogestión en los proyectos imponiendo a la Entidad Patrocinante como mediadora. Por este motivo, el movimiento UKAMAU ya se ha generado movilizaciones en torno a la derogación del artículo. También declararon que pese a la invitación a una mesa de trabajo creada por SERVIU en relación al tema, la posibilidad de prescindir de la Entidad Patrocinante no fue aceptada, por lo que se ha generado incertidumbre sobre la posibilidad de crear otros proyectos bajo autogestión de la comunidad.

La autogestión de los proyectos urbanos se comprende como un espacio de real participación sobre las decisiones públicas a nivel local, por lo que algunos movimientos establecen como campo de lucha la posibilidad de ejercer el estatus de ciudadanía dentro de su territorio, pese a que las autoridades impulsadas por criterios técnicos intentan disminuir esta capacidad e interponer a la entidad patrocinante como gestor de los proyectos.

No obstante, según las representantes del programa Quiero mi Barrio, la autogestión es una herramienta propia de comunidades con mayor grado de maduración organizacional, de manera que las políticas públicas de participación ciudadana orientadas a generar cohesión social y autodeterminación pueden ser una real alternativa para el resto de las comunidades. Bajo este sentido entonces se concuerda que en las organizaciones con un grado de madurez suficiente la autogestión debiera ser una opción en el desarrollo de las intervenciones locales y el Estado no debiera limitarlas ya que se significa como un aspecto importante del ejercicio ciudadano.

Mecanismos desde la política pública para vincular a la ciudadanía

Sobre este aspecto, los representantes de movimientos de pobladores consideran que lo elemental es que las políticas de participación sean mayormente deliberativas sobre las decisiones finales, y no se les contemple como simples validadores de un determinado proyecto sin involucrar a la comunidad en su diseño.

Desde un aspecto técnico se plantea que la comunidad pueda tener decisión sobre la priorización de los recursos a nivel local. Este mecanismo permitiría que los recursos estatales de carácter prioritario puedan ser enfocados en las demandas más urgentes que estime la comunidad.

Asimismo, se establecen 3 problemas fundamentales que inciden en el resultado de las políticas de participación ciudadana:

1. Como problema trascendental en las políticas públicas, la falta de una mayor **articulación intersectorial** dado el actuar fragmentado del Estado. En este sentido, los programas de escala barrial pueden servir a generar mayores niveles de Intersectorialidad entre el Municipio y Estado
2. Falta **desarrollo de metodologías** que permitan la deliberación de los actores locales. Es importante trabajar en mecanismos que permitan generar instancias participativas de calidad, en donde los actores locales puedan verse representados y sus perspectivas se vean reflejadas en el diseño y ejecución del proyecto.
3. Por último, repensar el **rol del municipio** en la aplicación de mecanismos de participación. En la actualidad, los Planes de Desarrollo Comunal no logran responder a las necesidades de la población. De mala manera se comprende al Municipio como un intermediario del Estado para aplicar instrumentos a escala local, sin generar problemáticas sobre el modelo de desarrollo local.

Desde una perspectiva crítica se asume que el municipio ha funcionado bajo la lógica neoliberal de modernización del Estado para administrar instrumentos de carácter nacional a nivel local. Ha perdido el rol de gobierno local y ha abandonado el concepto de comunidad. Desde ahí se plantea la necesidad de reformular la ley orgánica de Municipios orientándola hacia redefinir lo que se considera como proyecto comunitario.

(c)

Sistematización Taller Líneas de Acción para Problemáticas Urbanas Emergentes

Metodología y Estructura del Taller

El taller “Líneas de acción para problemáticas urbanas emergentes” tuvo como objetivo establecer una discusión en torno a los problemas urbanos recientes que son importantes de tematizar, posicionar en la agenda, investigar y diseñar políticas específicas para abordarlos.

La metodología de trabajo para el taller consistió en dividir a los asistentes en 5 grupos en función de su experticia, investigaciones, formación e intereses. A cada grupo le fue asignado uno o más temas emergentes, los que se discutieron a partir de 4 preguntas:

1. Describir el tema y los problemas relacionados: ¿Cuáles es el o los problemas relacionados con el tema, cómo entiende el grupo el problema, cómo lo interpreta?.
2. Relación con otros temas: ¿Con que otros temas, de los presentados, se relaciona? (relación causal, son parte de una misma problemática, afectan a la misma población, etc.).
3. Soluciones: ¿qué mecanismos, políticas y/o programas podrían implementarse para abordarlo?
4. Actores Involucrados: ¿qué actores públicos, privados, ciudadanos deberían estar involucrados en el diseño e implementación?

Discusión de Temas

Movilidad Cotidiana y Espacios Públicos

Pablo Arriagada / Mónica Ruiz / Geraldine Hermann

Pregunta 1: ¿Cuáles es el o los problemas relacionados con el tema, cómo entiende el grupo el problema, cómo lo interpreta?

– Respecto a la movilidad y el diseño de la ciudad, el grupo considera que existe un paradigma en nuestra cultura y políticas públicas que considera el espacio orientado al automóvil, y que la infraestructura urbana no estima otras variantes de movilidad. Esta característica potencia congestión vehicular y la inequidad social en la movilidad urbana. Es relevante establecer mayor coordinación intersectorial para abordar este tema

Pregunta 2: ¿Con que otros temas, de los presentados, se relaciona? (relación causal, son parte de una misma problemática, afectan a la misma población, etc.).

– El tema se relaciona con descentralización institucional, la vida cívica, en el sentido de comprensión de lo público, la forma en cómo se toman las decisiones y la participación ciudadana, la ciudad saludable como incentivo para la calidad de vida, en donde las políticas de transporte y movilidad tienen impacto en la salud de las personas.

– La resiliencia ante desastres naturales es un tema considerado como poco abordado y emergente, en el sentido que los espacios públicos pueden transformarse en espacios de resiliencia ante catástrofes.

Pregunta 3: ¿Qué mecanismos, políticas y/o programas podrían implementarse para abordarlo?

– Considerando que los espacios tienen una multiplicidad de usos y usuarios, en términos de infraestructura, es importante redefinir el concepto de vía como no orientada a los automóviles, sino como un espacio de estar y transporte. Redefinir también los estándares para peatones y ciclistas, en cuanto a calzadas, aceras, entre otros.

– Por otro lado también son necesarias nuevas metodologías para la evaluación social de los proyectos. Mayor coordinación intersectorial, mejorar la gestión de tránsito, en cuanto a la tarificación vial, aumentar el impuesto al automóvil y nuevas tecnologías de información y comunicación.

– Generar medidas que permitan reducir la desigualdad urbana, en cuanto a permitir una mayor distribución y acceso a la infraestructura urbana.

– Además es importante generar mecanismos para aumentar la inversión en el transporte público, descentralizar las decisiones e relación del espacio público, mejorar los mecanismos de participación ciudadana y redefinir la participación del sector privado.

Pregunta 4: ¿Qué actores públicos, privados, ciudadanos deberían estar involucrados en el diseño e implementación?

- Debería ser la ciudadanía en su conjunto y las organizaciones sociales, en cuanto logren incidencia real en la toma de decisiones públicas. El sector privado, en la medida que pueda ser parte en el financiamiento de los proyectos. El sector público también en cuanto logre mayor coordinación intersectorial (MOP, MINVU, Municipios, etc.)

Medioambiente Urbano y Sustentabilidad

Sergio León / Mario Grandón

Pregunta 1: ¿Cuáles es el o los problemas relacionados con el tema, cómo entiende el grupo el problema, cómo lo interpreta?

- El grupo entiende al medio ambiente urbano como todos los elementos que conforman la ciudad y su emplazamiento, es decir su el territorio que ocupa y todo lo construido. El Estado, en general, no considera la importancia del medioambiente urbano y se enfoca en la satisfacción del déficit habitacional, dejando a un lado el componente urbano, la construcción de espacios públicos, de equipamiento, etc.

Pregunta 2: ¿Con que otros temas, de los presentados, se relaciona? (relación causal, son parte de una misma problemática, afectan a la misma población, etc.).

- El Medioambiente Urbano es un concepto transversal a todos los temas

Pregunta 3: ¿Qué mecanismos, políticas y/o programas podrían implementarse para abordarlo?

- El primer tema fundamental para abordar la problemática del medioambiente es la coordinación operativa multisectorial entre las distintas escalas (MINVU, Seremi y Gobierno Local)
- El Estado debe participar en los lineamientos y su factibilización generando soluciones posibles, probando modelos y estableciendo opciones para implementar con cierta flexibilidad en el marco de los diversos contextos regionales. Del mismo, el MINVU debe ser capaz de generar mejor y mayor información y disponer de la mejor capacidad técnica.
- Definir políticas en relación a la realidad regional y local. En este sentido es importante diversificar la PNUD para considerar diferencias regionales.
- Trabajo a nivel local que permita generar participación efectiva a toda la comunidad y no solo a sus representantes, lo que permitiría evitar que la solución se trabe por la gestión de un mal dirigente.

Pregunta 4: ¿Qué actores públicos, privados, ciudadanos deberían estar involucrados en el diseño e implementación?

- Un trabajo intersectorial que coordine al MINVU, Ministerio de Desarrollo Social, Intendencia, Municipio, Dirigentes, y una efectiva participación ciudadana deliberativa.

Deterioro y Revitalización de las Áreas Centrales: Desafíos y Oportunidades desde el Patrimonio

Angélica Molina / Irene Tapia / Doris González

Pregunta 1: ¿Cuáles es el o los problemas relacionados con el tema, cómo entiende el grupo el problema, cómo lo interpreta?

- En primer lugar se considera que existe una falta de regulación en la política pública, ya que resulta ser débil en temas vinculados a la recuperación del patrimonio y las áreas centrales. Junto a esto también hay algunas debilidades de la gestión por parte del gobierno local.
- También se relaciona con una falta de involucramiento por parte de la ciudadanía en este tema y una concepción del patrimonio como un bien privado y no colectivo, de responsabilidad y uso común.
- Se constata un problema en la definición de patrimonio, ya que no lo consideramos como parte de nuestra cultura e historia.

Pregunta 2: ¿Con qué otros temas, de los presentados, se relaciona? (relación causal, son parte de una misma problemática, afectan a la misma población, etc.).

- Se considera que el deterioro y revitalización de las áreas centrales es un aspecto transversal que se relaciona con el resto de los temas, aunque tiene mayor incidencia en la equidad urbana y el derecho al acceso al suelo e integración.
- También se relaciona con la participación ciudadana, en cuanto a la necesidad de relevar más este tema y determinar quiénes son los actores involucrados.

Pregunta 3: ¿Qué mecanismos, políticas y/o programas podrían implementarse para abordarlo?

- Es trascendental redefinir el rol del Estado en las políticas de suelo, con el objetivo de frenar la especulación inmobiliaria y la expulsión de los pobres de los centros urbanos.

- Otro aspecto relevante es la co-gestión y la responsabilidad ciudadana y del Estado. En este sentido se valora la posibilidad de la autogestión como mecanismo de participación ciudadana y dialogo directo con la autoridad.
- Se deben buscar formas para desarrollar más proyectos de recuperación de inmuebles con valor patrimonial en zonas centrales, recuperándolos con usos diversos, incluyendo el habitacional, redefiniendo las políticas de acceso al suelo en áreas centrales y valorando la co-gestión.

Pregunta 4: ¿Qué actores públicos, privados, ciudadanos deberían estar involucrados en el diseño e implementación?

- Coordinación entre el MINVU y Serviu, gobiernos locales, la ciudadanía organizada a través de la co-gestión, y la empresa privada mayormente regulada

Equidad Urbana: Acceso al Suelo Urbano e Integración Social

Pablo Trivelli / Raúl Ponce / Leonardo Moreno

Pregunta 1: ¿Cuáles es el o los problemas relacionados con el tema, cómo entiende el grupo el problema, cómo lo interpreta?

- El problema de la inequidad urbana y el acceso al suelo contiene una raíz ideológica, puesto que el punto central radica en lo que entendemos como derecho a propiedad. Desde la noción liberal que impera en nuestra sociedad, la propiedad se transforma en una mercancía transable en el mercado, por lo que su acceso es determinado por su valor. Este marco político e ideológico concibe la propiedad como un derecho del individuo por sobre el colectivo, determinando la construcción de las ciudades y sus efectos segregadores.

Pregunta 2: ¿Con qué otros temas, de los presentados, se relaciona? (relación causal, son parte de una misma problemática, afectan a la misma población, etc.).

- Se relaciona con el desmontaje de la planificación, entendida como la integración de pensamientos sociales con un fin público. Se relaciona también con la captación de plusvalía y la segregación urbana.

Pregunta 3: ¿Qué mecanismos, políticas y/o programas podrían implementarse para abordarlo?

- Un mecanismo útil puede ser la formación de bancos de suelos que permitan recuperar la plusvalía. En términos conceptuales es necesario también redefinir conceptos urbanos básicos, como es el caso de la integración urbana.

Pregunta 4: ¿Qué actores públicos, privados, ciudadanos deberían estar involucrados en el diseño e implementación?

- Las comunidades, que se entienden como lo público no estatal
- Relación público-privado

Desafíos para la Vivienda Social: Nuevas Necesidades, Nuevos Usos y Modelos Alternativos

-Nuevas Formas de Habitar y Desafíos al Diseño de la Vivienda Social

-Nuevos Estándares y Metodologías de Diseño para Mejorar la Calidad y Habitabilidad de la Vivienda Social

-Barreras de Acceso a la Vivienda Social Actual y Alternativas a la Vivienda en Propiedad

Susana Aravena / Sebastián Iruarizaga

Pregunta 1: ¿Cuáles es el o los problemas relacionados con el tema, cómo entiende el grupo el problema, cómo lo interpreta?

- En términos generales, la vivienda social se genera en base a un modelo único neoliberal de mercado, que es el sistema de subsidio a la demanda. Esta considera la entrega de una vivienda individual y sin deuda como mecanismo para reducir el déficit habitacional. Este modelo se enfrenta al problema de su rigidez del marco normativo y estandarización de diseño, impidiendo abordar problemáticas específicas locales.
- Otro problema fundamental tiene que ver con la escasez de suelo, que de acuerdo ya a diversos estudios se ha considerado que es tan sólo un mito.

Pregunta 2: ¿Con qué otros temas, de los presentados, se relaciona? (relación causal, son parte de una misma problemática, afectan a la misma población, etc.).

- Se relaciona con la supuesta falta de suelo para vivienda social.
- La relación proporcional entre el aumento de subsidio y aumento de valor de suelo
- La participación ciudadana

Pregunta 3: ¿Qué mecanismos, políticas y/o programas podrían implementarse para abordarlo?

- Los mecanismos identificados apuntan a la creación de bancos de suelo y zonas de regeneración urbana. Además se considera necesario crear subsidios alternativos para obtención de vivienda, en la medida que abarquen las distintas necesidades habitacionales de las familias.
- Es importante también aprovechar el capital social de los propios ciudadanos, y pasar del asistencialismo a la cooperación

Pregunta 4: ¿Qué actores públicos, privados, ciudadanos deberían estar involucrados en el diseño e implementación?

- Los Municipios
- Las organizaciones comunitarias.
- Y alianzas público-privadas

Nuevos Actores y Participación Ciudadana en el Desarrollo Urbano Planificación Metropolitana y Gobernabilidad

Claudia Campodónico / Miguel Prieto / Vicente Espinoza

Pregunta 1: ¿Cuáles es el o los problemas relacionados con el tema, cómo entiende el grupo el problema, cómo lo interpreta?

- El primer problema relacionado es la falta de metodologías de participación ciudadana, o bien la sistematización de experiencias relacionadas.
- Otro punto es que la participación solo se enfoca en resolver problemas de una comunidad determinada y no intenta discutir problemas globales. En este sentido, los procesos de participación no permiten generar políticas públicas trascendentales, ya que se instala solamente para definir, y la mayoría de las veces, sólo validar un proyecto local determinado.
- Por otro lado, es importante poner atención en los aspectos negativos que genera la lógica de los fondos concursables, ya que estimulan la competencia entre las distintas agrupaciones y les dificulta la cooperación.

Pregunta 2: ¿Con qué otros temas, de los presentados, se relaciona? (relación causal, son parte de una misma problemática, afectan a la misma población, etc.).

- Segregación urbana.

Pregunta 3: ¿Qué mecanismos, políticas y/o programas podrían implementarse para abordarlo?

- Son necesarias reformas que fortalezcan las instituciones encargadas del desarrollo local en la medida que las facultades del gobierno local, al día de hoy, son precarias, no tienen todas las herramientas para tomar todas las decisiones.
- Relevancia en la necesidad de universalizar el lenguaje urbano y mejorar la comunicación, como forma de ayudar en los procesos de participación.

Pregunta 4: ¿Qué actores públicos, privados, ciudadanos deberían estar involucrados en el diseño e implementación?

- Todos los actores deben participar en los procesos de diseño e implementación.
- Respecto a los actores gubernamentales, se evidencia, un problema de descoordinación entre las distintas escalas (gobierno local, metropolitano y regional) que es necesario mejorar.

Debate Final

Al término de las presentaciones de cada uno de los grupos se dio un espacio para que los asistentes debatieran sobre los temas expuestos, en donde cabe resaltar las siguientes observaciones:

- Un tema que puede resultar emergente para la política pública tiene que ver con territorios que concentran externalidades negativas, los cuales fueron denominados territorios pasivos urbanos o pasivos sectoriales. Un pequeño estudio hecho en la Seremi Metropolitana identificó en la región algunos de estos sectores que concentran importantes infraestructuras que son foco de malestar para los vecinos.
- Otra problemática tiene que ver con la estandarización de las soluciones habitacionales suponiendo que todos los grupos poseen las mismas características y que podrán ser abordadas de igual forma, genera expectativas en las familias que no podrán ser resueltas desde el Estado. Bajo este punto el tema de las escalas de gobierno es muy importante, sobre todo la generación de soluciones desde lo local. La participación también debe ser pensada desde lo local, siendo esta la manera de vincular a la ciudadanía en aspectos de interés más transversales.
- Otro tema que emerge es el crecimiento del uso residencial en zonas rurales. Actualmente en las zonas rurales existen al rededor 26.000 hectáreas construidas de uso urbano en constante crecimiento. Pese a que no es considerado como emergente, se hace hincapié en la necesidad otorgarle mayor relevancia a la problemática dentro de las discusiones sobre políticas urbanas.
- Finalmente se considera que es necesario instalar iniciativas como este Taller y las instancias colectivas del proyecto de Identificación de Temas Emergentes, como elementos de participación vinculantes dentro de la discusión sobre políticas urbanas, en donde se permitiría desarrollar visiones dinámicas y contemporáneas considerando la experiencia profesional de diversos actores que, en ocasiones, no tienen instancias de participación para canalizar su experticia y que podrían hacer un gran aporte al diseño y evaluación de políticas públicas.

