



UNIVERSIDAD DE CHILE

**“INTEGRACIÓN SOCIAL URBANA EN CHILE: DESARROLLO DEL  
CONCEPTO, PROPUESTAS DE GOBERNANZA Y ESCALAS DE  
IMPLEMENTACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS”**

Proyecto de investigación de tesis  
para optar al grado de Magister en Urbanismo

**Alumna:** Pía Monardes Morales

**Profesor guía:** Camilo Arriagada Luco

**Profesora co-guía:** Alejandra Rasse Sepúlveda

2 de Marzo, 2020

---

## AGRADECIMIENTOS

Estos dos años fueron un *punto de inflexión* en la vida.  
Gracias a quienes estuvieron, están y estarán.

*Familia y Círculo de Hierro*: sin su amor, apañe, empatía y contención, el camino hubiera sido aún más difícil.

*Zoom Zona Norte*: nos apoyamos, contuvimos y aprendimos. Trabajo Social, Geografía y Arquitectura, mejor triada, a eso llamo mirar la ciudad de manera integral.

A los profesores que creyeron en lo que podía aportar desde mi disciplina y experiencia.

Al profesor guía *Camilo Arriagada*, que con sus conversas, retos y consejos logramos esta tesis y porque es lo social lo que nos une y hace reflexionar la ciudad/sociedad que tenemos.

*Alejandra Rasse*, mi co-guía, que aceptó esta aventura y gracias a nuestras conversas dispersas en cafés, salieron ideas increíbles.

*Urbanismo Social*, privilegiada soy de estar en un lugar así.

Al 18 de Octubre 2019, el despertar chileno, donde se posicionan temas tan relevantes que han influenciado que nuestra sociedad/ciudad sea tan injusta y desigual. Hoy más que nunca debemos dejar atrás el miedo a que sean las propias personas las que trabajen y decidan por la ciudad/sociedad que queremos: "Nunca más sin nosotros (as)".

---

*Esta tesis es tan mía como de ustedes.*

\*Este Magister fue cursado gracias al financiamiento de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID, Ex Conicyt) / Programa Becas / Magister Nacional /2018.-

## ÍNDICE

<b>1. RESUMEN .....</b>	<b>4</b>
<b>2. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>6</b>
<b>3. ANTECEDENTES.....</b>	<b>9</b>
<b>4. MARCO TEORICO.....</b>	<b>14</b>
<b>4.1. De las teorías de la Marginalidad a la Integración Social Urbana. ....</b>	<b>14</b>
4.1.1. Marginalidad Urbana y Exclusión Social.....	14
4.1.2. Segregación Residencial.....	17
4.1.3 Integración Social Urbana. ....	20
<b>4.2. Actual Institucionalidad Urbana Habitacional en Chile: lógicas y soluciones .....</b>	<b>24</b>
4.2.1. Política subsidiaria desde la Dictadura .....	24
4.2.2. Años noventa: Disminución del déficit habitacional cuantitativo versus déficit cualitativo.....	25
4.2.3. Coyuntura actual: dominio del mercado de suelo y desarrollo inmobiliario; <i>trade off</i> vivienda o Ciudad .....	27
4.2.4. Propuestas actuales de ISU .....	29
<b>4.3. Gestión de políticas públicas: modelo de gobernanza para la ISU .....</b>	<b>31</b>
4.3.1. Modelos de gobernanza urbana .....	31
4.3.2. Escalas de actuación urbana y Orientación de las políticas .....	34
<b>5. METODOLOGÍA.....</b>	<b>37</b>
<b>5.1 Instrumentos de política urbano habitacional chilena .....</b>	<b>37</b>
<b>5.2 Modelos de gestión/gobernanza en casos internacionales .....</b>	<b>39</b>
<b>5.3 Entrevistas a expertos .....</b>	<b>40</b>
<b>6. RESULTADOS .....</b>	<b>42</b>
<b>6.1 ISU EN POLITICA URBANO HABITACIONAL CHILENA: sectorial y fragmentada.....</b>	<b>42</b>
i) PROGRAMA DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL DS 19 .....	42
ii) PNDU .....	45
iii) PROPUESTA DE LEY DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y URBANA.....	48
<b>6.2 EXPERTOS DEL TEMA: visiones, diferencias y consensos. ....</b>	<b>54</b>
<b>6.3 REFERENTES INTERNACIONALES: Ciudades descentralizadas con desarrollo metropolitano integral y equitativo. ....</b>	<b>75</b>
<b>7. CONCLUSIONES.....</b>	<b>86</b>
<b>8. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>94</b>
<b>9. ANEXOS.....</b>	<b>103</b>

## 1. RESUMEN

Los problemas de Integración Social Urbana (ISU) en Chile son reconocidos por organismos internacionales (OCDE-CEPAL) como por ministerios y sectores políticos de diferente signo. Por sus nexos con la elevada desigualdad y segregación socio urbana, durante los últimos años se levantaron propuestas de política y legislación. Pese al reconocimiento alcanzado, no hubo logros concretos, obedeciendo a los siguientes factores: desarticulación, fragmentación y desregulación alcanzada por el desarrollo urbano en Chile, la hegemonía evidente de lógicas de proyectos aislados y privatización de la gestión urbana en detrimento de una política pública de suelo urbano y planificación, sumados a una instrumentalización de concepto ISU detrás del cual no surgen propuestas adecuadas a la complejidad del problema. Este marco explicaría que, las iniciativas de política pública levantadas en Chile, aunque reconocen el tema, son insuficientes y sesgadas. Al respecto, la presente investigación realiza un análisis crítico del debate y propuestas de ISU surgidas, comparándolo con referentes internacionales validados en gestión y gobernanza urbana, concluyendo la necesidad por propuestas más integrales, intersectoriales, multi escalares, y orientadas por visiones de largo plazo de las ciudades y sistemas de gobernanza urbana que rescaten su dimensión pública. Esto, como un aporte ante la crisis de la cohesión social en nuestras ciudades, la cual se evidenció y reforzó desde el 18 de octubre con el estallido social chileno.

**Palabras claves:**

Segregación - Integración Social Urbana - Políticas Públicas Urbanas

## 2. INTRODUCCIÓN

Actualmente ISU es un tema de interés en la agenda país, cuyo origen fue el año 2006 con el gobierno de Michelle Bachelet reconociendo grandes logros en política habitacional “pero con dos grandes problemas(...): mala calidad de vivienda y barrios, y los altos niveles de segregación residencial” (Ruiz Tagle, 2019:55). Desde principios de la década del 2000 se hacía un llamado de alerta pues “se trata de un problema que es necesario estudiar y enfrentar mediante nuevas políticas públicas (...) haciendo más vulnerables a las comunidades al efecto nocivo de la segregación” (Kaztman 2001; Arriagada y Rodríguez, 2003). Se generaron instrumentos para enfrentar el tema, ya sea promoviendo la mezcla social en conjuntos habitacionales y provisión y/o mejoramiento de espacios públicos en sectores deteriorados física y socialmente.

A pesar de que exista consenso sobre este tema, se evidencia lo complejo que es trabajar desde las políticas públicas dicho concepto dada su naturaleza polisémica, pues la definición de ISU y su forma de gestión dependerá de la visión que tengan las autoridades y del modelo de desarrollo que tiene el país. Por lo mismo, la siguiente hipótesis:

“En Chile, se ha posicionado fuertemente el concepto de ISU en la agenda, y ha tenido un correlato en los instrumentos de política pública. Sin embargo, éstos han reducido el concepto y su concepción ha sido fragmentada y sectorialista sin mirada de escala urbana, es decir, su impacto ha sido más micro,

no considerando a la ciudad como un sistema integral ni una gestión articuladora y conciliadora entre los diferentes actores que tienen interés en la ciudad”.

Para confirmar lo anterior, se obtienen los siguientes objetivos:

Analizar la *suficiencia y coherencia*<sup>1</sup> de la política pública urbano habitacional chilena<sup>2</sup> sobre ISU en términos del enfoque, escalaridad de actuación y modelo de gestión implícito, comparándolo con referentes internacionales y opiniones de expertos. Todo lo anterior para proponer mejoras oportunas al diseño de estas políticas; cuyos objetivos específicos<sup>3</sup> son:

1. Analizar los instrumentos chilenos actuales de ISU en los componentes de enfoque, escalaridad de actuación y modelo de gestión, para ver en qué medida existe complementariedad, consistencia e integralidad entre ellos.

2. Comparar con referentes internacionales validados en temas de política urbana, particularmente respecto a su modelo de gestión y gobernanza metropolitana.

---

1 Se usan estos conceptos según la Metodología de Análisis de Políticas Públicas, elaborada por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Suficiencia observa “en qué medida el conjunto de las acciones que el programa está llevando a cabo está beneficiando a la población objetivo y de qué forma esta oferta está contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida de estas personas”. Por su parte, coherencia se refiere al grado de correspondencia lógica que existe entre los diferentes niveles de la intervención.

2 En Chile como tal no existe una política urbano habitacional, pero para esta tesis, hace referencia al conjunto de los distintos programas MINVU y lineamientos como la actual Política Nacional de Desarrollo Urbano.

3 Para cada objetivo específico se tienen las siguientes hipótesis: Hipótesis específicas y preguntas de investigación: a. ¿Cuál es el énfasis conceptual, la escala de actuación y modelo de gestión que presentan los instrumentos chilenos sobre ISU? ¿Existe complementariedad, consistencia e integralidad entre los instrumentos? Los instrumentos de política pública han reducido el concepto ISU y su concepción ha sido fragmentada y sectorialista, sin mirada de escala urbana. No existe complementariedad, consistencia ni integralidad entre los instrumentos. b. ¿Cuál es el modelo de gestión o de gobernanza que presentan los referentes internacionales en su desarrollo urbano? Las ciudades estudiadas que presentan un alto índice de calidad de vida tienen otros modelos de gestión/gobernanza diferentes al chileno que buscan la cohesión social, pues ISU ya es un objetivo logrado en su desarrollo urbano. c. ¿Cuál es la visión de los diferentes expertos sobre los elementos prioritarios del problema a resolver y su forma de solución para ciudades más integradas? No se ha desarrollado en Chile una discusión previa ni suficiente sobre ISU, siendo que existe un gran debate desaprovechado en la agenda pública.

3. Describir las visiones que tienen los diferentes expertos sobre los elementos prioritarios del problema a resolver y las formas de solución que debieran tener los instrumentos.

4. Identificar áreas de mejoras en los instrumentos para ser incluidas como lineamientos de su diseño.

Se realizó una discusión conceptual sobre los principales conceptos vinculados al tema, para posteriormente analizar instrumentos chilenos de la temática, y complementarlos con la opinión de diversos expertos del tema sobre los elementos prioritarios que debieran tener. Con ello, se comparó con referentes internacionales validados en su forma de gestionar las ciudades, para profundizar en propuestas que operativamente faltan en las ciudades chilenas. Todo en miras de aportar en lineamientos para las políticas públicas urbanas chilenas.

### 3. ANTECEDENTES

Si bien han existido avances en temas de vivienda en los últimos 25 años, se critica los impactos de la política habitacional chilena<sup>4</sup>: mala calidad de ellas, de sus barrios y altos niveles de segregación residencial. Rodríguez y Sugranyes (2004, Arriagada y Simoni, 2002) evidenciaron como el sueño de la casa propia se desvanece “cuando las familias despiertan en barrios alejados, mal diseñados sin servicios ni áreas verdes<sup>5</sup>. Esta segregación es también causa, de la política habitacional impulsada desde los años 90<sup>6</sup>, privilegiando masiva construcción en la periferia (Peterman, 2016; Arriagada, 2010; Rodríguez y Sugranyes, 2007; Ducci, 1997; entre otros) ... cuya “localización (...) fue originada por una lógica privada de abaratamiento de los costos directos de la vivienda en suelo urbano más barato” (Arriagada y Simioni, 2002).

---

4 Esto, en un contexto chileno de bastante crecimiento. Galetovic sostiene que “a mediados de los años ochenta pasó algo extraordinario. A partir de 1986 y hasta 1997 la economía chilena creció 7,6 por ciento cada año. El PGB per cápita se duplicó y Chile avanzó en apenas 12 años lo que tomaba más de 60 a las tasas históricas” (2006:57). Entre el año 1982 al 2012, el PIB per cápita en Chile fue de US\$ 3.000 a US\$ 19.000, facilitando la reducción déficit habitacional y una cobertura de servicios básicos casi universal. Lo anterior se condice según cifras de la CASEN AI 2015, el déficit habitacional corresponde a 390.000 unidades, siendo un éxito en política al contrastarlo con el millón de requerimientos de 1990. Sin embargo, el déficit habitacional actual es de 739.603 unidades (CASEN 2017), demostrando un aumento. A lo anterior se suma que Chile ha logrado una alta urbanización, pero con elevada desigualdad en el contexto OCDE. Problemas como las personas en situación de pobreza y “la exclusión social se agudizaron” (Puy, 2016:5), o como lo sostiene Arriagada (2017) confirmando que “Chile es uno de los países latinoamericanos donde la cuestión de la segregación ha generado atención (...) esto puede atribuirse a la desigualdad y la concentración del ingreso junto con la elevada urbanización y primacía urbana, concomitantes de la profundidad del modelo neoliberal” (Arriagada, 2017:1). Situación corroborada con el índice de Gini, cuyo coeficiente es 0,45 (OCDE 2017).

5 Libro “Los Con Techo: un Desafío para la Política de Vivienda Social”. Algunas cifras: el 65% abandonaría sus viviendas sociales si pudiera y casi el 90% se siente avergonzado del lugar en que vive. Además, esto se profundiza al observar las consecuencias que tienen las familias de bajos ingresos de sectores homogéneos, pues “vivir en un sector segregado trae consigo un deterioro en su calidad de vida en lo cotidiano, obstaculiza el acceso a oportunidades de empleo y educación de buena calidad, y disminuye su capacidad de acumulación patrimonial” (Rasse, 2016:27). Particularmente Santiago, en los últimos 30 años, “ha crecido tanto superficial como demográficamente (...) gracias a las políticas neoliberales que han desregulado y ampliado el límite urbano, generando una ciudad discontinua, segregada y altamente desigual en cuanto a la accesibilidad, infraestructura y servicios” (Munzenmayer, 2017:1) y en donde Alejandra Rasse sentencia que “los desarrolladores inmobiliarios orientados a este segmento de viviendas [sociales] compraron amplios paños de suelo en la periferia (...), con una precaria conexión vial y sin equipamiento urbano, desarrollando enormes conjuntos de hasta más de 1.000 viviendas” (2016:12).

6 Incluso, para algunos autores (Peterman, 2006) se podría decir que fue antes de 1979, pues la extensión de la ciudad fue propiciada por la propia acción del MINVU quien hasta los años ochenta fue el autor material de buena parte de la expansión de Santiago.

En este cuadro, se posiciona desde las políticas públicas el concepto de ISU como respuesta y solución. Desde el año 2006 se han desarrollado diversos instrumentos, ya sea promoviendo la mezcla social en conjuntos habitacionales y en la provisión y/o mejoramiento de espacios públicos en sectores deteriorados física y socialmente. Proyectos de conjuntos habitacionales con mezcla social<sup>7</sup>: el primero fue el decreto 116 (2014) de reactivación económica con integración social, el cual perfeccionado es el actual DS 19 de integración social territorial (PIST). Emerge también el subsidio a la localización (DS 174), siendo un complemento al Fondo Solidario de Vivienda que premia la buena ubicación<sup>8</sup> (Siclari, 2009:65).

En la escala barrial, se vio la necesidad de asegurar mejor calidad de vida, fomentando la integración y reducción de la desigualdad, transitando de una estrategia vivendista a proyectos de regeneración barrial. Aparece el programa Quiero Mi Barrio<sup>9</sup> que tuvo como una de sus metas explícitas la regeneración de barrios gueto.<sup>10</sup>

---

7 El fin de estos instrumentos es la mezcla social para la integración social, lo cual es útil pero insuficiente para lograrlo. Ruiz Tagle y Romano (2019) en su artículo "Mezcla social e integración urbana: aproximaciones teóricas y discusión del caso chileno" estudia las políticas chilenas que usan la mezcla social para facilitar la integración y las estudia bajo cinco conceptos: hipótesis de contacto, redes sociales, control social, modelos de rol y geografías de oportunidad. Su estudio concluye que los proyectos de integración han tenido poca eficacia en cumplir los objetivos propuestos. Se evaluaron 8 estudios existentes realizados por entidades académicas y gubernamentales de los Proyectos de Integración Social (PIS) y proyectos de reactivación económica con integración (PREIS).

8 El subsidio a la localización premia la buena ubicación, entregando financiamiento para la adquisición de terrenos cercanos a centros educacionales, de salud, transporte, acceso a vía pública, o para comprar una vivienda ya construida bien localizada.

9 Propósito del programa piloto fue "(...) contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de barrios que presentan problemas de deterioración de infraestructura, segregación y vulnerabilidad social, a través de un proceso participativo de rehabilitación de espacios públicos y de los entornos urbanos de las familias" (Decreto Supremo nro. 14, 2007) cuyas metas sobre ISU fueron: Fortalecer la localización de las familias en sus entornos de origen y profundizar proyectos urbanos integrales en suelos fiscales; Impulsar un programa de Regeneración de Barrio y democratizar la gestión urbana" (Arriagada, 2017:27).

10 En la misma escala, aparecen los planes urbano habitacionales que incentivan la ISU mediante el emplazamiento de viviendas con equipamiento, servicios, etc. Minvu considera que los planes urbano habitacionales "incentivan la integración social y territorial mediante el emplazamiento de viviendas pensadas en las necesidades de cada tipo de familia, asegurando un estándar adecuado e integrando equipamientos, servicios, comercios, áreas verdes y/o fuentes productivas a escala barrial" (MINVU:2018).

La Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU, 2014), se configura como un mandato compuesto por principios, objetivos y líneas de acción capaces de congregarse voluntades, para luego concretarse en leyes, reglamentos y programas públicos orientados a lograr una mejor calidad de vida<sup>11</sup>. El concepto de Integración Social se posicionó como uno de sus cinco pilares, con ocho objetivos específicos<sup>12</sup>. En materia de gobernanza (que es transversal) se plantea el desarrollo de un Sistema de Planificación Urbana Integrada y multiescalar junto con potenciar gobiernos metropolitanos.



Fuente: Elaboración propia.

En el año 2016 se promulga la ley de Sistema de Aportes al Espacio Público (Ley 20.958) buscando que cualquier proyecto inmobiliario mitigue los impactos de su entorno directo<sup>13</sup>. En el año 2018 se consagra el concepto de ISU por la propuesta de ley que lleva su nombre, sin embargo debido a su debate en

<sup>11</sup> Concepto entendido no sólo respecto de la disponibilidad de bienes o condiciones objetivas sino también en términos subjetivos, asociados a la dimensión humana y relaciones entre las personas.

<sup>12</sup> Los objetivos apuntan a generar acceso a bienes públicos urbanos; revertir y evitar situaciones de segregación social; reducir déficit habitacional; tener una política de suelo para fomentar IS, entre otros.

<sup>13</sup> Los proyectos por densificación tendrán la obligación de ceder terrenos para vialidad y áreas verdes a través de un mecanismo alternativo

diciembre del año 2019 fue ingresada, desde MINVU, una indicación sustitutiva para reestructurarla<sup>14</sup>.

Desde el año 2006 se tienen los siguientes instrumentos:

Cuadro n°1: Resumen de instrumentos chilenos

INSTRUMENTOS DE POLITICA PÚBLICA	
EJECUTIVO	LEGISLATIVO
Subsidio a la localización (ds 174)	Ley 20.958 sistema de aportes al Espacio Público
Proyectos de integración social (PIS)	Ley de Integración Social Urbana
Proyectos de reactivación económica con integración social (PREIS)	
Proyectos de integración social territorial (PIST)	
Programa Recuperación de Barrios (pqmb)	
Planes Urbano Habitacionales	
Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU)	

Fuente: Elaboración propia.

Se crea la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio<sup>15</sup> (COMICIVYT/2004), para coordinar las acciones del Estado en temas de ciudad<sup>16</sup>, pero no tiene dentro de sus ejes el concepto de ISU. Se esperaba una coordinación entre los diferentes ministerios que opere de manera descentralizada en todo el país, pero se observa que las políticas territoriales están definidas centralmente y fragmentadas por sector<sup>17</sup> por tanto COMICIVYT “representa un gran avance, sin embargo, su rol y alcance aún no están definidos de manera clara” (Zapata:2017:2).

14 De manera paralela, el 4 de julio de 2019, la Contraloría General de la República tomo razón del Decreto N° 56, del MINVU, que por una parte define el concepto de proyecto de viviendas integradas referido a “proyecto residencial que induce o colabora a mejorar los niveles de integración social urbana debido a que está conformado por viviendas destinadas a beneficiarios de los programas habitacionales del Estado o que contempla el porcentaje mínimo de tales viviendas requerido para ser calificado como tal...”.

15 Presidida por el ministro de Vivienda y Urbanismo e integrada por los ministros de Obras Públicas; Transportes y Telecomunicaciones; Bienes Nacionales; Medio Ambiente; Agricultura; Economía, Fomento y Turismo; Minería; Desarrollo Social; Energía; Subsecretaría General de la Presidencia; y del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

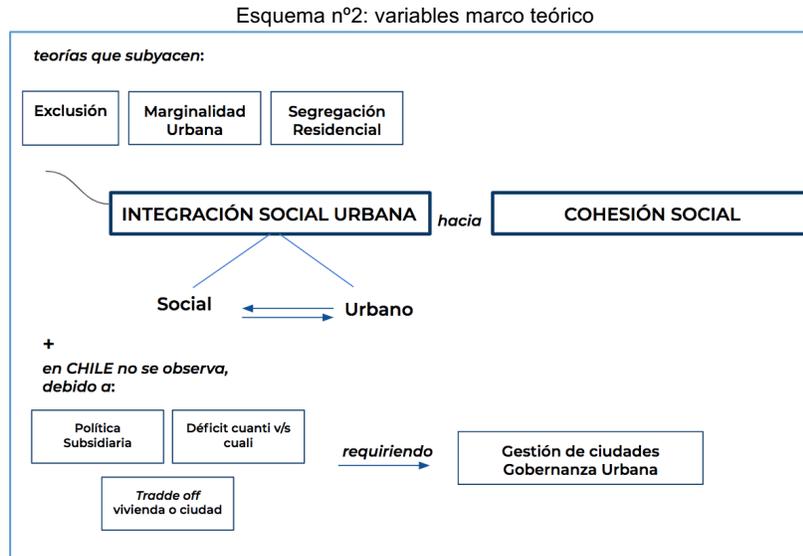
16 Cuyo origen fue “coordinar al sector público en los ámbitos de infraestructura y ordenamiento territorial, potenciando inversiones en proyectos de corto, mediano y largo plazo, que reduzcan las brechas en materia de equidad urbana y territorial”.

17 La COMICIVYT es quién lideraría el sistema integrado en las diferentes escalas territoriales, pero con apego irrestricto a las políticas, estrategias y normativas sectoriales, afectando lo que se suponía que se intencionaba con esta institución: la implementación y gestión de la agenda urbana integrada.

Lo anterior conduce el siguiente problema:

Los problemas de ISU han sido reconocidos transversalmente como urgentes de generar respuestas de políticas para enfrentar la segregación sociourbana existente en las ciudades chilenas. Sin embargo, el grado de desarticulación y fragmentación del desarrollo urbano alcanzado en Chile, y el extremo dominio de la lógica de proyectos aislados, más la hegemonía del sector inmobiliario en el uso y consumo de suelo urbano, hace que las iniciativas actuales de política pública que trabajan en Chile ISU sean discutibles, pues no han sido suficientes ni coherentes en abordar la problemática. Esto se expresa en el enfoque de política urbana que aborda selectivamente algunas dimensiones del concepto (mezcla social- proximidad física, y funcional: acceso a servicios urbanos), acentuada con cierto sectorialismo en su definición, apuntando a lógicas de proyectos puntuales y aislados, no vinculándose a planificaciones en otras escalas ni visiones a largo plazo de las ciudades.

## 4. MARCO TEÓRICO



Fuente: Elaboración propia.

### 4.1. De las teorías de la Marginalidad a la Integración Social Urbana.

#### 4.1.1. Marginalidad Urbana y Exclusión Social.

“La tasa de urbanización mundial superó el 50% de la población (...) En Chile (...) cerca del 87% de la población vive en ciudades” (PNDU:2014:9)<sup>18</sup>, manifestando ciertas consecuencias que tuvo para una gran parte de la población, pues el término marginalidad comienza a ser utilizado en América Latina para dar cuenta de los efectos heterogéneos y desiguales de los procesos de industrialización y desarrollo (Delfino, 2012), que “en sus inicios se llamó a los asentamientos urbanos periféricos que comenzaron a extenderse en América

<sup>18</sup> Esta situación puede ser interpretada desde lo postulado por Mertens (1996) explicado en tres transiciones que ha experimentado la sociedad, donde la primera es la transición espacial, la cual se caracteriza por el cambio del espacio que experimenta la población – urbanización-; transición de la fuerza de trabajo – industrialización y terciarización, y transición demográfica - cambio de estructura de edades, velocidad de crecimiento poblacional y cambio del rol de la mujer.- Para observar el grado de urbanización que tienen los países, se remite a los nexos entre riqueza y desigualdad, concentración metropolitana de la población, nivel de urbanización y primacía urbana de la ciudad mayor. Adicional son los procesos experimentados en Latinoamérica, países que alcanzaron el “desarrollo” en tiempo récord versus otro grupo de países quienes asumieron su condición en larga data

Latina en la década del 30 y que adquirieron considerable magnitud a partir de la década del 50, y al tipo de vivienda existente en esos asentamientos. Lo periférico o marginal se definía en relación con un centro urbano y era respecto a las condiciones habitacionales medias existentes en ese centro como se juzgaban las carencias” (Delfino, 2012:20)<sup>19</sup>.

Para la teoría de la modernización o desarrollista “la marginalidad constituye un estado, la integración no alcanzada de ciertos grupos poblacionales en el proceso de desarrollo y participación. En este esquema, las altas tasas de crecimiento y la profundización de las políticas de desarrollo constituyen las vías a partir de las cuales será superado el subdesarrollo” (Bennholdt-Thomsen, 1981 en Delfino, 2012: 23). Por su parte, el Centro Chileno DESAL sostenía que “la superación de la marginalidad sólo podría lograrse vía la actuación de “agentes externos” que organizaran a los marginales<sup>20</sup>. En su contracara, aparecen versiones sobre que el crecimiento estaba trabado por temas estructurales (internos y externos) y que debían ser removidos. Es así que la tradición marxista en su versión dependentista, considera que la marginalidad “no se entiende ya como un estado, sino como un proceso, y ese proceso de marginalización de

---

19 Lo anterior puede ser interpretado desde diversas corrientes y teorías, y su emergencia como fenómeno y concepto nace en pleno campo de disputa “de dos paradigmas en conflicto, dando lugar a dos vertientes interpretativas: la idea de marginalidad social o cultural desarrollada en el marco de la teoría de la modernización, y la noción de marginalidad económica elaborada por la teoría de la dependencia” (Delfino, 20012:18). Es así que aparecen aportes desde la teoría desarrollista representados por Germani, Vekemans y Centro Chileno de Investigación y Acción Social DESAL, entre otros, y la teoría de la dependencia cuyos representantes más visibles fueron Fernando Henrique Cardoso, Aníbal Quijano, Miguel Murrin y José Nun.

20 Por ende, cualquier esfuerzo de incorporación de los excluidos requiere de la acción de un grupo externo: el Estado(...), teniendo como objetivo construir la integración interna de los marginales mediante el desarrollo de organizaciones capaces de establecer vínculos con la sociedad global” (Dubet et. al 2016:79 en Castillo, 2018:65-66).

amplias capas de la población se atribuye a las leyes de la acumulación capitalista” (Delfino, 2012: 23).

Es así que emerge el concepto de marginalidad urbana, que se vincula a la pobreza urbana o “urbanización de la pobreza”, evidenciándose la gran cantidad de población en esas condiciones. Se trata de explicar causas y dificultades para crear mecanismos efectivos de integración socioeconómica, cuyos temas han sido derecho al trabajo, educación, salud, vivienda y equipamiento, poniendo en cuestionamiento, en palabras de Germani (1973) el rol de la ciudad como mecanismo de integración social<sup>21</sup>.

El concepto de marginalidad surge tempranamente en Latinoamérica para explicitar las crecientes desigualdades sociales existentes, pero desde los 90 resurge y vuelve a ser interpretado, desde la mirada de la exclusión. Éste proviene del contexto europeo “para dar cuenta de los impactos de las transformaciones económicas, sociales e institucionales, y el avance de la globalización durante la década del 90 (...) al que se le opone un presente donde importantes grupos de población quedan a la vera del desarrollo (Cortés, 2006 en Delfino, 2012: 32).

De todas formas, Cortés (2012) menciona que “será la emergencia y fortalecimiento de una serie de estudios sobre “la exclusión social” lo que en buena parte resucitará a la marginalidad como categoría útil de comprensión”,

---

21 Desde los estudios latinoamericanistas, emerge con fuerza el pensamiento marxista (Nun y Cardoso), abriendo un debate sobre el alcance de masa marginal y estudios sobre barrios populares que se sitúan en la periferia de las ciudades -Favelas, villas miseria, colonias populares, callampas, barriadas- “donde los habitantes autoconstruyen sus viviendas aceptando condiciones de vida muy precarias y carencia de servicios públicos básicos” (Ziccardi, 2010:32).

pues hoy, “quienes no están incluidos” no significa una exclusión total, son personas con formas de vida diversas con estrategias distintas que permiten sobrevivir al sistema.

Estivill (2003) y Levitas (2006) consideran la exclusión “como procesos confluentes de ruptura social en ámbitos diversos como economía, política y la sociedad: la pobreza o los bajos salarios, viviendas insalubres, los entornos criminógenos y la desintegración familiar” (Lozares, et al:2013: 60). Oxoby (2009) traslada el concepto a la esfera perceptual, en donde la inclusión-exclusión se referiría a cómo la persona percibe su acceso a instituciones y recursos en el marco de la toma de decisiones” (Lozares, et al, 2013:60). Saraví (2006) menciona que “las teorías de la marginalidad comparten con las nuevas perspectivas sobre la exclusión, la preocupación por la falta de integración de sectores específicos de la población, entendiendo por exclusión, el resultado final de un proceso de acumulación de desventajas que corroe la relación individuo-sociedad y con ella las condiciones de pertenecimiento y de solidaridad mismas” (Cortes, 2012:232)<sup>22</sup>.

#### 4.1.2. Segregación Residencial.

Para Arriagada (2007), parafraseando a Katzman (2001), alude a la concentración de grupos sociales, étnicos o de edad en algunas zonas definidas

---

<sup>22</sup> Todo lo expuesto en este apartado tiene vinculaciones con el tema de la presente tesis, pues hay líneas de continuidad entre los elementos planteados de marginalidad urbana y exclusión social, con el desarrollo de fenómenos que son protagonistas en las ciudades de Chile, mermando a una parte de la población - las personas “más vulnerables” - en su calidad de vida. Uno de esos fenómenos es cuya expresión es en el espacio: segregación residencial.

por su desventaja ecológico- social y su tendencia al deterioro o declive<sup>23</sup>. Massey y Danton (1989) la definen como el “grado de dos o más grupos viven separados unos del otro en diferentes partes del entorno urbano”<sup>24</sup>, definición que para Rasse (2016) desprende ciertas precisiones: es un fenómeno que se mide en grados, es inusual que un grupo se encuentre absolutamente segregado, pues se puede observar el nivel de segregación de un grupo es mayor (o menor) respecto al otro grupo social, incluso respecto a él mismo comparado con el pasado. Además, el análisis de la segregación proviene del lugar de residencia, pues aún cuando éste no constituye la totalidad de la experiencia urbana, es en el barrio donde se juega una parte importante de la vida de las personas. Por último, la segregación refiere a la posición de los grupos sociales en el espacio urbano, y la diferencia de este fenómeno, versus fenómenos propiamente sociales como la pobreza y exclusión, es que su manifestación es espacial y está referida a categorías sociales, y para el caso latinoamericano, el énfasis está puesto en la segregación por grupos socioeconómicos.

Massey y Denton (1988) comprenden la segregación desde cinco dimensiones: “uniformidad (un grupo puede estar sobre representado en algunas áreas y sub-representado en otras); exposición (cuan aislado o expuesto está

---

23 Por lo tanto, para familias de bajos ingresos residir en sectores segregados genera nuevas desventajas frente a otros grupos que no viven en esos sectores, que se suman a las que ya tienen, “así la segregación se convierte en un factor de profundización de la desigualdad” (Rasse, 2016:6). En esta misma línea, para el caso latinoamericano se puede analizar desde Saraví (2006) quien acuñe el concepto de acumulación de desventajas. Desde una perspectiva biográfica “queda en evidencia que las desventajas se van encadenando en el tiempo: lo que se ve transversalmente como una suma de exclusiones, corresponde en términos longitudinales a un proceso en que las condiciones de exclusión iniciales de cada individuo han ido ocasionando otras desventajas (o bien, han ido dificultando la inclusión) en otros planos” (Rasse, 2012:13). Además, señala que habitar un barrio segregado debe ser comprendido como un espiral de desventajas en que se encuentran esas personas “las familias llega a un barrio segregado como consecuencia de desventajas que ya experimentan (baja educación, empleo inestable)

24 Traducción propia de la autora Alejandra Rasse 2016.

una persona a compartir su barrio con personas de otros grupos); centralización (nivel de concentración en el centro de la ciudad); y agrupamiento (áreas segregadas contiguas pueden formar un sector mayor de segregación)” (Rasse, 2016:3). Sabatini, et. al(2012) reelaboran las dimensiones para ser aplicadas al contexto latinoamericano, identificando tres: grado de concentración espacial de los grupos sociales: un grupo puede estar segregado porque todos o gran parte de sus miembros residen en un mismo sector (sin necesariamente todos quienes viven ahí pertenezcan a ese grupo). Homogeneidad social de las áreas de la ciudad: cuando la mayoría de los habitantes pertenecen a una misma categoría social (no todos los miembros de ese grupo viven en ese sector, pero en ese lugar prácticamente no hay personas de otros grupos). Y la dimensión subjetiva: refiere al prestigio o desprestigio social de las distintas áreas de la ciudad, un territorio puede ser segregado porque es estigmatizado, generando barreras simbólicas respecto al resto de la ciudad.

Desde los estudios de política habitacional, la segregación es explicada como un atributo negativo de las ciudades resultantes de la localización habitacional donde las entidades perjudicadas son vecindarios o unidades territoriales de concentración de poblaciones de viviendas sociales “que por costos de suelo, falta de políticas integrales de desarrollo urbano y social han sido localizadas en periferia desventajadas de entorno físico y de servicios sociales y menor acceso a bienes públicos locales” (Arriagada, 2017:25). Este atributo “hace referencia a los aspectos negativos a que está asociada por sus

causas socioeconómicas, pues a grandes rasgos, actúa como mecanismo de reproducción de las desigualdades socioeconómicas, de las cuales ella misma es una manifestación” (Rodríguez y Arriagada, 2004 en Vergara y Garín, 2016:459).

#### 4.1.3. Integración Social Urbana.

##### 4.1.3.1 Integración y Cohesión Social

Uno de los primeros<sup>25</sup> teóricos que analizó la cohesión social fue Durkheim (1893), quien desde su visión considera que la sociedad se mantiene unida como un todo gracias a la solidaridad que existe entre sus partes, trabajando de modo cooperativo<sup>26</sup>. Una mirada similar, es Tönnies (1887), que diferencia dos tipos de colectividades: comunidades y sociedades. En la primera el vínculo entre los individuos es la sociabilidad, cuya unidad se da entre las normas y creencias compartidas; en cambio en las segundas el vínculo se da por la asociación, y la unidad de la sociedad se da por la cooperación. Ambos autores separan integración social en dos esferas de acción, la local y la societal, además de tener una distinción a nivel normativo con uno funcional<sup>27</sup>.

---

25 Desde los inicios de la sociología, integración social ha sido un concepto que ha estado presente, pues la interrogante sobre cómo puede observarse a la sociedad como una unidad más allá de las diferencias y particularidades de las personas ha sido una constante.

26 Para el caso de las sociedades tradicionales, la solidaridad se daba por creencias, valores comunes y compartidos entre sus integrantes, orientándolos a un fin común, llamándolo "solidaridad mecánica"; para las sociedades industriales en cambio, se habla de "solidaridad orgánica", la cual permite que los miembros se unan por una interdependencia funcional, pues cada uno de las partes permite que el sistema funcione. La primera solidaridad se da gracias a la norma, y la segunda solidaridad se da por la interdependencia entre las partes.

27 A este debate se suma Merton (1968) hace una diferencia analítica entre lo cultural y lo social: "la estructura cultural puede definirse como el cuerpo organizado de valores normativos que gobiernan la conducta que es común a los individuos de determinada sociedad o grupo. Y por estructura social se entiende el cuerpo organizado de relaciones sociales que mantienen entre sí diversamente los individuos de la sociedad o grupo" (p. 240)

Cohesión social se puede definir como “los vínculos de confianza entre las personas, y el sentimiento de pertenencia social a una comunidad y/o a la sociedad que los integra” (Wormald 2007:2), asociada a los conceptos de capital social, sentido de pertenencia, integración y calificada como un fin y un medio en sí misma (CEPAL 2007; Peña 2018)<sup>28</sup>. A modo de analogía, la cohesión social podría considerarse ‘el pegamento’ de la sociedad (Tironi y Tironi, 2008), aquello que mantiene unida a la sociedad (Mora, 2015:116). Implica “la existencia de una estructura de vínculos sociales y la disposición de los individuos a mantener y renovar dichos lazos sociales, la identificación de los individuos con la colectividad y la presencia de valores compartidos” (Mora 2015: 117). Podría decirse que es “la existencia de una base normativa y parámetros de valoración compartidos entre un grupo de individuos, que los dispone positivamente a vincularse entre sí o, simplemente, considerarse parte de un mismo todo social”<sup>29</sup> (Rasse, 2012:11).

---

28 Para la CEPAL, la idea de cohesión social sobrevive porque “coloca en el centro del análisis el problema de la acción cooperativa y el orden social. Sea que estas acciones tomen lugar en los mercados, en el territorio o en la comunidad, la existencia de un “template” normativo compartido es imprescindible para producir interacciones sociales positivas y para que los individuos puedan orientar efectivamente su acción a partir de las expectativas de la acción del otro”(CEPAL, 2014:12).

29 Es menester considerar que a diferencia de integración social, el concepto de cohesión social alude directamente a la sociedad, y no a los individuos, “es una categoría aplicable a la sociedad en su conjunto (en tanto es posible describir sociedades más o menos cohesionadas). La medida en que los individuos comparten un conjunto de valores y normas, y se sienten pertenecientes e identificados unos con otros y con el colectivo, permite dar cuenta de los niveles de cohesión social de un determinado grupo humano” (Rasse, 2012:11).

#### 4.1.3.2 Integración Social Urbana

Lo primero que se observa es la complejidad del concepto<sup>30</sup>, debido a su carácter polisémico, refiriéndose a aspectos sociales y culturales (Sabatini, et. al.,2009). Estos autores deciden hablar de “integración residencial” para referirse a la cercanía entre grupos sociales diversos, cuya contracara es la segregación residencial, con causas y efectos del tipo social, espacial y cultural.

Ruiz Tagle (2019) analiza las diferentes corrientes que hablan de integración socioespacial, las cuales discuten problemas sociales urbanos de diferentes niveles, desde lo estructural a lo individual y desde lo cultural a lo simbólico. Plantea cinco ideas que influyen<sup>31</sup> las políticas de integración social:

1. Paradigma de la desorganización social, representación de guetos como formas sociales patológicas, desde una visión dominante;
2. Efectos de barrio, concentración de la pobreza influencia directamente comportamientos desviados;
3. Geografías de la oportunidad, disponibilidad de oportunidades locales son las que moldean las decisiones de vida;
4. Supuestos de vivienda de ingresos diversos, que se generaría un círculo virtuoso de redes sociales, control social, modelos de rol y una geografía de oportunidades expandidas;
5. Modelo ecológico-demográfico para explicar emergencia de barrios diversos no-

---

30 Integración Social Urbana, integración socio espacial, integración residencial, entre otros, son conceptos utilizados comúnmente.

31 Manifestados que han sido “influenciadas por teorías funcionalistas/positivistas y que proporcionan la base conceptual sobre las que se sostienen las políticas de (de)segregación o de ‘integración’” (Ruiz Tagle, 2016:36).

planificados, cuya descripción es la emergencia espontánea de diversidad socioeconómica barrial, desde cambios sociodemográficos específicos<sup>32</sup>.

En términos conceptuales, este autor plantea cuatro dimensiones del concepto: **dimensión física**, que “implica la proximidad entre grupos sociales y puede involucrar variables como el diseño del espacio, distancia espacial de acuerdo con la distancia social, aglomeración, agrupamiento, etc.”<sup>33</sup>. La **dimensión funcional**, relativa al acceso efectivo a oportunidades y servicios, “puede involucrar variables como distancia espacial a las oportunidades, calidad de las oportunidades, acceso económico a los servicios, nivel de participación estatal y presencia de instituciones públicas y privadas”<sup>34</sup>; **integración socioespacial relacional**, interacciones entre grupos sociales distintos “y puede involucrar variables como relaciones jerárquicas y no jerárquicas, control social, liderazgo, instituciones comunitarias, intercambio cultural y asimilación entre grupos, rol modelado, capital social, redes sociales, participación política, etc.”<sup>35</sup>. Por último, **dimensión simbólica**, donde se logra la identificación con un territorio común “y puede involucrar variables como símbolos externos e internos, límites reales e imaginarios, parciales y identidad común y diferenciación,

---

32 Estas ideas, según el autor, con sesgos neoliberales “han llevado -las políticas- a la dispersión, desintegración, asimilación, pérdida de redes, atomización y ruptura de lazos(...) han cambiado el significado mismo de la integración desde un positivo derecho a las oportunidades a lo negativo de las imposiciones no deseadas de mera diversidad sociodemográfica” (Ruiz Tagle, 2019:43). Por lo mismo, se hace necesario considerar que Integración socioespacial es “una relación multidimensional que funciona independientemente y en diferentes niveles. Y dentro de esto, la proximidad física está limitada a ser solo una variable interviniente en un proceso mayor” (Ruiz Tagle, 2016:42).

33 Traducción propia a partir de la definición de Ruiz Tagle (2013) “A Theory of Socio-spatial Integration: Problems, Policies and Concepts from a US Perspective”.

34 Ídem.

35 Ídem.

separación entre miembros establecidos y extraños, percepciones de normalidad y desorden, etc.”<sup>36-37</sup>

## 4.2. Actual Institucionalidad Urbana Habitacional en Chile: lógicas y soluciones<sup>38</sup>

### 4.2.1. Política subsidiaria desde la Dictadura

Los barrios que comienzan a surgir mientras avanzaba la dictadura militar, fueron por la erradicación de pobladores hacia las periferias de la ciudad “situados en terrenos periféricos que colindaban con sectores de clase alta y donde se proyectaba un alto valor de suelo” (Castillo, 2018:39). Esto se acentúa bajo “la figura de la regularización de la tenencia, que consistía en la devolución de los terrenos a los antiguos propietarios” (Castillo, 2018:39), generando como consecuencia el desarraigo, despolitización, quiebre de tejido social y de vínculos, una ciudad fragmentada y dividida.

El punto más alto de esta política fue con la creación de la PNDU del año 1979 pues “el traslado de pobladores de campamentos obedece tanto al incremento del valor de mercado del suelo urbano (y a la necesidad, por lo tanto, de recuperar aquellos espacios), como a una decisión política, esto es, erradicar

---

<sup>36</sup> Ídem.

<sup>37</sup> Como se ha dicho durante este capítulo, la segregación como atributo negativo de las ciudades tendría, como contracara, a la ISU. Ambos fenómenos fueron ilustrados en sus características, sin embargo, existe una variable crucial que interviene directamente a la segregación, vinculada a los aspectos económicos y políticos por la que es causada y/o enfatizada: el mercado de suelo que se analizará más adelante.

<sup>38</sup> En el ámbito de vivienda, las diferentes acciones se deben a lógicas específicas que respondieron a problemas que en su momento eran urgentes de resolver, sin observar los costos que éstas podrían tener. Antes de la dictadura, existió un Estado fuerte con soluciones más universalistas y equitativas, lo cual tiene un quiebre con la dictadura, pues cambia el rol del estado y comienza un estado subsidiario para responder ante un alto déficit cuantitativo. Esta solución continuó y se profundizó con el retorno a la democracia, pero de manera paralela, emergieron temas de calidad de vivienda, mejorar estándares constructivos, pensando más allá de la vivienda, situándose en el barrio y actualmente en temas ciudad e integración social. Para Fuster-Farfán (2019) estos momentos se observan en “al menos tres grandes paradigmas contemporáneos en las políticas sociales chilenas (...) en las de vivienda. Estos son: el keynesianismo o apogeo del Estado de Bienestar; el neoliberalismo “fundacional” que sigue, en la medida de lo posible, la pureza de la propuesta neoliberal; y el neoliberalismo híbrido, basado en estrategias de intervención de promoción e inversión social y empresa”(Fuster-Farfán:2019:6).

de la comuna a sectores potencialmente generadores de conflicto social<sup>39</sup>” (Morales y Rojas 1986:117).

La política de vivienda opera hasta hoy como “política de *voucher*” o subsidio a la demanda<sup>40</sup> y tercerizada al mundo privado. Esta política muestra como cambió el paradigma desde un ideal de igualdad a un principio de individualización de lo social, y que incluso el sistema subsidiario hacia que existiera “una reacomodación de clases según la cual se transformaba a los “proletarios en propietarios” (Borja, 2015 en Fuster-Farfán:8).<sup>41</sup>

#### 4.2.2. Años noventa: Disminución del déficit habitacional cuantitativo versus déficit cualitativo.

Período donde se profundizaron las reformas estructurales comenzadas en dictadura, con políticas sociales hiperfocalizadas en los grupos prioritarios<sup>42</sup>, “se reafirmó y racionalizó el sistema subsidiario para asegurar la adecuada participación de los tres actores fundamentales en la política pública (y particularmente en la de vivienda): habitantes, Estado y mercado” (Fuster-Farfán: 2019:9).

---

39 Dando lugar a la formación de comunas “ricas”, descongestionadas de bolsones de pobreza, y a comunas “pobres”, polarizando el espacio urbano (Morales y Rojas 1986: 113).

40 A la persona se le pide un ahorro mínimo, lo que sumado a un crédito hipotecario, podrá acceder a la vivienda. El MINVU define como subsidio el aporte en dinero para las familias que requieren apoyo para financiar la compra de su primera vivienda. Con lo anterior queda en manifiesto el cambio de lógica estatal, pues el Estado abandona su rol de garante de derechos, pasa a ser un intermediario entre el sector privado y las familias, observándose a la vivienda como un bien, fruto del esfuerzo individual. Fuster-Farfán menciona que en el año 1993 el Banco Mundial propuso a los Estados desplazarse desde su rol activo al de facilitador: “Se aconseja a los gobiernos que dejen de lado su anterior función de productores de viviendas y que asuman el papel de facilitadores de su administración en la totalidad del sector” (p. 1). Su propuesta (que Chile asumió prácticamente en plenitud) supone que el “problema de la vivienda de los más pobres” es un asunto que el mercado puede resolver.

41 Si bien el *voucher* permite a las familias acceder al mercado de vivienda, en la práctica, estas familias siguen siendo “el peor pagador” del suelo urbano. Los hogares de mayores recursos pueden pagar más, quedándose con las mejores localizaciones de la ciudad (las más accesibles y mejor servidas); las familias más pobres, aún con subsidio, son las que menos pueden pagar, quedándose con las peores localizaciones de la ciudad. De hecho, para la década del 2000 se construyen menos viviendas sociales al interior de la ciudad pues el subsidio no alcanza a pagar el precio del suelo, cada vez más alto, expulsando de la ciudad a las familias más pobres. (Rasse, 2016:12)

42 Los grupos prioritarios fueron, entre otros: pueblos originarios, mujeres, adultos mayores, niños y niñas y personas en situación de discapacidad. Con esta focalización, se crean instituciones especializadas en aquellos grupos para que respondan a su situación. Así surge CONADI, SENAMA, SENAME, SENADIS, etc.

El subsidio habitacional que fue creado originalmente como un sistema transitorio para aportar a la solución de acceso a la vivienda, fue aumentado su aplicación por generar soluciones cuantitativas nunca antes vistas<sup>43</sup>. Se consolidó este sistema con el retorno de los gobiernos democráticos “quiénes reconociendo sus virtudes se abocaron a perfeccionarlo aumentando año a año las soluciones habitacionales producidas<sup>44</sup>” (Ducci, 1997).

Sin embargo, el éxito en términos numéricos no tuvo un correlato con los aspectos cualitativos de la vivienda, evidenciándose en temas de convivencia y problemas multidimensionales de la calidad de vida de la población. “No se habían tomado en cuenta aspectos como la habitabilidad de las viviendas, las condiciones espaciales de las viviendas y de los conjuntos que inciden en las relaciones al interior de las familias y entre las familias que los habitan, o la inserción de estos conjuntos en las ciudades” (Rodríguez y Sugranyes 2005:16)<sup>45</sup>

Además, una gran parte de la población no podía acceder a terrenos con buena localización, pues los precios del suelo aumentaban con el pasar del tiempo, y el subsidio otorgado no alcanzaba, haciendo prácticamente imposible construir vivienda social en zonas centrales. Para López (2017) “el Estado chileno ha entregado exitosamente subsidios a la propiedad de vivienda (64% de

---

43 Chile se posicionó como un referente a nivel latinoamericano y mundial, pues ayudo al disminuir el déficit cuantitativo y a “detener la ocupación ilegal del suelo, dar solución habitacional a todas las familias que la requirieron (incluyendo el déficit acumulado) y llevar servicios básicos a prácticamente toda la población del país” (Ducci 1997:99).

44 Según datos de Nieto (2002) citado en Sugranyes (2005:39) “la capacidad anual de producción en el país pasó de 22 mil viviendas en 1982 a 142 mil en 1997; la producción de viviendas con algún tipo de subsidio estatal, que se mantuvo alrededor de las 50 mil unidades anuales entre 1985 y 1988 y alcanzó las 100 mil unidades en 1996”. Estas citas demuestran el éxito alcanzado a nivel cuantitativo, los individuos lograban la vivienda propia.

45 Algunos ejemplos de masivos conjuntos de vivienda que evidenciaron serios problemas fueron, para el caso de Santiago, Región Metropolitana :“Casas Copeva”, la ex población “Las Viñitas” en Cerro Navia y Bajos de Mena en Puente Alto.

hogares del país es propietario), pero lo ha logrado a costa de renunciar a derechos esenciales”<sup>46</sup>, acentuándose que “la capacidad de localización de los hogares depende de los precios de oferta que imponen las inmobiliarias privadas”<sup>47</sup>.

#### 4.2.3. Coyuntura actual: dominio del mercado de suelo y desarrollo inmobiliario; *trade off* vivienda o Ciudad

Dado que el mercado de suelo es fundamental para entender el fenómeno de la segregación, se requiere definir lo que se comprende por él. Águila (2018) aglutina las características que tiene, resumiéndose en: (i) tiene una localización fija; (ii) es imprescindible, (iii) se ve afectado por externalidades positivas y negativas; (iv) representa un área de inversión altamente rentable; (v) su oferta, demanda y precio se configuran en torno a múltiples variables; (vi) se transa en un mercado altamente especulativo y; (vii) las instituciones financieras desempeñan un papel muy importante en el funcionamiento del mercado de suelo” (Águila, 2018:13). Al estudiar el mercado de suelo, y por qué genera segregación, se argumenta en que este mercado no es igual a otros mercados,

---

46 Como ubicación en la ciudad, calidad de vida, seguridad barrial, acceso al transporte, a servicios, a educación, a salud, a oportunidades de empleo, etc.

47 Esto se ve corroborado con el diagnóstico que ha realizado el sector público en torno a la problemática de acceso a la vivienda e ISU. En el documento elaborado por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (2015) “Propuestas para implementar una política de suelo para ISU”, se definen elementos de diagnóstico y debate que han contribuido a la segregación y desigualdad urbana. El primer elemento es que el precio e imperfecciones del mercado de suelo ha sido el factor predominante para definir la localización de viviendas y actividades, pues en las últimas décadas la localización de los grupos más vulnerables se define por el precio de suelo, factor que incide en el desarrollo masivo de viviendas sociales en la periferia (Tokman, 2006), lo que se ve agudizado en que las políticas de financiamiento habitacional y de planificación urbana no han tenido el rol de regulación en torno a ello, pues han sido insuficientes para manejar el mercado de suelo, presentándose fuertes externalidades, distorsiones normativas generadas por normas de uso de suelo, poca competencia, información deficiente y asimétrica entre propietarios, acentuándose con la incapacidad de regulación del aumento del valor del suelo “causado directamente por las políticas públicas que incrementan la demanda de vivienda limitan la disponibilidad de suelo apto, incrementan los atributos de los terrenos mediante normas de edificación e inversiones en infraestructura pública (Proubana, 2010 y López, 2013, entre otros.)

pues el bien, que es el suelo, tiene ciertas características que hace que el mercado no se comporte de manera perfecta<sup>48</sup>.

Diversos estudios han demostrado que no por aumentar la oferta (viviendas) implica necesariamente una baja de los precios y la disminución de la demanda tampoco los hace descender; lo cual fue experimentado en Chile con la liberalización del suelo (1979), demostrando que no era un bien escaso, no teniendo los efectos pensados, aumentando los precios del suelo<sup>49</sup>.

Lo anterior trae consigo el nuevo rol del Estado en la provisión de viviendas sociales: “desde un derecho social función obligatoria del Estado, hasta el concepto de un Estado subsidiario inserto en una economía de libre mercado” (Arriagada, 2006:187). Sin embargo, “la relación entre valor de suelo y localización de la vivienda es central para la demanda residencial que tiene bajo poder adquisitivo” (Salazar y Cox:2014:58), pues debido al aumento del valor del suelo ha provocado que “actualmente los precios que se pagan por terrenos ya no sean factibles para la construcción de vivienda social”.

Actualmente se observan los efectos que ha tenido para el desarrollo urbano de las ciudades chilenas la adopción de aquellas medidas<sup>50</sup>:

---

48 Para Topalov (1979) el suelo no tiene valor por no ser producto del trabajo humano, no es reproducible, no tiene sustituto y no tiene mercado de competencia, por tanto, al no ser un mercado con competencia perfecta es oligopolio.

49 De hecho, con la liberalización del suelo, en el periodo de la dictadura militar “se incrementó la segregación a gran escala de la ciudad con la erradicación de campamentos del sector oriente y central; se favoreció el crecimiento de la periferia de la ciudad mediante la localización de programas de vivienda básica en función de los menores costos de suelo (sin considerar la generación de diversas externalidades negativas)” (Arriagada, 2006:189). Para Sabatini, “la temprana y radical liberalización de los mercados urbanos chilenos tuvo consecuencias inesperadas en los precios del suelo y en la segregación residencial en Santiago: los precios del suelo ha crecido persistentemente” (Sabatini, 2000:1), haciendo que un grupo considerable de personas, los más pobres, tuvieran obstáculos para acceder a suelo bien localizado

50 Las explicaciones más frecuentes sobre los altos precios de las viviendas son variadas, desde el mundo privado aluden a la escasez de suelo; otros mencionan la estricta regulación urbanística que influye a la incertidumbre de los proyectos, haciendo que automáticamente se encarezcan; otros argumentos apuntan a que la vivienda está siendo usada como inversión para arrendarlas, presionando a quienes de sectores medios y vulnerables arriendan a un alto precio los inmuebles. La primera causa es la que ha sido más cuestionada -pero la más difundida- Por ejemplo el economista Pablo Trivelli (2017) demostró que el sector

“a) los altos precios de suelo en zona central generan expulsión de la vivienda social a periferias distantes, b) un rol “pro-empresarial” de los aparatos públicos, funcional a los altos márgenes de acumulación privada de renta de suelo, y c) un mercado de producción de vivienda nueva en suelo central que excluye a los dos quintiles más bajos de la población, pero que goza de financiamiento público en infraestructura y subsidios a la demanda de clase media” (López: 2015:197).

#### 4.2.4.Propuestas actuales de ISU<sup>51</sup>

Se ha impulsado el desarrollo de proyectos de conjuntos habitacionales con mezcla social para que promuevan la integración social<sup>52</sup>. Pero estas políticas “han llevado a la dispersión, desintegración, asimilación, pérdida de redes, atomización y ruptura de lazos(...) han cambiado el significado mismo de la integración desde un positivo derecho a las oportunidades a lo negativo de las imposiciones no deseadas de mera diversidad sociodemográfica” (Ruiz Tagle, 2019:43).

---

más central de la Región Metropolitana, existen 555 hectáreas para construcción, suficientes para levantar cerca de 500 mil unidades de vivienda, si ese suelo disponible se utilizara para construir edificios de 8 pisos. Para mayor detalle revisar la siguiente columna de opinión: Viviendas a precios demenciales: causas y responsables, de Francisco Vergara y Carlos Aguirre (julio 2019), disponible en <https://ciperchile.cl/2019/07/12/viviendas-a-precios-demenciales-causas-y-responsables/>

51 Quien está a cargo de estos proyectos es el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) que tiene como misión actual “contribuir a la construcción de ciudades socialmente integradas, conectadas y más felices; recuperar entornos para transformarlos en espacios amables e inclusivos; y propiciar el acceso a viviendas adecuadas”(2019). Sin duda esta misión se ha ido adaptando a los nuevos desafíos que tiene la ciudad, y en donde el concepto ISU ha tomado un rol protagónico.

52 Como se explicó en los antecedentes del estudio, las evaluaciones de los programas sobre ISU en Chile no han tenido los efectos esperados, en términos de otras dimensiones de ISU que no sean mezcla social. Esto, corroborado con que “los proyectos de mezcla social desarrollados en Chile no logran los objetivos de integración que plantea la retórica política, ya que dejan de lado procesos comunitarios y culturales, y niegan consideraciones de equidad, inclusión y convivencia” (Maturana y Horne, 2016 en Ruiz Tagle y Romano 2019:60). De manera más precisa, para el caso del DS 19, se evidencia que año a año aumenta el presupuesto para este programa, pero no han tenido los efectos en la buena localización que promueven, y los que sí cumplen no es la generalidad.

Se ingresa al parlamento la propuesta de ley sobre el tema. No se define lo que se entiende por el concepto, pero sí lo que son “viviendas integradas” y “polígono de integración social y urbana”<sup>53</sup>, vinculado al acceso a bienes públicos relevantes, priorizando aspectos espaciales del concepto (cercanía residencial y acceso a bienes y servicios urbanos). Además, contempla incentivos normativos para la construcción de determinados proyectos a cambio de la incorporación de viviendas sociales, permitiendo que personas con subsidio puedan acceder a lugares donde no podían por el alto precio del suelo<sup>54</sup>. Esto ha generado bastante debate pues la forma de conseguir dicha integración – a partir de la flexibilización de las condiciones de construcción- ha sido cuestionada<sup>55</sup>.

La segregación no sólo es enfatizada como problema debido a la acción de construcción de viviendas sociales en la periferia debido a los altos precios de suelo, sino también por temas institucionales de diseño y gestión de los propios estamentos institucionales; “es consecuencia de la fragmentación institucional que existe en el Estado chileno (...) impide coordinar la implementación de la política sectorial de vivienda, equipamiento, espacio público y transportes, entre otras, en un mismo territorio, obstaculizando el mejoramiento de los barrios y

---

53 Las ZISU, se definen como “áreas delimitadas y decretadas por el MINVU, en las que se contemplan beneficios para los referidos proyectos de viviendas integradas, con el objeto de impulsar el acceso equitativo de la población a aquellos bienes públicos urbanos de mayor relevancia” (2018:5).

54 El proyecto tiene como uno de sus objetivos “aumentar la construcción de viviendas sociales en proyectos de integración social y densificar equilibradamente ejes estructurales en las ciudades, facilitando el acceso de las familias a zonas mejor ubicadas y con más servicios”,

55 Se suma a lo anterior, otros ejes que tiene la política, que apuntan a la fusión del Ministerio de Vivienda y Urbanismo con el de Bienes Nacionales para crear el “Ministerio de Ciudad, Vivienda y Territorio”, aumentando considerablemente sus atribuciones; una política de “arriendo protegido”; y una mayor fiscalización en materia de viviendas sociales. La iniciativa fue aprobada por la cámara de diputados en Agosto 2019, y se encontraba en trámite en el senado, sin embargo, el Ministro de Vivienda ingresó una indicación sustitutiva para reestructurarla. Para Luis Fuentes, director del IEUT UC, afirma que “el proyecto confundía integración social con acceso, porque apuntaba mucho más a transporte y servicios, pero esa es sólo una dimensión de la integración social” y porque “habían muchas ausencias en el proyecto que tenían que ver con medidas del mercado de suelo, a que entraran mas actores a tratar de aportar a mejorar el acceso a la vivienda”. En mayo 2020 vuelve a ingresar al segundo trámite con nuevas indicaciones del ejecutivo.

sectores de la ciudad con mayores niveles de segregación social”<sup>56</sup> (Tello, 2015:2).

#### 4.3. Gestión de políticas públicas: modelo de gobernanza para la ISU<sup>57</sup>.

Para Joan Subirats “la gobernanza es un proceso de construcción colectiva de capacidad de gobierno... ante la insuficiencia de los instrumentos institucionales tradicionales para conseguir que tal cosa suceda” (2016:103), y desde la ONU, gobernanza es una forma de gestión cotidiana de una ciudad. Desde esta mirada, emerge el concepto como una forma de responder ante la fragmentación institucional existente en la planificación territorial y de la inversión pública en la ciudad, logrando mayor coherencia y suficiencia de los instrumentos con la realidad de las ciudades<sup>58</sup>.

##### 4.3.1. Modelos de gobernanza urbana

Gobernanza es un concepto que se ha ido posicionando en la agenda

---

56 Existe consenso que la institucionalidad chilena es fragmentada, reactiva y con pocos mecanismos de participación ciudadana que aporte a la planificación de la ciudad, y para su mejor implementación, expertos en la materia piden una autoridad metropolitana con mayores competencias que puedan decidir la planificación sistemática de la ciudad, en temas de basura, transporte, movilidad, parques, etc., y con facultades en la regulación del mercado inmobiliario. De esta manera, se aportaría, desde la gestión de políticas, a ciudades menos segregadas y más integradas. Adicionalmente, estos problemas de coordinación e implementación se vislumbran en los diferentes instrumentos de política pública existentes, y éstos dependerán, entre otros factores, de la noción que tenga el Estado sobre la forma de responder ante los problemas sociourbanos. Desde una mirada sociológica, la “relación estado-sociedad” se concreta a través de sucesivas “tomadas de posición” (o políticas) de diferentes actores sociales y estatales. La noción de desarrollo que subyace a las políticas públicas se enmarcan en un determinado contexto social y económico, demostrando con ello “una visión específica sobre la realidad, los problemas y necesidades sociales y las maneras en que éstos deben ser atendidos o resueltos” (Castro, 1997:3). Por lo tanto, las políticas públicas no presentan una neutralidad ideológica y política, ya que siempre existe una visión de sociedad, modelo de desarrollo y de gestión.

57 Como se ha observado en todo el marco teórico, poder lograr ciudades con mayor integración social urbana, diversas y cohesionadas no requiere sólo definir qué se entiende por dichos conceptos, sino también avanzar hacia modelos de políticas públicas y gestión de ciudades que lo permitan, pues si se queda sólo con el énfasis conceptual, las políticas que quieren lograr el objetivo no tendrían un mecanismo de operatoria exitoso, es decir contar con una escalabilidad urbana de actuación clara, asignación presupuestaria que permita la realización de sus acciones y una definición de los actores multisectoriales y marcos de funcionamiento.

58 Gobernanza metropolitana ha sido una de las formas de hacer frente a los retos de las aglomeraciones urbana, el cual ha sido “extendido a partir de los años noventa del siglo XX, se quiere distinguir de la noción clásica de gobierno por una visión más amplia que incluye el papel del sector público y también el del sector privado en la gobernabilidad metropolitana (Jouve y Lefèvre, 1999 en Tomás, 2017:8). Desde la ONU, se considera como las diversas formas en las que las instituciones y los individuos se organizan en la gestión cotidiana de una ciudad, y los procesos utilizados para llevar a cabo de forma efectiva la agenda del desarrollo de una ciudad a corto y a largo plazo: “un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales y de instituciones con la intención de alcanzar unos objetivos debatidos que se han discutido colectivamente y se han definido en entornos fragmentados” (Borraz y Le Galès, 2001, pág. 350 en Tomás, 2017:8).

urbana debido a las experiencias internacionales que han usado estos modelos en temas de política urbana habitacional, con cierto grado de éxito:

“la implementación de políticas descentralizadoras y sistemas de gobernanza a nivel metropolitano (...) puede contribuir decisivamente a resolver complejidades estructurales locales en materias que requieren una visión y acercamiento integral, tales como la planificación regional y urbana, transporte, medio ambiente, provisión y manejo de aguas, recolección de basura y reciclaje, desarrollo económico, entre otras” (Puy, 2016:23).

La literatura ha definido modelos de gobernanza metropolitana<sup>59</sup> relacionados a temas de gobernar, administrar y gestionar los problemas de los territorios. Sin embargo, no hay una fórmula unívoca para todas las ciudades. Se distinguen cuatro modelos, que van de mayor a menor grado de institucionalidad: gobiernos metropolitanos, agencias metropolitanas sectoriales, coordinación vertical y cooperación voluntaria entre municipios (Tomàs, 2017:57).

El primer modelo es el gobierno metropolitano, creado para afrontar retos de escala metropolitana, y que puede tomar dos niveles, el primero apunta a la fusión de municipios del área metropolitana (Toronto) y en el segundo nivel se

---

59 Todos los modelos requieren gobernar, administrar y gestionar de mejor forma los problemas de las ciudades y territorios, y para ello deben definir la escala de actuación que tendrán sus políticas y planes estratégicos, ya sea a escala de conjunto habitacional hasta la metropolitana. Asimismo, requieren establecer las prioridades para su actuación, que va desde la focalización de sus acciones o tener políticas de corte universal. Estas definiciones permitirán el marco de acción que tendrá cada ciudad para diseñar e implementar las actuaciones de corte urbano.

mantienen los municipios pero “con un gobierno de segundo nivel para asegurar la coordinación metropolitana<sup>60</sup>” (Tomàs, 2017:9).

Por su parte, el modelo de agencias metropolitanas tienen la función de gestionar y administrar un solo servicio (policía, transporte público, etc.). La desventaja es que disminuye la visión integral y global de lo metropolitano pues se producen el tema sectorial. Este modelo tiene un carácter más técnico, modelo de representación indirecto y financiamiento mixto (tasas y transferencias).

El modelo de coordinación vertical se caracteriza en que las políticas metropolitanas “no se realizan por un ente específicamente metropolitano sino de facto por otros ámbitos de gobierno que ya existen<sup>61</sup>” (Tomàs, 2017:10). En términos de financiación, representación y competencias, todas dependen de la estructura territorial del país<sup>62</sup>.

Por último, el modelo menos institucionalizado es el de cooperación voluntaria de municipios, en el que los diversos representantes locales se organizan por iniciativa propia, el cual “puede adoptar la forma más tradicional (mancomunidad o asociación de municipios<sup>63</sup>) o por una fórmula más flexible y en la línea de los postulados de la gobernanza -la planificación estratégica<sup>64</sup>” (Tomàs, 2017:59).

---

60 En este nivel se encuentra la mayoría de ciudades europeas, incluida Barcelona en el año 2010 y que cuentan con un Consejo Metropolitano y competencias y financiación regidas por ley. “Su objetivo es proporcionar una visión de conjunto de los retos metropolitanos e implementar políticas a escala metropolitana, aunque su proceso de creación suele ser difícil por las resistencias políticas tanto de los electos locales como nacionales” (Tomàs, 2017:9).

61 Ejemplo de esa figura se encuentra la Comunidad Autónoma en Madrid y el condado de Estocolmo, etc.

62 “En este modelo la dimensión metropolitana suele quedar diluida en el conjunto de las políticas (...) existen más dificultades para construir una visión metropolitana, ya que no hay, de entrada, un reconocimiento explícito del hecho metropolitano; este dependerá de la capacidad de crear proyectos y políticas de ámbito metropolitano de cada una de las instituciones” (Tomàs, 2017:10).

63 Como como en Bruselas a través l'Association de la Ville et des Communes de la Région deBruxelles-Capitale.

64 Es el caso de las ciudades de Turín y Barcelona.

#### 4.3.2. Escalas de actuación urbana y orientación de las políticas

En Chile, desde hace más de 70 años que la regulación urbana está impuesta<sup>65</sup>; los diversos instrumentos vinculados al urbanismo sobre regulación y gestión son entregados casi exclusivamente al Ejecutivo. Si esta lógica centralista y sectorialista continua, una perspectiva integral de desarrollo urbano sería imposible, menos que resuelva los graves casos de segregación social existentes”(Tello, 2013)<sup>66</sup>.

Las políticas permiten a un determinado gobierno orientar su gestión para alcanzar sus objetivos. La planificación es un instrumento esencial para la gestión de gobierno, y su concepción estratégica ya sea del diseño e implementación requiere de un carácter participativo, anticipar el futuro, coordinar acciones y evaluar los resultados.

Después de su formulación, existen diversas estrategias que incuban a la política pública, “el Bottom – up, pone a la población en el centro de la política pública como hacedora, ejecutora pero igualmente responsable de la misma, sobre lo cual debe dar rendición de cuentas. A su paso, el co-working, implica la capacidad de concurrencia, redes o subsidiariedad de quienes las formulan, en

---

65 Los diversos instrumentos de planificación territorial son desarrollados en forma sectorial, principalmente por el nivel central o sus órganos desconcentrados, con bajos niveles de participación de los demás ministerios y de los niveles regional y local y con escasa coordinación y complementariedad con la planificación realizada por los otros sectores” (Tello, 2013:2)

66 En el entendido del contexto actual y para hacer frente a las problemáticas urbanas, la gobernanza se concibe distinta del modelo jerárquico y centralizado. Esta nueva concepción habla de instituciones estatales y no estatales, actores públicos y privados, que cooperan en la formulación e implementación de políticas sociales, desarrollando en conjunto la labor de intervención (Mayntz, 2001); se caracteriza por funcionar de manera cooperativa, por las relaciones horizontales entre sus miembros (...) y por las redes entre organizaciones en la formulación e implementación de las políticas públicas (Rhodes, 1997).

tanto, en el Top – Down, las encabezan quienes tienen carácter direccional” (Gutiérrez, Restrepo y Stivens: 2017: 337).

Además existe un fuerte debate sobre su orientación: universalismo o focalización. Con respecto al primero, “tienen su origen en el reconocimiento por parte de los Estados liberales de la necesidad de extender la educación pública básica, laica y universal” (Ocampo, 2008:38), lo cual fue extendiéndose a los servicios básicos de salud. Se suma a ello a fines del siglo XIX, la visión de seguridad social y surgimiento del movimiento obrero, generándose una demanda de legislación promotora y de protección social. Lo anterior se observó en los países industrializados, mas aún en el siglo XX, con el desarrollo del Estado de Bienestar<sup>67</sup>.

Por su parte, las acciones de focalización apuntan a mecanismos de recursos económicos asignados para la superación de condición de pobreza para su población. Su base es la racionalización eficiente y eficaz de los recursos escasos y que es la “alternativa más atractiva de concentrar los beneficios en los segmentos de la población que más lo necesita” (Escobar, 2004:100), por tanto es focalización y priorización de los recursos del Estado<sup>68</sup>. Lo anterior confirma que la focalización tiene como principio una subsidiariedad respecto al mercado,

---

67 Actualmente, en un mismo país puede coexistir los tres modelos de Estado de Bienestar de Gøsta Esping-Andersen (1990). “El primero es un sistema con vocación estrictamente universal y organización predominantemente pública, aunque con grados diferentes de descentralización (...) El segundo es un esquema segmentado y con diferentes elementos de corporativismo, que predomina en la seguridad social en un sentido amplio(...) El tercero es un esquema estrictamente focalizado, cuyo mejor ejemplo son los programas de subsidios condicionados, pero que tiene expresiones en muchas otras políticas dirigidas a grupos sociales determinados” (Ocampo: 2008:41).

68 Para la CEPAL, este mecanismo tiene un principio simple e inobjetable, pues “si yo asigno recursos fiscales a poblaciones cuyos niveles de ingresos son superiores al de otro individuo, yo desperdicio recursos en poblaciones que no necesitan apoyo adicional o necesitan menos apoyo y pierdo capacidad de hacerlo en las poblaciones que sí lo requieren” (CEPAL, 2014:16).

pues el Estado asigna recursos a quienes no pueden acceder a los bienes y servicios que tiene una sociedad a través del mercado.

## 5. METODOLOGÍA

Se realizó un estudio de carácter explicativo con enfoque mixto usando tres técnicas que tuvieron una operacionalización. La primera consistió en la revisión y análisis de documentación sobre instrumentos de política urbano habitacional chilena sobre ISU; la segunda fue el estudio de casos internacionales validados en la gestión de su política urbana, para así comparar lo existente en Chile, con dos ejemplos de gobernanza urbana que tienen variaciones entre ellos, pero que son reconocidas como ciudades integradas, diversas y cohesionadas; y la tercera técnica fue el diseño y aplicación de una entrevista estructurada a expertos en política urbano habitacional chilena, para reconstruir sus discursos y hacer comparación con los instrumentos y análisis de casos internacionales<sup>69</sup>.

Para mayor comprensión, se divide la metodología en tres partes, con el detalle de su elección y justificación:

### 5.1 Instrumentos de política urbano habitacional chilena

Se decidió analizar desde el lado ejecutivo, el Proyecto de Integración Social y Territorial aprobados por el D.S. N° 19, de 2016<sup>70</sup> y la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU-2014) por ser el instrumento actual, transversal y consensuado por los actores, donde se posiciona la ISU como protagonista.

---

<sup>69</sup> Las dimensiones analizadas fueron: énfasis conceptual, compuesta por proximidad física, funcional, relacional y simbólica; escalaridad de actuación y gobernanza urbana, éste última integrada por tres variables- actores y marco de funcionamiento, orientación de sus instrumentos y asignación de recursos-. Estas dimensiones fueron encontradas a partir de revisión bibliográfica, discusión conceptual y elaboración propia. Si bien estos conceptos fueron la base, estas categorías no fueron aplicadas para cada técnica, pues en algunas emergieron otras categorías o porque en algunas no correspondía su aplicación.

<sup>70</sup> Su elección se debe a que es un programa que presenta continuidad, de hecho, en los últimos cuatro años se han seleccionado proyectos que totalizan más de 127 mil viviendas de esta categoría. Sólo para el año 2018 se cuentan con la aprobación de 15.000 viviendas, aumentando su cantidad año tras año.

Desde el lado legislativo, se analizó la propuesta de ley de ISU que ha sido el instrumento que más ha posicionado el concepto en los últimos años.

### Dimensiones aplicadas para los instrumentos<sup>71</sup>:

Tabla n°1: operacionalización de dimensiones

Dimensión	Definición
Énfasis Conceptual	Apunta a cómo se entiende el concepto de ISU, definición del problema que atiende y su solución. A partir de la operacionalización realizada por Ruiz Tagle(2013) al concepto, se pueden observar sus diferentes dimensiones y será la base para poder identificar cuáles están presente en los instrumentos seleccionados.
Escala de actuación	Nivel o escala urbana donde actúan los instrumentos, para identificar si se está pensando a nivel multiescalar o cargado hacia una de ellas:regional, metropolitana, urbana, municipal, vecinal o de conjunto habitacional.
Gobernanza Urbana	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. Actores y marco de funcionamiento: identificación de los actores presentes y cómo operan, ya sea de manera concertada, cooperativa, intersectorial o sectorial.</li> <li>ii. Orientación del instrumento:reconocer si las soluciones que evidencian los instrumentos son focalizadas (apoyo a personas / apoyo a lugares) o universales, este último bajo el supuesto de derecho, unido con concepto de equidad sociourbana.</li> <li>iii. Asignación de recursos: identificar el tipo de financiamiento que se dispone para resolver el problema, que va desde el estándar que se promueve es el mínimo financiable-cuando hay financiamiento máximo y no se puede pasar de ese monto-o es un óptimo social (inversión social).</li> </ul>

71 En algunos instrumentos no se pudo identificar algunas variables porque no aplicaban, pues no tienen el mismo alcance, uno es un programa y otro es una política nacional que no tiene implementación directa. Además la información fue complementada con revisión de prensa y opiniones surgidas de las entrevistas realizadas a los expertos. Toda la información se vació en una matriz comparativa. [Para ver el llenado de la matriz, dirigirse a anexos.](#)

## 5.2 Modelos de gestión/gobernanza en casos internacionales

Dado que no existen referentes en Chile sobre modelos de gestión/gobernanza de ciudades, se decide analizar referentes internacionales para buscar elementos interesantes que pudieran aplicarse y/o ajustarse a la realidad de ciudades chilenas.

Se analizaron ciudades según los siguientes criterios:

1. Posición en ranking en índice Mercer de ciudades candidatas con mejor calidad de vida. Considerando los indicadores de entorno económico, servicios públicos y transporte, vivienda y recreación.
2. Ciudades que se repiten en el índice y que sean validadas como referentes en gobernanza urbana.
3. Revisión bibliográfica y disponibilidad de información referida a sus políticas urbanas y modelos de gestión/gobernanza urbana.
4. Ciudades que sean países OCDE.

Se obtuvo como resultado la elección de dos ciudades: Barcelona (España) y Vancouver (Canadá), representando a ciudades corporativas y liberales, de Europa y Norteamérica respectivamente. Ambas con modelos de desarrollo descentralizados y desconcentrados. Además, comparten que tienen modelos definidos de gobernanza para la gestión de sus ciudades<sup>72</sup>, que si bien no son iguales porque poseen variaciones entre ellas, sí contribuyen a que el

---

<sup>72</sup> s.

modelo de desarrollo urbano apunte a tener ciudades más diversas y cohesionadas<sup>73</sup>.

### 5.3 Entrevistas a expertos

Se diseñó y aplicó una entrevista semi estructurada compuesta por dos preguntas abiertas y un cuestionario para identificar los elementos prioritarios sobre el problema a resolver y la forma de su solución, preguntándoles *¿Cómo entiende usted el logro de la Integración Social Urbana en los instrumentos de política urbana actual?* Para ordenar sus respuestas, se desglosaron en componentes lo que se comprende por ISU<sup>74</sup> y se redactaron afirmaciones que demuestren la presencia de ese logro, en formato escala actitudinal Likert<sup>75</sup>.

Se decidió realizar una entrevista<sup>76</sup> a expertos pues el concepto ISU en los instrumentos chilenos es relativamente nuevo, además de que durante el proceso de tesis estuvo en debate el proyecto de ley ISU, por tanto el tema era contingente y dado que no existen muchas evaluaciones sobre los efectos e impactos que han tenido esos instrumentos, era menester tener en primera fuente la información de quienes han sido tomadores de decisiones, quienes han

---

73 Adicionalmente, comparten un elevado producto interno bruto, existe una buena distribución del ingreso. Su respectivo municipio (o ayuntamiento) pertenece a un área metropolitana mayor (en Barcelona es el Área Metropolitana de Barcelona y en Vancouver, la ciudad integra Metro Vancouver), demostrando descentralización del estado con políticas urbanas que contemplan un set de instrumentos que permiten una mejor gestión de las ciudades. Además, también fueron escogidas debido a que poseen atributos diferentes en torno a su origen, tipo de estado, formas de su organización y prioridades que tienen para cada ciudad, lo que influye en el análisis de sus modelos de gestión, y son variables muy distintas al caso chileno, las cuales hay que considerar al momento del análisis.

74 En base a las dimensiones del concepto ISU elaboradas por Ruiz Tagle (2013), analizadas en los instrumentos anteriores. Para ver la entrevista, diríjase a anexo n°1.

75 Para lograr mayor profundidad en los reactivos, se estudió la forma en como redactarlos, a través del análisis del libro "Personalidad Autoritaria" de Theodor W. Adorno (1950).

76 El instrumento tuvo un proceso de validación "pre test" que permitió incorporar ajustes para su mejor comprensión. Primero se hizo un cuestionario estructurado, pero en su aplicación algunas de las afirmaciones eran discutibles, por tanto se agregó un espacio cualitativo para ello. Se validó en primera instancia con el profesor guía, posteriormente con la co- guía, para terminar en el pre test con uno de los entrevistados.

estudiado largamente el tema, y la opinión de la sociedad civil que tiene la experiencia de implementación de las políticas públicas<sup>77</sup>.

Los expertos fueron distintos actores vinculados con el tema, quedando una muestra intencionada de 12 expertos, seis mujeres y seis hombres<sup>78</sup>. La distribución por sector fue: tres representantes técnicos (profesionales actuales del MINVU o que estuvieron presente en la fase del diseño de los instrumentos); cinco representantes del mundo académico; un actor del sector privado; dos representantes de la sociedad civil organizada (Fundaciones y movimiento de pobladores) y un representante del mundo público.

Cuadro n°2: expertos <sup>79</sup>:

<b>NOMBRE</b>	<b>TITULO PROFESIONAL</b>	<b>SECTOR</b>
1 Javier Ruiz Tagle	Arquitecto	Academia
2 Claudia Castillo	Arquitecta	Público
3 Carolina Toha	Abogada	Ex alcaldesa
4 Alejandra Rasse	Sociologa	Academia
5 Mauricio Varela	Ingeniero Comercial	Privado
6 Rodrigo Hernández	Abogado	Sociedad Civil
7 Camilo Arriagada	Sociologo	Academia
8 Luis Eduardo Bresciani	Arquitecto	Público
9 Paulina Saball	Trabajadora Social	Público
10 Francisco Sabatini	Sociologo	Academia
11 Ana Sugranyes	Arquitecta	Academia
12 Karina Stormezan	Trabajadora Social	Movimiento de pobladores

Fuente: Elaboración propia.

<sup>77</sup> El análisis de la información se dividió en dos partes. La primera fue de manera descriptiva, pues se contaron las respuestas de cada dimensión, obteniendo las primeras mayorías por cada una de ellas, y la segunda parte fue el análisis de los discursos de los entrevistados, ya sea cuando eran discutibles las alternativas y querían explicar sus respuestas, o cuando al final del cuestionario agregan aspectos que no han sido considerados y se quieren puntualizar, influyendo así que emergieran nuevas categorías de análisis.

<sup>78</sup> El proceso de levantamiento de información se vio alterado porque Chile vivió el 18 de octubre el "estallido social", situación que además de afectar al país, repercutió en la obtención completa de entrevistas pactadas, pues algunas de ellas no pudieron ser aplicadas y otras fueron más complejas obtenerlas debido a que habían otras prioridades en curso

<sup>79</sup> Para ver la experiencia de cada actor en el tema, dirijase a anexos n°2.

## 6. RESULTADOS

### 6.1 ISU EN POLITICA URBANO HABITACIONAL CHILENA: sectorial y fragmentada.

*“Hemos hablado constantemente, casi como mantra, de la inequidad urbana y hemos abusado del concepto de medidas pro integración sin querer abordar con firmeza y multidisciplinar el fenómeno de fondo de ISU, me pasa que, incluso al calor de lo ocurrido en estos días, ya no es aceptable que nos conformemos con medidas de instrumentos puntuales sino hacer un debate profundo de, en primer lugar los grados de inequidad, segundo causas de la inequidad, y en tercer lugar, cómo hacemos una estrategia de largo plazo que efectivamente aborde el tema”  
(Paulina Saball, 2019).*

#### i) PROGRAMA DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL DS 19<sup>80</sup>:

Según las dimensiones de análisis del concepto de ISU, el programa tiene como **énfasis conceptual** dos de las cuatro dimensiones trabajadas por Ruiz Tagle (2016). La primera dimensión es *proximidad física*, pues promueve la diversidad social de sus residentes según NSE por tener familias con subsidios del ds 49 y ds 01. Además, dentro de los "mínimos esperados" de los proyectos, se encuentra el diseño del conjunto habitacional (en vivienda y espacio público-equipamiento), que logre convocar y facilitar la ISU, apuntando a un diseño armónico y homogéneo del conjunto en cuanto a viviendas, equipamiento, áreas verdes y estándares de urbanización homogéneos, no diferenciando el diseño y los estándares de viviendas y equipamiento de los sectores donde se emplazan las distintas tipologías de viviendas. Específicamente el conjunto habitacional

---

80 Programa del Ministerio de Vivienda y Urbanismo que permite a familias de diferentes realidades socioeconómicas que buscan adquirir su primera vivienda con apoyo de Estado, acceder a proyectos habitacionales en barrios bien localizados y cercanos a servicios, con estándares de calidad en diseño, equipamiento y áreas verdes. Las familias que tienen un subsidio para comprar una vivienda lo pueden aplicar a estos proyectos habitacionales, en la medida que existan viviendas por el valor correspondiente a su beneficio. De igual forma, las familias o personas que no tienen subsidio habitacional también pueden acceder a viviendas de estos proyectos, siempre y cuando cumplan con los requisitos de postulación al subsidio para sectores medios, DS1. El Estado identifica que ISU es una meta, pues "es decisión del Estado contribuir a revertir el déficit habitacional y la segregación socio espacial, en regiones, ciudades y comunas con mayor demanda habitacional insatisfecha, favoreciendo la integración social, reduciendo inequidades y fortaleciendo la participación ciudadana a través de políticas, programas e iniciativas destinadas a generar viviendas de calidad, barrios equipados y ciudades integradas social y territorialmente. En ello se desprende el Estado interviene intencionadamente con este programa para favorecer la IS.

debe promover la integración social a través de emplazamientos entremezclados de viviendas.

Sobre la *dimensión funcional*, el decreto promueve que los proyectos estén localizados en zonas con acceso a servicios recorribles a pie<sup>81</sup>. Lo anterior es la materialización del mínimo esperado, pues se espera la inserción de familias vulnerables y de sectores medios en buenas ubicaciones, barrios consolidados y en buenas localizaciones<sup>82</sup>.

La *dimensión relacional*, se encuentra indirectamente, la cual puede desprenderse de que el programa tiene un Plan de Integración Social, destinado a apoyar a las familias en el proceso de instalación en sus viviendas, favoreciendo su integración en el nuevo barrio y a fortalecer la cohesión social entre todas las familias del conjunto<sup>83</sup>, esto para facilitar que las familias de distintos NSE puedan convivir e interactuar de manera no jerárquica.

Con respecto a la segunda variable **escalaridad de actuación**, se apunta a proyectos habitacionales que incluyan un 20% de viviendas destinadas a familias vulnerables y hasta un máximo de 40% (o 60% según cantidad de habitantes de la comuna). Se podría identificar cierta relación del conjunto habitacional con el entorno donde se inserta, pues en términos de diseño se pide

---

81 El decreto establece cercanía a: establecimiento educacional de dos niveles, nivel parvulario, establecimiento de salud, servicio de transporte público ubicado a distancia recorrible a pie, equipamiento comercial, deportivo o cultural, con área verde pública y con una vía de servicio o de rango superior no superior a 200 mts.

82 Implica cercanía a servicios, equipamientos, áreas verdes y transporte público.

83 Las áreas del plan son: de seguimiento del proyecto habitacional; de apoyo a asignatarios, propietarios y/o copropietarios según corresponda; de promoción de los derechos y deberes que asumen las familias como nuevos propietarios o copropietarios, según corresponda, y como vecinos; de organización comunitaria, promoción de la identidad barrial y la seguridad del barrio; y de vinculación con las redes comunitarias.

que el conjunto sea coherente con su emplazamiento, asegurando continuidad con la trama vial existente, relación con las alturas de edificación, áreas verdes y equipamientos existentes y que la cantidad de viviendas propuestas tenga relación con la capacidad de carga del sector.

En alusión a la tercera variable **gobernanza urbana**, se evidencian las tres dimensiones. Para la primera *orientación del instrumento*, ésta sería focalizada en dos niveles, focalización en personas y también en lugares, pues al hablar del subsidio “el monto de este subsidio será (...) según el tipo de familia de que se trate y la comuna o localidad de emplazamiento del respectivo proyecto habitacional”<sup>84</sup>. Además, hay una focalización territorial, pues MINVU privilegia áreas metropolitanas del país<sup>85</sup> y a las ciudades con mayor déficit y demanda habitacional para que la entidad desarrolladora postule su proyecto.

La segunda dimensión de gobernanza urbana, *asignación de recursos*, MINVU es quien entrega el financiamiento aportando a las familias y al proyecto habitacional. Para el primer caso, dependiendo de las familias se les otorga un subsidio con monto específico<sup>86</sup>, e incorpora otro subsidio a aquellas familias que participaron del Plan de Integración Social, y en el caso del proyecto, éste debe contemplar ciertos requisitos y se les entrega "bonos" como el de Integración

---

<sup>84</sup> Dicho de otra forma, hay una focalización social en familias beneficiarias de un subsidio que no ha podido materializarse y también a nuevas familias que requieren apoyo del estado, siendo familias vulnerables y familias de sectores medios.

<sup>85</sup> Las áreas metropolitanas son (Gran Santiago, Gran Valparaíso y Gran Concepción).

<sup>86</sup> Montos máximos de subsidio según familias: Fila vulnerable: entre 800 y 900 UF según la región. Fila. sectores medios: 125 a 275 UF para viviendas de hasta 2200 UF; y desde 140 hasta 275, 287, 337 o 412 UF según región y valor de vivienda

Social y el de captación de familias, que van directamente para mejorar el estándar y calidad de las viviendas.

Por último, la dimensión de *actores y marco de funcionamiento*, el programa es sectorial, liderado por MINVU quien determina los concursos para que postulen las entidades desarrolladoras, asociándose con el privado para materializar los proyectos.

ii) PNDU<sup>87</sup>:

La primera variable analizada fue **énfasis conceptual**. Se desprenden tres de las cuatro dimensiones del concepto ISU; la primera, *proximidad física* se identifica en el fomento de mix de viviendas, ya sea en lugares cuyo valor de suelo es alto y se quiere insertar vivienda social, o en lugares donde se quiere evitar la segregación social urbana (promoviendo la construcción de viviendas de mayor valor en sectores de alta concentración de vivienda social). En ambos casos se observa el "llevar a la ciudad los sectores vulnerables" y "llevar la ciudad a los sectores marginados". Se enfatiza establecer una política de suelo para favorecer la integración social. En la escalas de viviendas integradas, al igual que el ds 19, se incentiva que su diseño fomente la integración de las familias. Con respecto a la *dimensión funcional*, se observa que la respuesta a la segregación es que las ciudades sean inclusivas, y que las personas estén y se sientan parte

---

87 La necesidad de esta política se debe a que no basta con seguir trabajando sectorialmente en diferentes instrumentos que impactan en la ciudad, pues se requiere una visión común, y esa es la que otorga esta política, de ahí la importancia de poder analizarla. Aunque no tiene efectos legales o prácticos, su gran ventaja es que existió consenso sobre una meta común, compuesta "por principios, objetivos y líneas de acción capaces de congregar voluntades, para luego concretarse en leyes, reglamentos y programas públicos orientados a lograr una mejor calidad de vida" (PNDU,2014:7).

de los beneficios urbanos, traduciéndose en el acceso a bienes públicos urbanos, debiendo ser una prioridad nacional. Se propone valorar la función social del suelo que permita disponer de terrenos bien localizados para favorecerlo. La tercera *dimensión relacional* aparece en el objetivo de "fomentar el desarrollo y fortalecimiento de comunidades", implicando programas de educación para vivir en comunidad, multisectoriales de habilitación social y capacitación; que se fomente la participación y creación de organizaciones de base.

Con respecto a la segunda variable de **escalaridad de actuación** se identifican varias escalas para lograr ISU, que dependen del objetivo de la política y sus diferentes medidas, por ejemplo, en el objetivo 1.2 de "revertir situaciones de segregación social urbana", se encuentran medidas con diferentes escalas: de conjunto habitacional como las referidas al apoyo para condominios sociales en la mantención de los bienes comunes; y a escala comunal, en donde se prioriza a los municipios para que tengan las capacidades y habilidades para la formulación de planes, así como también el considerar "zonas de inversión prioritaria" a nivel ciudad.

Otro ejemplo textual apunta al objetivo 1.3 "evitar el desarrollo de nuevas situaciones de segregación social urbana" observándose medidas que en escala de conjunto habitacional, como el trabajo de copropiedad, calidad arquitectónica del conjunto, que en los programas de vivienda se considere trazado del espacio público, terreno para equipamiento, elementos estructurales de la vivienda y flexibilidad para su crecimiento; y otras relativas a una escala mayor de ciudad,

como promover la construcción de viviendas de mayor valor en sectores con alta concentración de vivienda social. Por tanto, se puede identificar que la política tiene diferentes escalas relativas a conjunto habitacional, condominios sociales, barrios integrados y comunal. Esto era esperable pues a diferencia de un programa que puede estar más orientado a ciertas escalas, una política nacional debe considerar todas las escalas de actuación. Además, la PNDU hace referencia a las escalas de gobierno y planificación territorial, identifica cuatro: local, metropolitana, regional y nacional, siendo la metropolitana una escala nueva, evidenciándose desde ya la importancia de las escalas urbanas en y para la gestión de las ciudades.

Con respecto a la variable de **gobernanza urbana**, dimensión orientación de la política, ésta tiende hacia al “apoyo a lugares”, con una focalización territorial. Se identifican dos acciones puntuales, revertir situaciones de segregación y evitar nuevas situaciones de segregación. Para el primer escenario se proponen "zonas de inversión públicas prioritarias", con estrategias de intervención específicas intersectoriales; para prevenir ponen el foco en las buenas localizaciones con acceso a bienes públicos urbanos, incentiva el trabajo en copropiedad dentro de los conjuntos habitacionales y fomentar proyectos de mixtura social.

Para la variable de *actores y marco de funcionamiento*, la PNDU hace un gran esfuerzo en poder replantear este tema y darle mayor protagonismo. Reconoce que para materializar las propuestas contempladas es indispensable

enfrentar los serios problemas de dispersión institucional existentes en materia de desarrollo urbano. Promueve un sistema integrado y descentralizado de toma de decisiones en la materia. No basta mejorar la coordinación, se requiere una nueva institucionalidad, hacia procesos integrados, planificados, descentralizados y participativos, dotando de mayores facultades de decisión sobre el desarrollo urbano a las entidades locales (municipios y gobiernos regionales y ciudadanía)<sup>88</sup>.

Por último, la dimensión de *asignación de recursos* no aplica en esta política, pues no es un programa como el ds19, ergo no amerita ser analizado.

### iii) PROPUESTA DE LEY DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y URBANA<sup>89</sup>:

La variable de **énfasis conceptual** se encuentra en dos dimensiones, *proximidad física y funcional*. Para la primera, se promueve la diversidad social de familias con distinto nivel socioeconómico, y considera implementar políticas de suelo para lograrlo, mediante la adquisición o destinación de terrenos o el

---

<sup>88</sup> La política menciona "el principal mecanismo para que la integración se produzca será que todas las intervenciones sobre el territorio...queden sujetas a su concordancia con un nuevo sistema de instrumentos de planificación territorial" (p:55), nombrándolo "planificación gobernada para la integración social". Además, considera a la participación ciudadana como el derecho de las personas a involucrarse en la construcción del lugar que habitan o aspiran a habitar. La institucionalidad debe garantizar dicha dimensión fundamental del desarrollo urbano sustentable

<sup>89</sup> La iniciativa contempla cuatro ejes: la fusión del Ministerio de Vivienda y Urbanismo con el de Bienes Nacionales en el "Ministerio de Ciudad y Vivienda", aumentando sus atribuciones versus las atribuciones que cuentan hoy los gobiernos locales; la densificación en zonas de desarrollo urbano a través de la creación de "Polígonos de Integración Urbana", flexibilizando las condiciones de construcción; una política de "arriendo protegido"; y una mayor fiscalización en materia de viviendas sociales. En otras palabras, genera zonas e integración en las cuales habría incentivos a inmobiliarios en términos, por ejemplo, de altura para proyectos que incorporen viviendas económicas (vivienda en propiedad) y 2. figura de concesionar suelos para edificios en arrendamiento que contengan unidades económicas, que deberían arrendarse en un precio protegido.

establecimiento de beneficios o incentivos normativos. Y con respecto a la dimensión funcional fomenta el emplazamiento de viviendas con estándares constructivos apropiados, objeto de cualquier tipo de subsidio, en sectores con adecuados indicadores y estándares de calidad de vida y desarrollo urbano, queriendo lograr el acceso equitativo por parte de la población a bienes públicos relevantes.

Con respecto a la variable de **escalaridad de actuación**, se identifica claramente que sus acciones apuntan a dos niveles: conjunto habitacional y barrial. Para el primero se asocia a las “viviendas integradas”, y para la escala vecinal apuntan a que se deben desarrollar “polígonos de Integración Social Urbana”, cuya composición estaría con viviendas integradas y acceso a bienes públicos urbanos.

La tercera variable de **gobernanza urbana**, se observa la *dimensión de orientación* que tiene la propuesta de ley, se identifica focalización social y territorial, aunque esta última esta mucho más presente. En términos de focalización territorial, fomenta el emplazamiento de viviendas en sectores con adecuados indicadores y estándares de calidad de vida y desarrollo urbano en los “polígonos de ISU”. Ahora bien, los beneficios o incentivos normativos podrán quedar condicionados a otras exigencias adicionales que podrán tener por objeto dos escenarios: la consolidación de sectores con adecuados indicadores o

estándares de desarrollo urbano o la revitalización de áreas urbanas deficitarias<sup>90</sup>.

En *dimensión de actores y marcos de funcionamiento*, se identifica el rol del MINVU, pues éste “podrá condicionar los beneficios de normas urbanísticas para proyectos de viviendas integradas al cumplimiento de exigencias relacionadas con la integración e inclusión social y con el acceso equitativo por parte de la población a bienes públicos urbanos relevantes”, ésto con la precisión de “carácter supletorio de facultad excepcional conferida al Ministerio”, pues deberá aplicarse “en ausencia de las disposiciones exigidas al plan regulador”. Con todo, el plan regulador comunal no podrá establecer disposiciones que anulen o restrinjan los beneficios de las normas urbanísticas, es decir, no tienen incidencia en lo que dicte MINVU, evidenciándose el sesgo centralizador que tiene el modo de funcionamiento. Adicionalmente, se agregó la posibilidad de generar asociaciones entre SERVIU y Municipalidades u otras entidades públicas o privadas, como convenios o sociedades mixtas para el desarrollo de proyectos (habitacionales, de mejoramiento urbano o regeneración barrial)<sup>91</sup>. Por último, en *asignación de recursos*, no se desarrolla claramente en la propuesta, pero en el caso de conjuntos de viviendas integradas, está anclado a los subsidios a la demanda (familias ds 49 y sectores medios), por lo tanto es un financiamiento

---

90 En la propuesta de ley se mencionan las condiciones adicionales son: aumento de espacio público, ejecución de obras en el espacio público, ejecución de obras de conservación, restauración, rehabilitación o puesta en valor patrimonial de inmuebles protegidos, destinar porcentaje de la superficie a usos o destinos admitidos para personas con discapacidad, adultos mayores u otras en situación de vulnerabilidad y cualquier otra exigencia destinada a promover integración e inclusión social de los proyectos y el acceso equitativo a bienes públicos relevantes.

91 Considerándose en la glosa 10 de la Ley de presupuesto nacional 2020.

máximo destinado. Unido a lo anterior, para tener nuevas facultades para llevar adelante políticas de suelo, se quieren materializar dos glosas actualmente existentes, en la ley de presupuesto nacional 2020<sup>92</sup>.

A partir del análisis de los tres instrumentos, se pueden levantar ciertas conclusiones:

Cuadro n°3 Tabla resumen de resultados

Variables	Dimensiones	Instrumentos chilenos		
		DS 19	PNDU	Propuesta de ley ISU
Énfasis Conceptual	Próximidad Física			
	Funcional			
	Relacional			
	Simbólica			
Esc. Actuación	Multiescalaridad			
Gobernanza Urbana	Focalización social y territorial			
	Actores y marco de funcionamiento multisectorial			
	Asignación de recursos		no aplica	no aplica

**Simbología**

	Rescatable
	Débil
	No se encuentra

Fuente: Elaboración propia.

Con respecto al énfasis conceptual, se observa que el denominador común es la proximidad física y la dimensión funcional como solución ante la

92 Según las nuevas indicaciones, para tener facultades para conformar banco de suelos públicos, se quiere materializar la glosa 11 de la ley de presupuesto nacional 2020, donde se le otorga a los SERVIU herramientas para viabilizar la realización de estudios preliminares o adquisición de terrenos en comunas con una demanda significativa de viviendas para familias del 40% más vulnerable de la población, o bien en sectores donde aumentaría su plusvalía como consecuencia de inversiones públicas en materia de movilidad, transporte público, áreas verdes o equipamiento de interés público. Con respecto a la selección de proyectos en sectores con adecuados indicadores, también se está considerando otorgar al ministerio la facultad de seleccionar, en condiciones especiales, aquellos proyectos que se emplacen en sectores con adecuados indicadores y estándares de desarrollo urbano, con el objetivo de viabilizar la adquisición y/o habilitación del terreno con el que se postula (glosa 12 Ley de presupuesto nacional 2020).

segregación<sup>93</sup>. Sobre la dimensión funcional, los tres instrumentos mencionan las dos opciones, llevar a personas vulnerables barrios consolidados pero también llevar inversión a zonas prioritarias debido a su complejidad urbano social, sin embargo, comparativamente esta última no tiene tanta fuerza como la primera, pues está más presente en la PNDU y en la propuesta de ley.

Al analizar la segunda variable de escalaridad de actuación, mayoritariamente se tiende a la escala de conjunto habitacional y algo en la escala barrial, pues esta última se toma como “en relación al entorno” cuando la unidad sigue siendo el conjunto habitacional. Cuando se da tanto énfasis a que las familias estén cerca de bienes públicos relevantes, demuestra que no toda la ciudad tendría ese acceso, ni menos se observa una relación entre las distintas escalas de la ciudad, lo que va en desmedro de pensarla como conjunto integrado.

Con respecto a la gobernanza, sólo la PNDU menciona explícitamente la necesidad de contar con una gestión de ciudad que supere la fragmentación y se le dote de mayor protagonismo a los actores locales, incluyendo participación ciudadana para la toma de decisiones. En los dos instrumentos restantes, es MINVU quien tiene el rol principal, demostrando con ello un sesgo sectorial y no considerando a la ciudadanía como un ente capaz de decidir e incidir sobre su hábitat, al menos de manera institucional<sup>94</sup>. Con ello se observa que las

---

93 Creyendo que juntando a distintos NSE en mismos conjuntos habitacionales se promovería integración, dejando de lado las demás dimensiones que también son importantes, reduciendo el concepto ISU.

94 Uno de los puntos críticos de la propuesta de ley de Integración Social y Urbana fue precisamente éste, pues las organizaciones de base del tema vivienda y hábitat no fueron considerados en su desarrollo.

decisiones en torno a ciudad siguen la lógica de arriba hacia abajo, en vez de propiciar una planificación desde las bases con los expertos del tema.

## 6.2 EXPERTOS DEL TEMA: visiones, diferencias y consensos.

*“Hay un debate público-académico importante pendiente sobre este tema, y los instrumentos actuales ni las autoridades han sabido ni interesado realmente en incorporarlo” (Camilo Arriagada, 2019)*

En este capítulo, se analizarán los resultados levantados vía entrevista semiestructurada aplicada a expertos en tema de ISU. De las variables analizadas, **énfasis conceptual** es la de mayor desarrollo en esta técnica, pues se buscó intencionadamente levantar y comprender lo que entienden los expertos por el concepto, los elementos prioritarios del problema a resolver y posibles formas de solución. Además, de detectar ciertas ideas de escalaridad de actuación que debiera tener la ISU para promoverla, lo cual fue trabajado de manera indirecta. Se comenzarán en orden según resultados de las siguientes dimensiones: funcional (área verde, deporte, cultura, educación, empleo, movilidad y seguridad), proximidad física, relacional, simbólica y gobernanza.

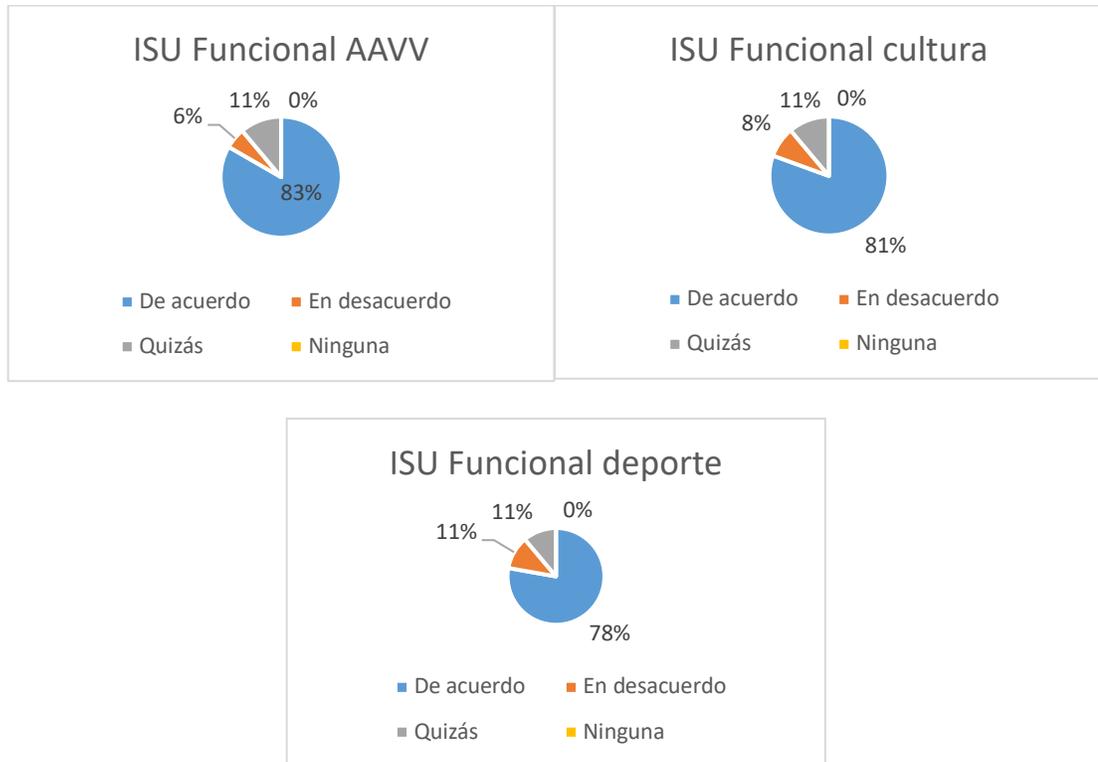
La primera dimensión de ISU analizada fue **FUNCIONAL**<sup>95</sup>. De todos los temas de equipamiento, considerando *deporte, cultura, y área verde*<sup>96</sup>, fue ésta última la que tuvo mayor inclinación por parte de los entrevistados en estar de acuerdo (83%) con su importancia. Sin embargo, los tres equipamientos, prácticamente tienen un empate:

---

<sup>95</sup> La cual apunta a la dotación, acceso y uso de los bienes públicos relevantes, desglosándose los tipos de bienes, y que fueron considerados según indicadores y estándares urbanos. Los bienes públicos urbanos consultados fueron: área verde, cultura, deporte, movilidad, empleo, educación y seguridad.

<sup>96</sup> Algunos entrevistados hicieron la apreciación que considerarían área verde como espacio público.

Gráficos n°1: Resultados equipamientos prioritarios:



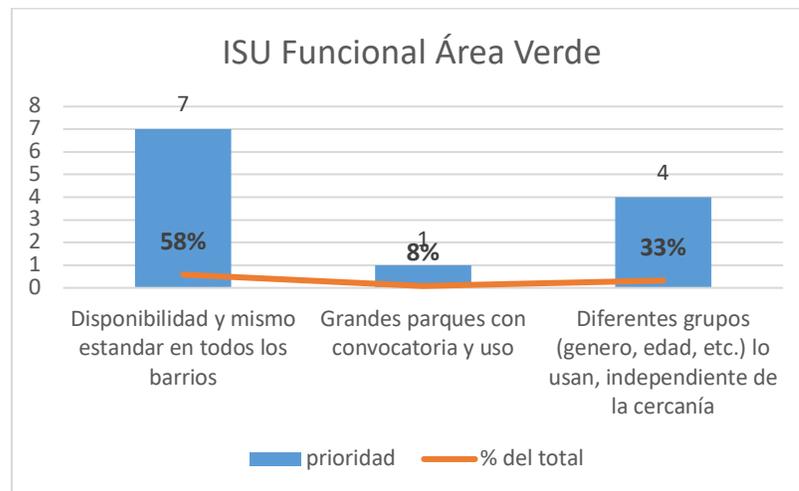
Fuente: Elaboración propia.

Al observar área verde y cultura, ambas tienen los mismos resultados, priorizando la dotación universal a un mismo estándar para todos los barrios de la ciudad, donde 7 de 12 personas respondieron esa opción. Ruiz Tagle considera que esa opción *“tiene que ver con equidad...”*, coincidiendo con la opinión de Alejandra Rasse, pero para ella tiene que ver con que las personas no se pueden mover por la ciudad de manera igualitaria *“en la practica siempre hay diferencias en los capitales de movilidad de cada familia. No todas las familias se pueden mover”*.

Ambos autores se detienen en la importancia de la escala, ya sea porque es por equidad social que todos los barrios y zonas de una ciudad tengan una misma dotación y estándar o porque no todos pueden trasladarse para usar bienes públicos relevantes, por lo tanto la escala barrial y equipamiento es crucial.

Por su parte, la ex Ministra de Vivienda y Urbanismo en la misma línea menciona *“la dotación es lo más importante, pero la opción “convocatoria y uso da por entendido que hay acceso equitativo... nuestro gran problema es que no hemos podido garantizar el acceso a todas las personas”*, poniendo una variable más al análisis, no bastando que exista disponibilidad y calidad de ese bien público, sino que hay que asegurarse que lo usen.

Gráfico n°2:



Fuente: Elaboración propia.

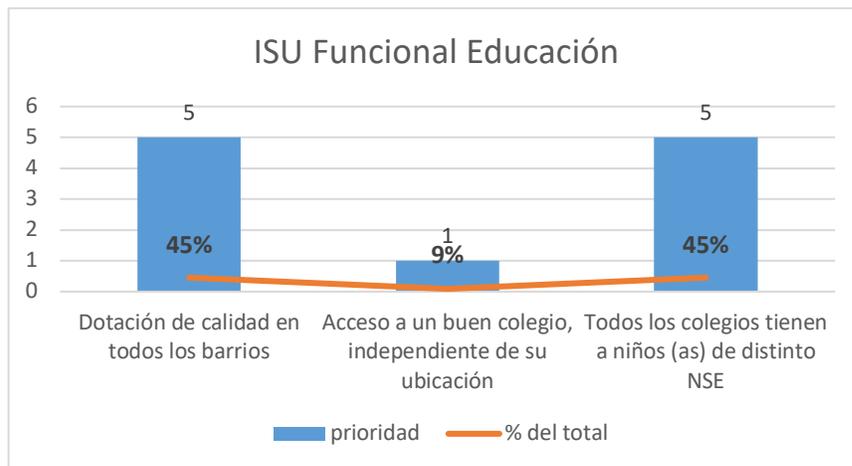
Con respecto a la cultura, sus resultados son muy parecidos a los de área verde y deporte, sin embargo, hay dos entrevistadas que fueron críticas en torno a la escala que deban tener esos equipamientos, específicamente en torno a

grandes equipamientos culturales en la ciudad, pues estaban en desacuerdo por un problema de fondo. Para la representante del movimiento de pobladores considera *“no hay igual accesibilidad, hay grandes equipamientos pero no hay acceso, la periferia no tiene acceso a esto... por temas de transporte porque las distancias son largas, y porque tampoco hay una facilitación cultural, no hay incentivos para participar en estos espacios... en vidas precarizadas no vas a estar pendiente de ir al GAM”*. Por su parte, Ana Sugranyes esta concuerda: *“el MIM hace más de 20 años que está ahí y no ha generado nada, nada...Parque Brasil tampoco...el GAM funciona porque esta al lado de Plaza Italia... ocupado por todos los grupos, menos los pudientes porque no creo que los pudientes bajen al GAM”*. En ambas surge el problema del traslado de las personas para llegar a esos lugares, y que no todos ocupan ese tipo de equipamiento, incluso podrán ir diversos grupos, pero hay algunos que no quieren mezclarse en los mismos espacios.

Para el tema de *educación*, existió una equitativa distribución en dos opciones. Cinco personas consideraron que existe más ISU cuando hay equitativa dotación de establecimientos educacionales de calidad en todos los sectores, y cinco personas prefirieron que la ISU se da cuando hay niños (as) de distinta condición socioeconómica en una misma sala de clases. Para Javier Ruiz Tagle, el tema de la dotación equitativa en la escala barrial es lo crucial *“lo que más hace sentido es que las personas puedan ir a un colegio en sus barrios y que el colegio sea un buen colegio”*. Para la representante del movimiento de

pobladores, eligió esa opción también, pero en su relato cuestiona la opción que saco la otra mayoría, diciendo que no por tener a niños (as) de diferentes NSE en un mismo establecimiento se garantiza que exista IS, pues pueden no estar relacionándose.

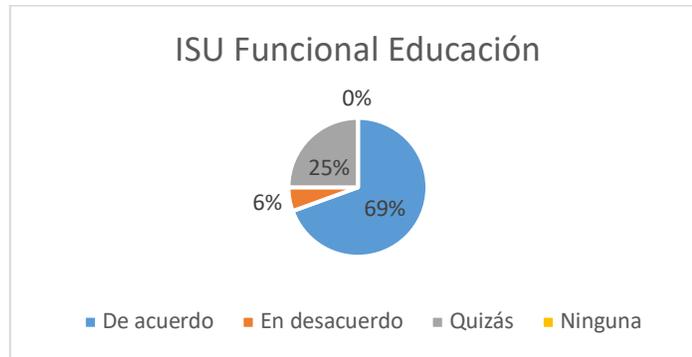
Gráfico n°3:



Fuente: Elaboración propia.

A diferencia de los equipamientos anteriormente analizados, para el caso de educación, se tienen más respuestas en la opción “quizás” al referirse de que sea un componente clave para la ISU, lo cual podría deberse a que los entrevistados hicieron aclaraciones de que los temas de educación tienen que ver con componentes sociales más que urbanos y que hay otros factores que influyen en el fenómeno: “es Integración Social pero no urbano, sí tiene que ver con modelos de rol, efecto de pares... aquí si hay efecto de pares, no en el barrio. En la medida de que el colegio sea del barrio, y la comunidad de padres sea a la vez la comunidad del barrio, tiene todo el sentido del mundo...” (Ruiz Tagle).

Gráfico n°4:



Fuente: Elaboración propia.

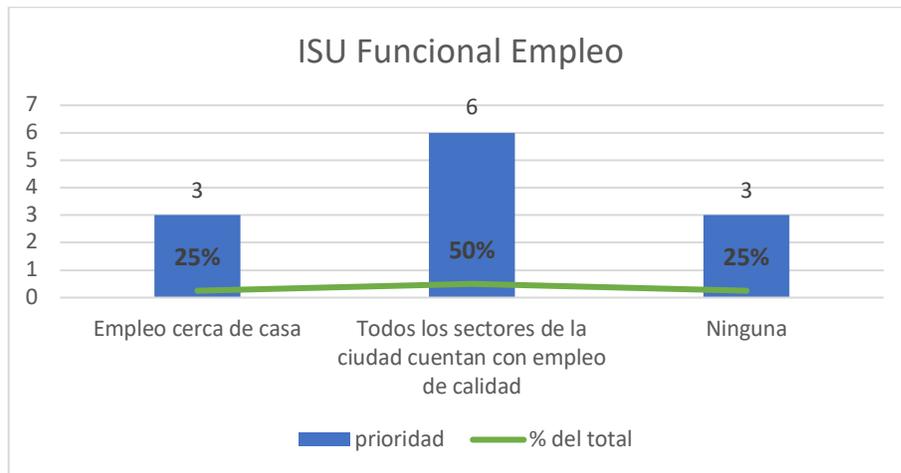
Otro bien urbano analizado fue el *empleo*. La mitad priorizó que existe más ISU cuando todos los sectores de la ciudad cuenten con un empleo de calidad. Para la ex ministra “*empleo de calidad si, remuneración justa, condiciones de trabajo, etc., más aún en el caso de las mujeres*”; pero para Ruiz Tagle considera que este tema va más allá de la ISU, pues “*el empleo de calidad no tiene que ver con políticas urbanas, tiene que ver con otras políticas, laborales, horas de trabajo, tipo de contratación, etc.*”<sup>97</sup>

Con respecto a la escala, hay divisiones frente a ella, por un lado, en los discursos sale que es importante la escala local: “*son más bien prácticas, en EEUU las personas suelen trabajar cerca de su vivienda, no es la historia de que tengan que cruzar toda la ciudad para ir a trabajar. Hay gente que tiene farmacias al lado pero por su pega en la misma farmacia la hacen en el otro lado de la ciudad...eso es un sin sentido*” (Ruiz Tagle). Por otro lado, para algunos la escala barrial no fue crucial a la hora de decidir, de hecho, algunos entrevistados

<sup>97</sup> Estas diferencias demuestran nuevamente que existe una distinción entre lo que es urbano y lo que es social, situación que se querrá profundizar más adelante.

mencionaron que a veces las personas de bajos ingresos trabajan cerca de sus hogares, pero eso no garantiza que su empleo sea de calidad, siendo el adjetivo “empleo de calidad” que se posicionó con más fuerza a la hora de elegir.

Gráfico n°5:

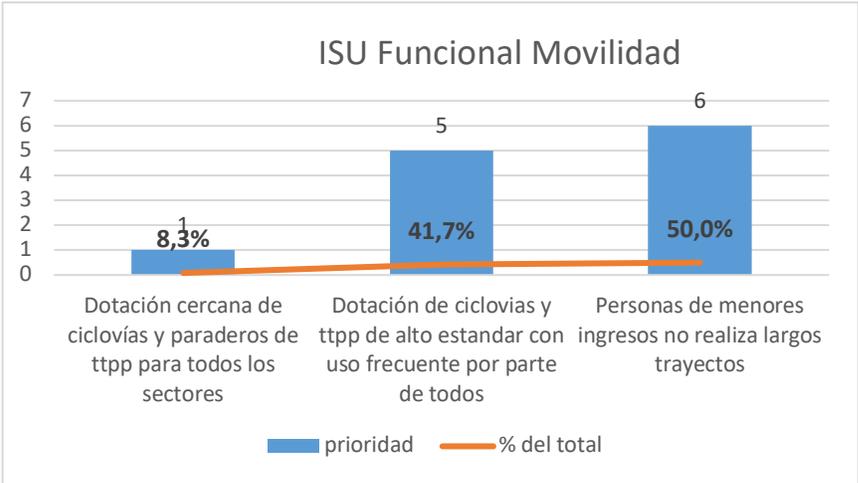


Fuente: Elaboración propia.

Un sexto bien público analizado fue *movilidad*. El primer lugar fue la opción de que las personas de ingresos bajos se demoren menos a su fuente laboral, que para algunos entrevistados esta respuesta “*tiene que ver con proximidad y cercanía y no simplemente con acceso, responde al cuestionamiento a que la segregación se resuelve solamente con líneas de metro, conectando nomás, teniéndolos lejos pero conectados*” (Luis Eduardo Bresciani) o en palabras de Alejandra Rasse, “*es el resultado de dos cosas. Las oportunidades de empleo están más distribuidas, con sus subcentros urbanos más desarrollados, o bien, porque la gente de sectores de bajos ingresos vive en todos los sectores de la ciudad y por lo tanto se demoran menos en llegar* . La opción que le sigue es

que “existe más ISU cuando hay ciclovías y paraderos de transporte público con convocatoria y uso frecuente independiente de la condición socioeconómica y de los sectores de la ciudad”, que va muy en línea con las dimensiones analizadas anteriormente, pues tiene el componente de equidad, es de calidad, que hay buen transporte público para todos los sectores, y que es usado por todos, no sólo por una clase social específica. Sin embargo, el movimiento de pobladores es enfático en el componente territorial que conlleva esta opción, pues *“te permite el anclaje territorial, hoy hay un desarraigo al tener que viajar a Providencia y vivir en San Ramón, finalmente no podí estar en ninguno de los dos espacios... porque nunca va a pertenecer a Providencia y llegas tan cansado que no participas en tu espacio”*.

Gráfico n°6:



Fuente: Elaboración propia.

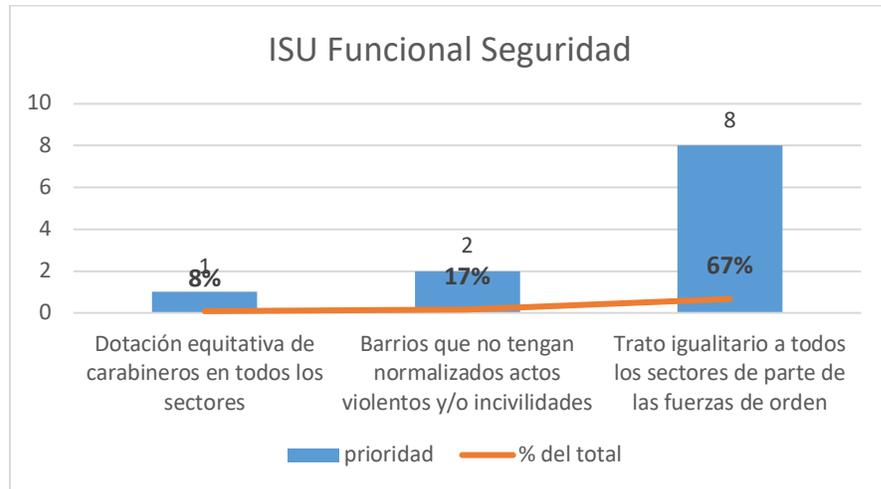
Es interesante el punto que pone el movimiento, enfatizan en los efectos que genera tener que trasladarse hacia otros sectores de la ciudad, influyendo en que las personas no se sientan parte de un territorio, pues al pasar tanto tiempo en otro lado que no es su lugar, terminaría por afectar en el nivel de participación barrial del sector donde vive, no logrando hacer comunidad.

En alusión al tema de *seguridad*, un 73% (8 casos) cree hay mayor ISU cuando exista igual trato de las fuerzas de orden, independiente de la clase social. El representante de pobladores no estuvo de acuerdo con ninguna de esas opciones, y para Ana Sugranyes fue enfática en decir que *“la seguridad no tiene que ver solo con tema de carabineros”*. Coincide con Luis Eduardo Bresciani, pues *“el mayor control policial del territorio no garantiza ISU”*. Una análisis complementario fue el hecho por Ruiz Tagle, pues agrega la variable de “tipo de delito”, y dependiendo de ello es si es necesario o no dotación de carabineros<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> Complementa de manera textual: “los tipos de delitos tienen que ver con índices socioeconómicos y con la población flotante. La dotación tiene que ver más con población flotante que con los niveles socioeconómicos. Hay tipos de delitos que requieren mucho más trabajo social como los que ocurren en barrios marginales, y otros delitos que requieren de más pacos presentes, como los cartereros, hurtos, etc. Es ineficaz poner más pacos en las calles cuando los delitos son violación, narcotráfico, etc.”

Gráfico n°7:



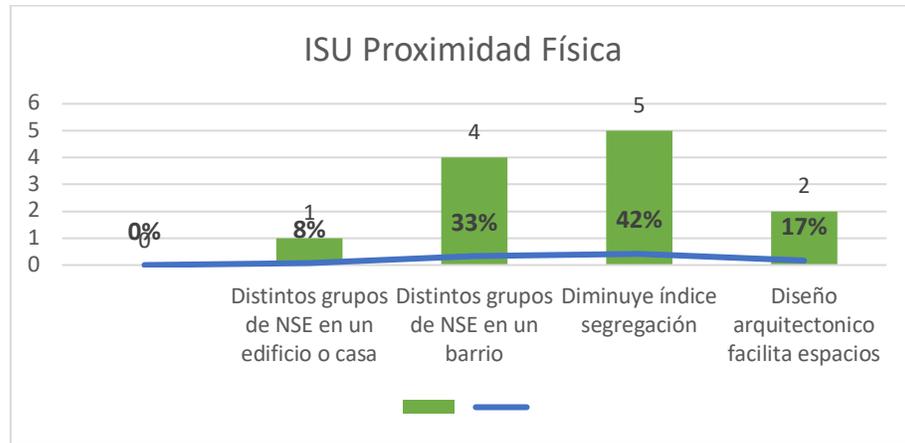
Fuente: Elaboración propia.

Para la dimensión **PROXIMIDAD FÍSICA**, las respuestas fueron dispersas, más cuando se les pidió a los entrevistados priorizar, pues no hubo una inclinación mayoritaria hacia alguna opción, y de las cinco alternativas trabajadas<sup>99</sup>, cuatro de ellas fueron escogidas al menos por una persona<sup>100</sup>:

99 Las alternativas en esta dimensión fueron: 1. Existe más ISU cuando los hogares de diferentes grupos socioeconómicos comparten en un mismo conjunto habitacional, 2. Existe más ISU cuando los hogares de diferentes grupos socioeconómicos viven en barrio cercanos, 3. Existe mas ISU cuando los índices de segregación urbana de una ciudad disminuyen con el tiempo, 4. Existe más ISU cuando hay un condominio cerrado al lado de un barrio de sectores bajos y/o estigmatizados"

100 De hecho la que no fue seleccionada por ningún entrevistado fue la alternativa más extrema, que apuntaba a decir que existía más ISU cuando barrios distintos estaban cerca, siendo uno un condominio cerrado.

Gráfico n°8:



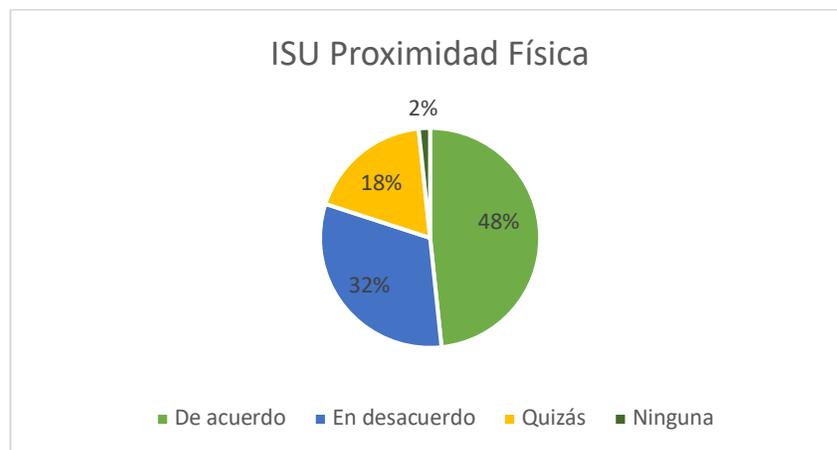
Fuente: Elaboración propia.

La primera mayoría (42%, cinco casos) considera que existe más ISU cuando disminuyan los índices de segregación de una ciudad, sin embargo, eso no basta. La ex ministra dejó clara su posición: “*que disminuya con el tiempo... es pasivo... Hay que tener una política activa y una voluntad explícita de transformar los niveles de inequidad existentes.* Francisco Sabatini estuvo en contra de esta alternativa, manifestando duda de lo que podía medir el índice de segregación. La segunda mayoría fue que existe más ISU cuando distintos grupos socioeconómicos viven en un mismo barrio, y fue esta alternativa la que explicitó directamente una escala de actuación (barrio), de hecho se comparaba con otra opción que mencionaba como escala el conjunto habitacional y sólo un entrevistado estuvo de acuerdo con esa aseveración. Interesante esto último, pues el instrumento más usado para el logro de ISU es el DS 19, y éste favorece la escala de conjunto habitacional más que la escala barrial, lo que puede ser

explicado en palabras de Luis Eduardo Bresciani, quien mencionó “*si el tema es compartir bienes públicos, heterogeneidad social en lo público, acceso a la ciudad, la escala del conjunto habitacional puede ser muy pequeña, no garantiza ISU*”.

Al analizar las respuestas que dieron los entrevistados antes de priorizar, se observa que la mayoría de ellos está de acuerdo con que la proximidad física es una variable importante para promover ISU (48%)<sup>101</sup>:

Gráfico n°9:



Fuente: Elaboración propia.

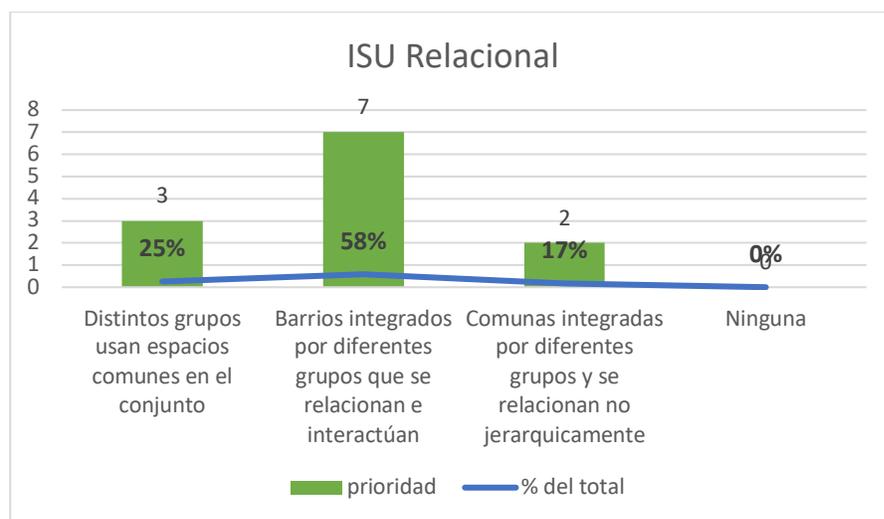
Dentro de las personas que estaban de acuerdo, la variable del diseño arquitectónico fue la más escogida (9 de 12 personas), sin embargo, Alejandra Rasse hace una aclaración ante ello “*si fuera diseño urbano quizás...me imagino*”

<sup>101</sup> Sin embargo, si se suman los “en desacuerdo” con la opción “quizás”, se obtiene que es la mitad de los entrevistados (50%) que no considera que la proximidad física sea fundamental para tener ciudades más integradas, superando por poco la opción de acuerdo

*que hay distintas profesiones que aportan...nunca pensar que la arquitectura va a resolver problemas de la ciudad...eso es típico”.*

La tercera dimensión **RELACIONAL** aparece con alto grado de acuerdo (77%). Al priorizar, los entrevistados se inclinaron con la opción que menciona la escala barrial para lograr la interacción no jerárquica entre los diferentes grupos, de hecho para Luis Eduardo Bresciani, es *“la UV –unidad vecinal- la escala media que favorece ISU, no el conjunto habitacional ni la comuna... pues hay acceso y también se comparte vialidad, espacio público, equipamiento”*. Sabatini también optó por la escala barrial, pero con otro énfasis, que se daría por la generación de microsegregación que no sería negativa a este escala, tal como menciona *“la microsegregación significa que tu vives con personas iguales a ti socialmente como vecinos inmediatos y eso en general tiende la gente a preferirlo, y es súper normal...sus hijos comparten con quienes tienen intereses comunes”*.

Gráfico n°10:



Fuente: Elaboración propia.

A pesar que es la escala barrial donde más se favorecería a ISU, otros entrevistados hacen el punto que es necesario que todas las comunas tengan diversidad en su componente social, de hecho, Ruiz Tagle observa una mejora en los ingresos municipales tener esta composición<sup>102</sup>.

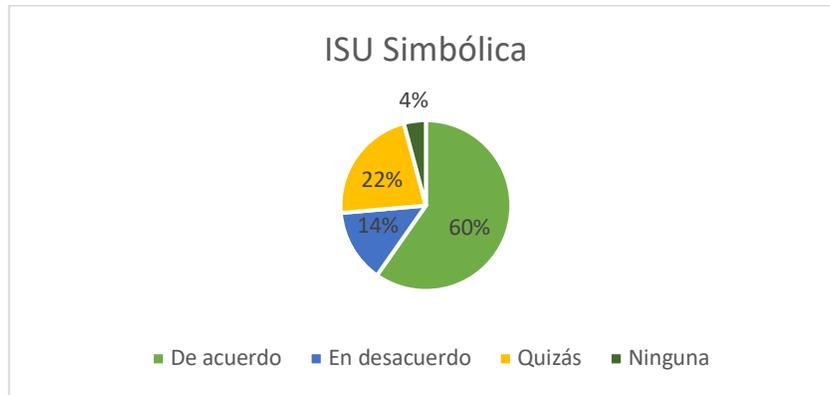
Esta dimensión generó mayor cuestionamiento de las interacciones que se deban tener “con el otro”. Para Alejandra Rasse, relacionarse no significa que implique una relación de amistad, enfatizando que no hay que confundir ISU con que la gente quiera ser amiga del otro, sino que tiene que ver con redes de colaboración que permitan una buena convivencia. Este escenario lo pone en contexto ya que *“vivimos en una sociedad compleja, individualista, en una ciudad metropolitana... yo no asocio la idea de ISU con que la gente se ame y sea feliz”*. En esta misma línea, Ana Sugranyes agrega otra variable para lo relacional, que se vincula a la producción social del hábitat, donde las personas deben usar e interactuar territorialmente, “cuando producen y gestionan su hábitat”, pues tiene que considerar al habitante como protagonista, y eso no ha sido relevado, incluso ha sido invisibilizado por parte de la política pública habitacional chilena.

Para la última dimensión analizada sobre énfasis conceptual, que alude a lo **SIMBÓLICO**, un 60% se inclina a que es una dimensión importante para promover ISU.

---

102 Textual, Javier Ruiz Tagle menciona , “en una comuna integrada por distintos grupos socioeconómicos... lo positivo de eso es que tienes más ingresos para atender mejor a los pobres, porque tienen más lucas”.

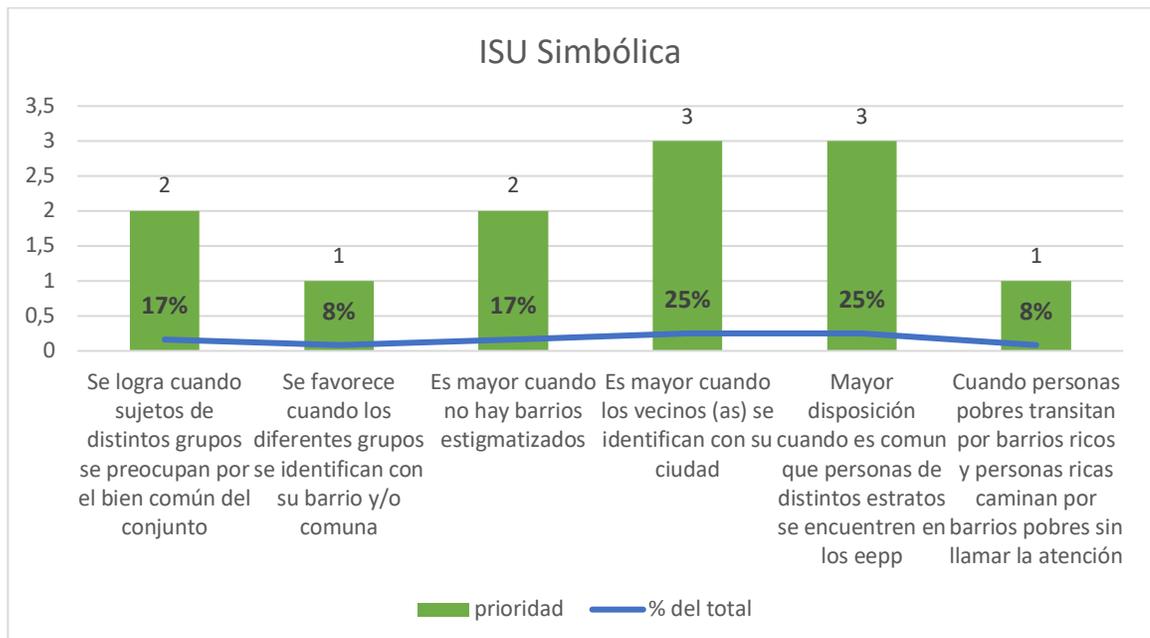
Gráfico n°11:



Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, este consenso se diluye al observar su desglose, pues las respuestas están divididas. El 50% de los entrevistados se distribuye en dos opciones, que se da ISU cuando las personas se identifican con su ciudad y cuando hay espacios de encuentro que permiten que las personas interactúen.

Gráfico n°12:



Fuente: Elaboración propia.

En esta dimensión fue notoria las distinciones que los entrevistados realizaban, pues en los reactivos que se redactaban con verbos más decidores en torno a la ISU, como “se logra” o “es mayor” tenían mayores cuestionamientos, pues no se logra ISU sólo con esa acción, sino es un conjunto<sup>103</sup>.

Con respecto a los espacios de encuentro a escala ciudad, si bien es una opción que los entrevistados priorizan, se deja constancia de que no es una opción definitiva, tal como lo señala Ruiz Tagle “*Quizás... en Chicago la gente se encontraban, pero claro, cruzaban la calle....porque era negros y bancos, se asustaban...*”, sin embargo para Rasse, esa es la opción más importante que contribuye a la ISU, pues los espacios públicos son parte de la vida cotidiana de las personas en la ciudad, y que se puedan encontrar diversos grupos en ellos, se genera mayor interacción y facilitaría que se identifiquen con los demás por usar los mismos espacios en la cotidianidad.

En alusión a la segunda mayoría de “identificarse con su ciudad”, Ruiz Tagle declara “*...vecinos con su ciudad... es raro...en Valparaíso pueden sentirse muy porteños pero igual se estigmatizan y se van a pelear entre ellos*”. Coincide en su análisis Sabatini, quien menciona que “*no da mayor garantía que se identifiquen con la ciudad... tienen que identificarse con su barrio que es su comunidad*”. En su contrapartida, Alejandra Rasse menciona “*la integración – simbólica-en último termino tiene que ver con que todos puedan ser de una*

---

103 Es probable también que existan otros factores que donde que incluso no estén en consideradas en esta tesis.

*misma unidad y esa unidad puede tener distintos caracteres, y cuando tu estigmatizas una parte, de alguna manera la estas restando de esa unidad”.*

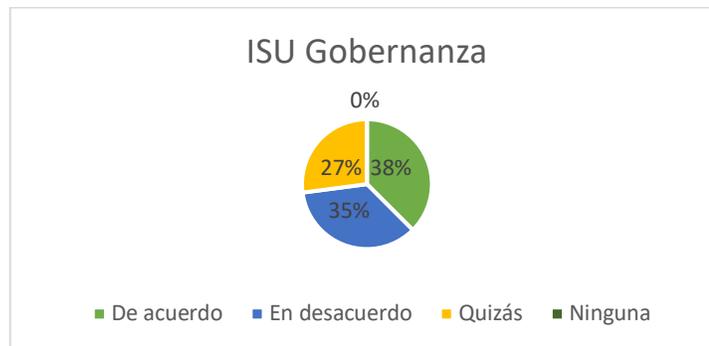
Al otro extremo de las respuestas se encuentra la que alude a transitar por distintos barrios sin llamar la atención, independiente de su condición social. Para el movimiento de pobladores, esta aseveración es muy cuestionable, pues *“en esto de “llamar la atención”.. debiera ser “transitar y habitar libremente por la ciudad”, no es sólo no llamar la atención, porque eso es como estarse ocultando, como que ya hay una distinción, soy diferente pero que no se cache que soy diferente... yo creo que IS se daría cuando uno pudiese habitar en libertad los diferentes espacios, que no existieran espacios excluidos, sujetos que estuvieran excluidos que no se pudiera acceder a ciertos lugares...”*. Por su parte, la ex ministra también lo cuestiona, y esta de acuerdo con que no basta sólo transitar en lugares, pues *“las personas pobres transitan por barrios ricos para servir a los ricos...puedes transitar sin llamar la atención porque sencillamente el otro te ignora, no te ve”*.

La última variable analizada fue **GOBERNANZA**<sup>104</sup>. Lo primero que emerge, a diferencia de las otras dimensiones, es que no hay consenso en la aprobación de que es necesario tener este tipo de gestión para tener ciudades más integradas. Esto se observa en que sólo un 38% está de acuerdo:

---

104 Esta dimensión fue la única que no respondía a las dimensiones del concepto de Integración Social Urbana, pero para la presente tesis se quería rescatar las impresiones de los expertos sobre ese tipo de gestión para las ciudades.

Gráfico n°13:



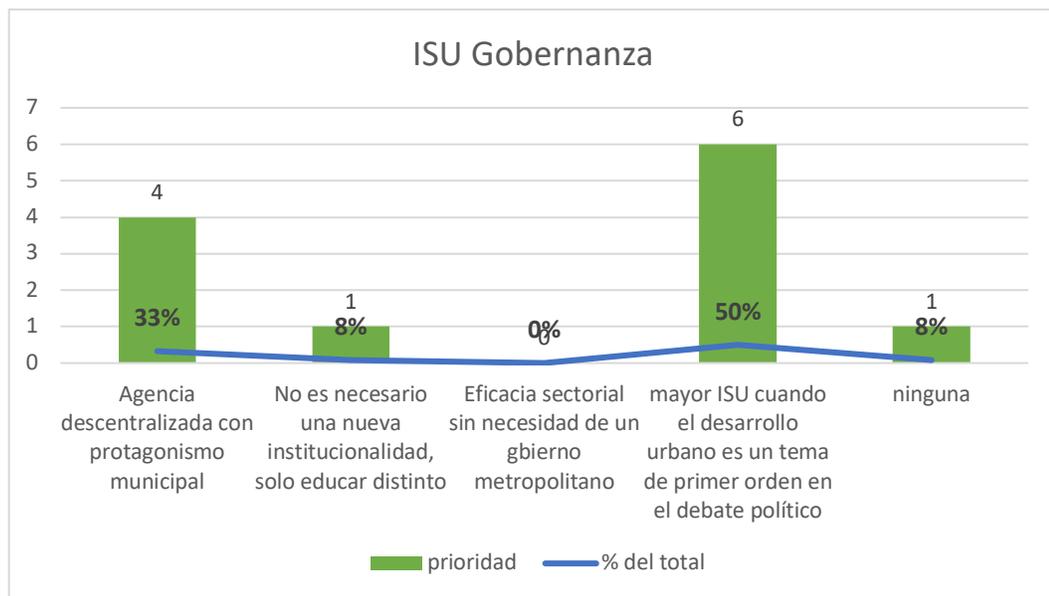
Fuente: Elaboración propia.

Al observar las respuestas priorizadas, la mayoría se inclina con la alternativa de “hay mayor ISU cuando el desarrollo urbano es un tema de primer orden en el debate público”. Pero para Luis Eduardo Bresciani no es así, pues de manera tajante manifestó *“la ISU no son resultado directo de desarrollo urbano. Chile ha tenido tasas altísimas de desarrollo urbano desde la década de los 50 y no se ha logrado ISU”*. Adicionalmente, emerge la pregunta de quién pone el tema, que es importante hacer esa aclaración, pues si son los mismos de siempre, se seguirá sin preguntar a los habitantes, lo que está en concordancia con lo expresado por la representante de pobladores, quien menciona *“es la misma comunidad debiera decidir que hacer, cómo hacer, definir su propios planes maestros donde van a habitar”*.

En segundo lugar, se requiere una agencia metropolitana que vea el tema, pues como funciona hasta ahora es insuficiente a nivel ciudad: *“la fragmentación de las políticas públicas es justamente una de las causas de la segregación”* (Luis

Eduardo Bresciani), lo cual se condice con que nadie haya elegido como opción más prioritaria el funcionamiento sectorial eficiente que debieran tener los diversos ministerios, pues esto, en la trayectoria chilena, no ha dado resultado para lograr mayores niveles de integración en las ciudades, *“lo terrible es que las entidades sectoriales son sectoriales y nunca van a poder coordinarse porque no tienen relación con el territorio”* (Alejandra Rasse).

Gráfico n°14:



Fuente: Elaboración propia.

Por último, a pesar de que la opción de que “no es necesario crear una nueva institucionalidad, sino que hay que educar de manera distinta” tuvo solo una respuesta prioritaria, emerge en los discursos la importancia de las dos cosas, educar y tener una nueva institucionalidad, pues no deben ser excluyentes. Para Sugranyes “debe haber un gobierno de la ciudad que no existe,

y además hay que educar...son las dos cosas”, y lo complementa Alejandra Rasse mencionando “educar de manera distinta es un requisito y no basta solo con eso. El mecanismo asignador de suelo es el mercado y seguirás generando segregación. La gente será menos clasista pero seguirás dejando el acceso a la vivienda según poder de compra va a seguir haciendo segregación”.

En este capítulo se pudo observar ciertos consensos pero también diferencias de los elementos prioritarios de ISU, a modo general se observa:

Cuadro n°4: Tabla resumen elementos prioritarios

Variables	Dimensiones	Subdimensiones	Simbología: Elementos prioritarios			
Énfasis conceptual	Funcional	AAVV (+)	83%	Funcional	1°	
		Cultura	80%	Relacional	2°	
		Deporte	60%	Simbólico	3°	
		Movilidad	48%	Proximidad Física	4°	
		Empleo	38%	Gobernanza	5°	
	Relacional	Seguridad (-)				
		Relacional				
		Simbólico				
		Proximidad Física				
		Gobernanza				

Fuente: Elaboración propia.

Se encuentra en primer lugar la dimensión funcional, pues es la que tiene más aprobación, dado que todos los bienes urbanos relevantes analizados superan el grado de acuerdo entre los entrevistados, siendo área verde la que tiene mayor aprobación y seguridad el que tiene menos. Esto demuestra que el tema funcional es clave en términos de equidad en la ciudad. La escala barrial es crucial, porque permite facilitar su acceso a todos (as). La segunda dimensión más importante fue la relacional. En ella nuevamente aparece que la escala

barrial es la que garantiza ISU, pues la comuna es una unidad muy grande y el conjunto habitacional muy pequeño.

El tercer lugar fue lo simbólico, que para los entrevistados sea un aspecto central en ISU, pero difícil de lograr, pues operan otros factores que incluso son más abstractos y difíciles de intervenir para lograr que las personas se sientan identificadas con un imaginario urbano territorial, además para lograrlo, se requieren de otras acciones que apoyen. La última dimensión que adquirió menor importancia para los expertos fue la física, muy por debajo de las otras dimensiones, lo cual indica que para tener ciudades más integradas lo físico sería un aspecto no protagonista, necesario sí, pero no suficiente. Interesante es este punto pues las principales acciones del estado se han ido hacia esta dimensión, creyendo que la mixtura social potencia ISU, pero, a ojos de algunos entrevistados, si no tiene un fuerte acompañamiento y no es trabajada en conjunto con otras acciones más directa por parte del Estado, ésta se volvería contraproducente.

Con respecto a la forma de gestión para una ciudad más integrada, diversa y cohesionada, se observa algunos mínimos que fueron consensuados. ISU debe ser un tema presente en el debate político, incluyendo a quienes viven en los propios territorios, y con una institucionalidad que lo dirija y gestione, pues hasta hoy, no ha sido efectivo el actuar sectorial de las políticas.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> Además, ISU no se dará de manera natural, al contrario, hay que intencionar, facilitar condiciones para su consecución, no bastando solo la voluntad, sino tomar acciones reales y concretas que implica, por ejemplo, mayor intervención del estado en la gestión de suelo, aspecto clave en lograr mayores niveles de ISU en la ciudad. Sumado a lo anterior, se requieren varios instrumentos y acciones que vayan en el sentido de tener mayor integración en la ciudad, hoy solo se

### 6.3 REFERENTES INTERNACIONALES<sup>106</sup>: Ciudades descentralizadas con desarrollo metropolitano integral y equitativo.

*“En general tendemos a copiar mecanismos internacionales, pero muchos de ellos fueron usados en su minuto porque se presentaron ante un conflicto. Los mecanismos de vivienda, de planificación, de gestión de suelo, son los mecanismos que uno usa cuando tiene problemas de ISU, por lo tanto las buenas ciudades que funcionan muy bien ni siquiera llegan a esa etapa, porque funcionan muy bien. La política más efectiva para lograr ISU es la política educacional...con políticas sociales más presentes”  
(Luis Eduardo Bresciani, 2019)*

Con respecto al **énfasis conceptual**, se observa que en ambos referentes no se habla del concepto ISU, lo que ya constata una diferencia y estado de la causa distinta a las ciudades chilenas. Importante aclarar que en ambas ciudades sí existe segregación<sup>107</sup>, pero eso no le quita fuerza al análisis, pues estas ciudades no ocupan a la ISU como respuesta- como el caso chileno- sino que tienen impregnado los elementos del concepto ISU en su propio desarrollo urbano que permiten trabajarlos para lograr ciudades más diversas y cohesionadas<sup>108</sup>.

En el caso del Área Metropolitana de Barcelona (AMB) explícitamente dentro de sus objetivos mencionan que quieren favorecer la cohesión social por medio de la vivienda, el espacio público, los equipamientos y el transporte público; y para el caso de Vancouver, si bien cohesión social no está explícito en

---

observan acciones aisladas y puntuales, pero no se piensa de manera multisectorial e interdisciplinar. Por último, ISU es un tema de ciudad, cuya base es lo local, los barrios y actualmente el foco está puesto en la unidad más chica que son los conjunto habitaciones, lo cual no garantiza tener ciudades más integradas.

106 Se termina con el análisis de estos referentes como modo de propuestas de lo que faltaría en Chile operativamente.

107 Para el caso de Vancouver, aplica el caso de lo estudiado en Canadá, que si bien “la existencia de segregación y el “efecto vecindario” no están comprobados empíricamente, existe un interés creciente por el problema de la segregación residencial.... inmigrantes pueden adoptar modalidades de residencia concentrada que son parte de sus estrategias de adaptación a la sociedad local por medio de redes, pero que no representan formas de concentración de pobreza”(Arriagada, 2010:210). En otras palabras, se observa que el caso canadiense es notable por su “éxito en la integración de varias clases sociales de grupos étnicos, en la planificación urbana y en la investigación urbana sobre segregación, concentración etno-racial, apoyo comunitario y cuestiones de accesibilidad a la vivienda(Arriagada,207:4).

108 Para la sociedad del Canadá (caso de Vancouver) “es muy tolerante a la diversidad y a la integración social -de hecho, es una sociedad que consagra su carácter multicultural en la constitución política-“ (Arriagada, 2010:204).

su planificación, tiene elementos que la evidencian, pues está centrada en la habitabilidad, poniendo “el foco en los vecindarios donde la gente pueda trabajar, jugar y comprar, creando entornos urbanos donde los residentes se sientan apoyados y comprometidos, y puedan disfrutar de una vida en la calle vibrante y de sus compañeros residentes”(Vancouver CA:2020). Resaltar que ambas ciudades se basan en una sociedad de derechos y que a nivel constitucional están garantizados, declarando la responsabilidad general del Estado de asegurarlo.<sup>109</sup>

Al aplicarse las dimensiones que definen ISU, a pesar que no sea un concepto utilizado en estas ciudades, se podría deducir que consideran todas sus dimensiones. En primer lugar, con respecto a la *dimensión de proximidad física* se observan que diferentes estratos socioeconómicos conviven en los mismos proyectos habitacionales y en espacios públicos, a pesar, para el caso de Barcelona, que uno de los problemas más urgentes que tiene la ciudad es el de acceso a la vivienda debido a sus altos precios<sup>110</sup>. Por su parte, Vancouver pertenece a un país “con políticas de vecindario más sólidas, lo que se expresa en la existencia de ciudades con un mosaico de vecindarios étnicos diferenciados

---

109 En Barcelona cuentan con el “Plan de Para el Derecho a la Vivienda 2016-2025”, el cual vendría a responder el mandato constitucional, explicitando que el Estado debe asumir el derecho a una vivienda digna para quienes no puedan. Para el caso de Vancouver, éste tiene una Constitución Provincial y en ella también se establece el derecho a la vivienda y a la calidad de vida, teniendo como instrumento la Estrategia Nacional de Vivienda (2017). Este plan declara abiertamente que concebirá la vivienda como un derecho humano, ratificando el Convenio de Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sin embargo, Vancouver y otras ciudades canadienses han evidenciado problemas de acceso a la vivienda y el gobierno ha generado una en miras de resolverlo. Más aún cuando aparece fuertemente el tema de gentrificación, pues la asequibilidad aparece como el costo del crecimiento y la alta calidad de la vida urbana.

110 Los precios han sido afectados por niveles salariales y al encarecimiento de los alquileres. Vancouver también experimenta el encarecimiento de la vivienda y su efecto sobre los suburbios de baja densidad. En Barcelona este problema ha traído consecuencias en desahucios por falta de pago, ocupaciones ilegales han aumentado y existencia de narcopisos. Asimismo, el propio plan de derecho a la vivienda evidencia de que existen otros problemas asociados, como exclusión residencial severa que apunta las personas sin hogar, personas residiendo en asentamientos, personas residentes en viviendas sin título habilitante, personas que viven en habitaciones realquiladas o que tienen que realquilar habitaciones de sus viviendas y personas que residen en infraviviendas y viviendas sobreocupadas.

en cuanto a sus residentes, pero equitativos y bien dotados en materia de bienes públicos” (Arriagada, 2010:204).

Le siguen niveles de *ISU funcional* elevados en ambas ciudades, en el caso de Vancouver, al tener políticas universalistas dado su fuerte Estado de bienestar liberal- éstas aseguran que los bienes públicos urbanos sean de calidad y para todos (as), tal como se evidencia en que “la estructura urbana en Canadá es el resultado de un esfuerzo explícito por dotar de niveles similares de bienes públicos y servicios sociales a los distintos barrios y zonas de la ciudad” (Arriagada, 2010:209).

Con respecto a la *dimensión simbólica*, ésta también se evidencia de manera explícita; para el caso de Barcelona uno de los elementos cohesionadores que tienen como sociedad es la identidad que tienen sus habitantes respecto a su comunidad autónoma, considerada una nacionalidad histórica<sup>111</sup>.

Por último, respecto a la *dimensión relacional*, en ambas ciudades se encuentra. En Vancouver, se observa en dos aristas: lugares de trabajo, donde la interacción entre distintas profesiones y personas es algo ya dado, siendo una buena fuente de intercambio relacional entre ellos. La segunda arista es el trabajo

---

111 Para su comisionado de cultura Joan Subirats es un tema que hay que seguir potenciando, diciendo textual en el año 2018 «reforzar y visibilizar la dimensión cultural del área metropolitana es fundamental y en las próximas elecciones municipales tiene que ser un tema principal de la agenda política... hay que combinar cuatro elementos: escala, espacio, identidad (el sentido de implicación de la gente) y nivel de poder...”.

voluntario, de hecho Vancouver es la ciudad que tiene una gran cantidad de personas que trabajan en este ámbito<sup>112</sup>.

Con respecto a la segunda **variable de escalaridad de actuación**, esta debió ser analizada considerando como punto de partida el tipo de Estado de los países, los cuales repercuten en la organización de las ciudades. En el caso de Barcelona, España es un estado unitario y que cede la potestad de dirigir la política y administración a Cataluña, conformándose como gobierno, siendo una de las instituciones estatutarias que conforman la Generalidad de Cataluña<sup>113</sup>. Adicionalmente, asume la función ejecutiva y la potestad reglamentaria por delegación del Estado, haciéndolo descentralizado. En el caso de Canadá, se rige por una Monarquía constitucional, un estado federal y una democracia parlamentaria, con un Estado de bienestar anglosajón muy fuerte, además de ser reconocido como Estado plurinacional y multicultural. También es un estado descentralizado, donde el nivel provincial tiene un rol central (en Canadá existen las constituciones provinciales y su autoridad –gobernador- tiene mucho poder).

En ambas, el enfoque de actuación que tienen sus instrumentos de política pública en la ciudad es multiescalar. Tienen acciones que van desde la vivienda, barrio, distritos, hasta lineamientos para la ciudad y área metropolitana. Las acciones que realizan a nivel metropolitano, como planes directores en el caso de Barcelona, tiene su implementación con acciones a nivel municipal. En esa

---

112 Canadá es el país con el sector de voluntariado más fuerte del mundo- siendo muy potente el trabajo del tercer sector en la ciudad, lo que a nivel local se evidencia y tiene un fuerte impacto en que las personas interactúen entre ellas sin distinción excluyente, con alta participación política.

113 Sistema institucional en que se organiza políticamente la comunidad autónoma española de Cataluña.

ciudad existe el Instituto Municipal de Urbanismo, con su instrumento que lo orienta denominado “Plan para el derecho a la vivienda 2016-2025”<sup>114</sup>, impulsando acciones transversales en el territorio y coordina los agentes privados, con el fin de lograr el efectivo desarrollo de las transformaciones urbanísticas. Como desafío es el aumento de la colaboración con el sector privado, que permita multiplicar el impacto de las políticas de vivienda en la ciudad<sup>115</sup>.

Sobre la **variable de gobernanza urbana**, la primera dimensión de análisis es *actores y marco de funcionamiento*. El Ayuntamiento de Barcelona posee al Instituto Municipal de Urbanismo (ex Bagursa)<sup>116</sup>, siendo un ejemplo de actores y marco de funcionamiento de asociaciones público-privadas. Se creó el 2018 y pertenece a la Gerencia de Derechos Sociales, justicia global, feminismos y LGTBI. Es el único organismo municipal que de manera integrada gestiona las competencias municipales de vivienda y las del Consorcio de la Vivienda de Barcelona. En la operativa, requiere una multiplicidad de consejos, direcciones y departamentos que logren una gestión integral en la ciudad:

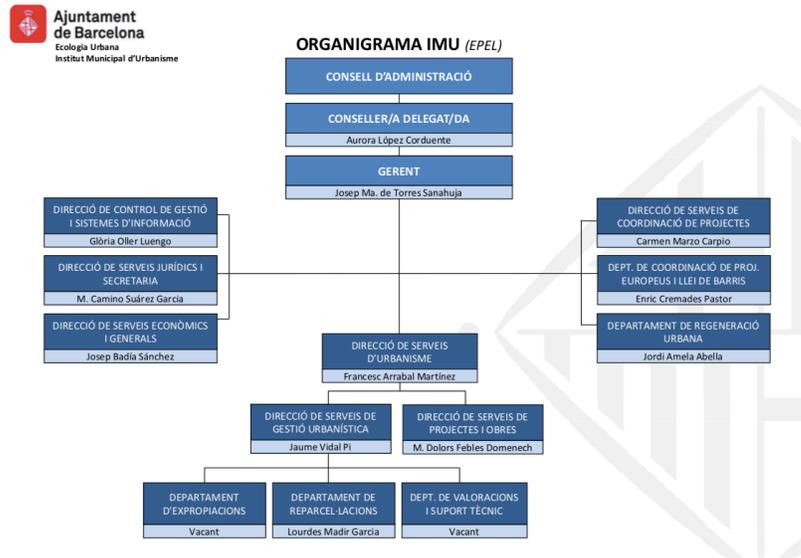
---

114 Que permite obtener las líneas maestras de las políticas de vivienda de la ciudad que fundamentan su intervención, y que explicita “el cumplimiento del derecho a la vivienda en Barcelona requiere actuaciones que superan las competencias municipales” (2016:9).

115 Asimismo, dicha multiescalaridad tiene un correlato con la multiseccionalidad, pues tener ciudades cohesionadas y diversas es el resultado de múltiples y diferentes ámbitos y no de una acción sectorial en particular. La coordinación de las actuaciones públicas – privadas, articulación de los diferentes instrumentos urbanísticos, se da en el entendido que la ciudad es integral y requiere de soluciones con ese enfoque, considerando aspectos sociales, culturales, económicos, de infraestructura y rehabilitación, etc.

116 Su misión es gestionar, de manera integral, las políticas de vivienda de la ciudad, mejorar sus servicios y hacerlos más eficientes y eficaces. Se encarga de impulsar la construcción y gestión de la vivienda pública y de promover políticas de vivienda sostenibles como la rehabilitación de edificios y viviendas, informar y asesorar a la ciudadanía sobre la vivienda, ejercer la mediación entre privados para una mejor convivencia y relación, atender y prevenir las situaciones de expulsión y desahucios en la ciudad, apoyar el pago de las obligaciones en vivienda de las personas más vulnerables, proponer y ejecutar las sanciones previstas en el ordenamiento jurídico que son de competencia municipal y conocer la situación global de la vivienda en la ciudad.

Esquema nº3: Organigrama Instituto Municipal de Vivienda y Urbanismo, Barcelona.



Fuente: Ayuntamiento de Barcelona, 2019.

Asimismo, tiene una planificación estratégica supramunicipal de vivienda y urbanismo, con dos instrumentos claves: Plan territorial sectorial de la vivienda de Cataluña y el Plan director urbanístico metropolitano, donde este último considera a la vivienda como un eje para favorecer la cohesión social, creando una oferta diversificada de vivienda asequible y otorgándole un papel crucial al reciclaje de los tejidos urbanos existentes frente a los nuevos desarrollos. Además, el trabajo en red es un punto clave dentro del plan, apareciendo el Consejo de la Vivienda Social de Barcelona<sup>117</sup>, órgano de participación en

117 Este Consejo está definido como “el principal instrumento consultivo y de información sobre la política de vivienda de la ciudad, con más de sesenta miembros, en representación de la Generalitat y el Ayuntamiento, de los grupos políticos municipales, de organismos y empresas públicas relacionadas con la planificación y construcción de viviendas, de los consejos sectoriales de participación municipales, de las entidades sociales sin ánimo de lucro, de asociaciones y entidades de apoyo social para el acceso a la vivienda, de las entidades cooperativistas, del movimiento vecinal, de los sindicatos, de fundaciones sociales, de las universidades y de los colegios y asociaciones profesionales, entre otros”.

materia de vivienda de la ciudad, y a través de sus distintos grupos de trabajo ha concentrado el trabajo con los agentes sociales. También se ha enfatizado en trabajo en red con los diferentes departamentos y servicios municipales.

Para el caso de Vancouver, la ciudad es parte de Metro Vancouver, que es una autoridad conjunta intermunicipal o autoridad intermunicipal a nivel metropolitano<sup>118</sup>. Dentro de sus departamentos y direcciones, tiene la Corporación de Vivienda Metro Vancouver (*Housing Corporation Metro Vancouver*) a cargo de generar las políticas para los distintos niveles con el fin de proporcionar una gama de viviendas asequibles para satisfacer diversas necesidades en toda la región. La ciudad cuenta con el Plan de Desarrollo Social siendo un ejemplo de marco de inclusión social municipal coordinado. Es una estrategia municipal que pone en coherencia los objetivos sociales que deben estar vinculados con una política que los guía, resultando un enfoque integrado y coordinado en asuntos de corto, mediano y largo plazo, cuyos temas son relativos a “vivienda y los sin techo, seguridad, la inmigración y la diversidad, la pertenencia y la ciudadanía, las artes y la cultura y la seguridad económica” (Mendes 2007 en SDP:2005:3).

El nivel de desarrollo urbano que tiene la ciudad es fuertemente intencionada por actores que lo permiten. Los gobiernos regionales y metropolitanos son significativos en prevenir la fragmentación institucional y la desigualdad

---

118 Se crea una nueva institucionalidad a cargo de coordinar municipios metropolitanos o regionales y está regida por una autoridad supramunicipal no electa. Tiene un área metropolitana completa, recursos financieros propios y responsabilidades significativas con personal exclusivo.

sociourbana. Sus autoridades han jugado un rol clave incorporando a todos los actores pertinentes de la ciudad, y los ciudadanos adhieren a ellos. Dentro del modelo, también “han jugado un papel positivo las empresas y en general el sector inmobiliario, que están muy calificados en el desarrollo de propiedades a través de proyectos que incorporan aspectos de urbanismo”(Arriagada, 2010:221).

La segunda dimensión de gobernanza, *orientación de las decisiones*, aparece la planificación estratégica en ambas ciudades. Cuentan con instrumentos que se coordinan y trabajan políticas focalizadas y universales. Para el caso de Vancouver, este tiene un fuerte Estado de Bienestar, en distintos niveles (federal, provincial y local) sobre temas de salud, educación, apoyo a los ingresos, y servicios de bienestar propiamente tal (Arriagada, 2007).

Vancouver ha sido muy fuerte en la planificación de barrios, vivienda social a pequeña escala y servicios a nivel barrial como bibliotecas públicas, cuidado infantil, entre otros. Además ya “desde los años ochenta, se aplica a todo proyecto un cobro de un 20% de tierra para vivienda social” (Arriagada,2010:220), demostrando como el bien común está por sobre los intereses particulares.

Por su parte, Barcelona trabaja fuertemente en acciones de focalización territorial, pues en su plan considera como un cuarto ámbito de acción mantener, rehabilitar y mejorar el parque actual reformulando su política de rehabilitación de la ciudad “para dirigirla a los colectivos y entornos más vulnerables de forma

proactiva” (PPDV,2015:60), que incluye el acompañamiento a las comunidades-Plan de Barrios- y la creación del Departamento de Regeneración Urbana.

Por último, sobre la dimensión de *asignación de recursos*, en ambas ciudades cuentan con recursos para lograr el óptimo social y muchos de ellos se dirigen a los aspectos sociales como fomentar la participación de la sociedad civil y habitantes en los temas de interés de la ciudad.

A modo de resumen, en este capítulo se obtiene:

Cuadro nº5: Tabla resumen resultados

Variables	Dimensiones	Referentes Internacionales	
		Barcelona	Vancouver
Tipo de Estado	Descentralizado	Rescatable	Rescatable
Derecho a la vivienda	Garantizado Constitucionalmente	Rescatable	Rescatable
Énfasis Conceptual	Próximidad Física	Débil	Rescatable
	Funcional	Rescatable	Rescatable
	Relacional Simbólica	Rescatable	Rescatable
Esc. Actuación	Multiescalaridad	Rescatable	Rescatable
Gobernanza Urbana	Focalización social y territorial	Rescatable	Rescatable
	Actores y Marco de funcionamiento multisectorial	Rescatable	Rescatable
	Asignación de recursos	no aplica	no aplica

**Simbología**

- Rescatable
- Débil
- No se encuentra

Fuente: Elaboración propia.

Ambas ciudades tienen el derecho a la vivienda en sus constituciones, lo que determina una responsabilidad para el Estado en una búsqueda activa de soluciones para quienes se enfrentan con su derecho vulnerado. A pesar de tener niveles de desarrollo urbano elevados, la asequibilidad y acceso a la vivienda sigue siendo central en sus políticas, no así para el caso chileno, que desde que se ha posicionado el concepto de ISU, al parecer el tema de acceso a la vivienda

para lo sectores más vulnerables ha tomado menos protagonismo, creyendo que con entrega de viviendas para ese sector dentro de los proyectos de mixtura social es un avance, pero se ha constatado que es insuficiente<sup>119</sup>, más aún cuando se evidenció un aumento del déficit habitacional.

En segundo lugar, ambas ciudades no hablan de ISU de manera explícita como en Chile. Apuntan a tener ciudades más diversas y cohesionadas, considerando a la vivienda y equipamiento urbano como medio para lograrlo. Los componentes analizados sobre el énfasis conceptual que tienen sus acciones en la ciudad es un desde en sus políticas, pues en ellas se observa que promueven que los diferentes se encuentren en los espacios, que exista un real acceso a oportunidades y servicios para todos sus ciudadanos a través de sus bienes públicos urbanos, con bastante interacción y relación entre los grupos diversos, siendo el lugar de trabajo una fuente que lo permite en lo cotidiano, y con identidad respecto a sus elementos culturales y simbólicos que se reflejan en la ciudad. El objeto es la ciudad, aludiendo directamente al tipo de sociedad que desean –y no individuos como es el foco en Chile<sup>120</sup>.

Adicionalmente, los referentes son ciudades con mayor poder decisonal e incidencia en los asuntos urbanos. Para el caso de Vancouver su estado de bienestar y federalismo permite tener políticas fuertes descentralizadas que se

---

119 Diversos estudios han demostrado que el porcentaje de vivienda para familias vulnerables dentro de los proyectos habitacionales de mixtura social no logran paliar el déficit habitacional, así mismo, algunas evaluaciones han mostrado que la construcción de estos proyectos siguen siendo en la periferia, no siendo efectivo en el objetivo central que apunta a tener buenas localizaciones(Rasse, 2019, Ruiz Tagle, 2019).

120 Esto podría confirmarse cuando Alejandra Rasse menciona que en las políticas se debiera trabajar con las personas para que estos, compartan un conjunto de valores y normas, y se sienten pertenecientes e identificados unos con otros y con el colectivo.

ve reflejado en la fuerza que adquieren su ciudad a nivel global; por el lado de Barcelona, si bien España es un estado unitario, éste le dejó potestad de dirigir la política y administración a la comunidad autónoma de Cataluña, siendo en rigor, un ente administrativo descentralizado.

Con respecto al ámbito urbano en específico, se observa que en la gestión de sus ciudades han aplicado modelos de gobernanza urbana con cierto grado de éxito, con un componente diverso de actores, de diferentes sectores y expertis, cuya coordinación tiene un correlato con la institucionalidad que lo promueve, facilita e intenciona. Tienen gobiernos metropolitanos y agencias públicas privadas que gestionan los temas de ciudad, que considera a la ciudadanía con un rol clave, pues está presente en los consejos establecidos en la propia institucionalidad, con un componente crítico, reivindicativo y presiona para que sus propuestas sean escuchadas. Todo este funcionamiento está enmarcado en políticas y planes de vivienda/ciudad directores que tienen su aplicación local, con una planificación estratégica pensada a corto, mediano y largo plazo. Adicionalmente, sus actuaciones son reactivas (resolver problemas) pero también preventivas, teniendo estas últimas una alta presencia en los instrumentos. Este escenario distaría de que sucede en las ciudades chilenas, pues están más orientadas a revertir el problema que prevenirlo<sup>121</sup>.

---

121 De hecho ISU está considerada una respuesta ante el problema de la segregación causado por las soluciones habitacionales de construcción masiva concebidas en primera instancia, como primera solución ante el alto déficit habitacional, versus lo sucedido en las dos ciudades estudiadas, donde la solución a gran escala no fue considerada.

## 7. CONCLUSIONES

La presente investigación tiene como resultado la confirmación de su hipótesis, la cual postulaba que en Chile se ha posicionado el concepto de ISU, con sus respectivos instrumentos para lograrlo, pero éstos han reducido el concepto y su noción ha sido fragmentada y sectorialista, con un impacto más micro, no considerando a la ciudad como un sistema integral ni una gestión articuladora y conciliadora entre los diferentes actores. Su corroboración fue a través del análisis de los instrumentos chilenos, el cual, como primer objetivo, demostró que éstos no tienen complementariedad, y el enfoque utilizado reduce la integralidad del fenómeno. Esto es afirmado en las visiones de los expertos del tema, pues las dimensiones que más priorizan para lograr ISU son justamente las que no se promueven en los instrumentos, demostrando que son sesgados y limitados para enfrentar el fenómeno. La situación chilena fue comparada con referentes internacionales con alto índice de calidad de vida y que son parte de la OCDE, para poder levantar lineamientos que apunten a una mejor gestión de las ciudades que puedan aportar a tener mayores grados de integración, diversidad y cohesión social, lo cual fue logrado, pues se levantaron temáticas que podrían ser perfectamente adecuadas al contexto chileno, a corto, mediano y largo plazo<sup>122</sup>.

---

122 Si bien para la mayoría de los expertos entrevistados, trabajar en temas de gestión de la ciudad a través de la gobernanza urbana no es un requisito indispensable para lograr ciudades más integradas, al observar referentes de ciudades que sí tienen este componente interiorizado, se levanta la importancia de considerar a la gobernanza urbana como ente facilitador para tener ciudades con mayor integración. No basta con tener definiciones claras y visión hacia una ciudad más cohesionada, sino que hay que tener una gestión clara para promoverla.

Con respecto a la metodología usada, no se analizaron todos los programas ni subsidios que “promueven” ISU pues desde el ejecutivo se está priorizando el DS 19 como el programa de integración, de hecho, para el 2020 se aprobó la construcción de 15 mil viviendas de ese tipo<sup>123</sup>. Con respecto a la elección de la PNDU, si bien esta es indicativa, se considera por ser un elemento consensado por diversos actores, siendo el marco más actual que se posee y donde los diversos instrumentos debieran acogerse a ella.

Con respecto a los casos internacionales, ambas ciudades distan en temas importantes con Chile, y que podrían afectar la comparación con ellos. Sin embargo, en ningún caso se pretende importar los modelos de gobernanza y de gestión que aquellas ciudades tienen, sólo se analizan para identificar ciertos elementos, que situándolos a la realidad chilena, podrían considerarse en su gestión.

Por último, en las entrevistas a expertos no se logro completar la lista original debido al contexto país. Además, sólo uno de los actores respondió en base a su experiencia en región, quedando una muestra sobrerrepresentada con la experiencia de RM. Sin embargo, los actores entrevistados efectivamente son expertos en el tema, se obtuvieron respuestas de gente tomadora de decisión en diferentes niveles y en las diferentes etapas de formulación de políticas públicas,

---

<sup>123</sup> La cantidad de viviendas fue para el cierre del primer llamado del año 2019, logrando aprobarse 90 proyectos en ocho regiones del país.

desde una ex ministra de vivienda hasta pobladores, rescatando voces pertinentes, siendo un valor en sí mismo la muestra lograda<sup>124</sup>.

Los principales resultados apuntan, desde el análisis de los instrumentos chilenos, que si bien éstos no son comparables entre sí, pues cada uno tiene una escala distinta (propuesta de ley, una política nacional y un programa), sí desde el contenido se evidencia que entre ellos no están articulados, que el protagonista sigue siendo el MINVU sin considerar a los demás actores urbanos, especialmente a la ciudadanía; y con poco interés de realizar acciones a mayor escala que dejen de tener como única unidad el conjunto habitacional<sup>125</sup>. En segundo lugar, la visión de los expertos permitió entender que en Chile no se ha desarrollado una discusión previa ni suficiente sobre ISU, siendo que existe un gran debate desaprovechado en la agenda pública. Teniendo actores con experiencia, se evidenció que sus concepciones sobre ISU iban mucho más allá de lo que en Chile se ha estado realizando. Lo descrito da pie para problematizar el concepto de ISU, por cómo se está entendiendo y si efectivamente tal como está considerado aportará –o no- a ciudades más integradas.

Se evidencia que la segregación no se acabará si no se incide en su fuente, que sería la desigualdad social, una sociedad estratificada socialmente

---

124 En referencia al proceso de levantamiento de información, ésta fue pensada de manera secuencial, es decir, primero analizar los instrumentos chilenos, para posteriormente compararlos con casos internacionales y finalmente lograr analizarlos y complementar su análisis con las respuestas de los expertos. No se pudo implementar esa estrategia debido a los tiempos de tesis y al estallido social experimentado en Chile, debiendo ser más flexible, desde adelantar las entrevistas y detenerlas pues ya no había posibilidad de tener más respuestas y comenzar el análisis de manera paralela, lo que influyó en no poder profundizar con los expertos en ciertos temas que salieron después del estudio de instrumentos chilenos y referentes internacionales.

125 Si bien la propuesta de ley habla de polígonos de ISU, los cuestionamientos ante la forma de cómo se estaba pensando fue crucial a la hora de declarar congelada la propuesta.

en clases. Si las diferencias sociales siguen existiendo y siendo tan evidentes, es contraproducente promover que los grupos distintos vivan juntos, por lo tanto para lograr ciudades más integradas, diversas y cohesionadas, se requiere trabajar en disminuir los niveles de desigualdad social, lo cual se vería reflejado en la ciudad<sup>126</sup>. Esto unido a que hay que poder mirar a la ciudad a escala urbana, y eso se logrará con un debate constitucional y reforma de la institucionalidad; pues mientras se siga con la lógica de política de voucher con centralidad del mercado en la asignación de suelo se seguirá no teniendo una mirada de planificación urbana.

Adicionalmente, se propone entender ISU no separando lo que es social de lo urbano, sino trabajarlo en su conjunto, pues solo así se podrán lograr actuaciones mutisectoriales comprendiendo a la ciudad como un todo integral. Este resultado fue gracias al análisis de los referentes internacionales, cuya mirada es más integral. Por lo mismo, ISU podría entenderse “que todos (as) puedan convivir en la ciudad, que todos (as) tengan un lugar digno, donde se sientan parte de ella, con un acceso garantizado a las oportunidades urbanas, la diversidad social, que entregue diversión, modelos de vida, etc. Hay que elevar el debate sobre la ciudad como el espacio común que debe garantizar el pleno derecho de todos (as) quienes la habitan para tener una mejor calidad de vida”. Esta propuesta de definición tiene como objeto a la ciudad, no a las personas, y

---

126 Esto se encuentra en sintonía con muchos de los relatos de los entrevistados, en donde ISU no está dada per se, no se dará de manera natural, sino que debe ser facilitada activamente, y es el Estado quien debiera dirigir esta actuación.

si es así, entonces va hacia la dirección de ciudades /sociedades más cohesionadas y diversas que integradas, hacia una síntesis entre ISU y cohesión social.

Para tener ese tipo de ciudades no basta con tener en común una definición de lo que se quiere, sino considerar ciertos mínimos que lo permitan. Una sociedad que no tiene derechos garantizados, mercantilista y subsidiaria no puede ser cohesionada<sup>127</sup>. Esto implica un Estado más activo, con incidencia directa en el tema. Hoy la sociedad chilena con su modelo neoliberal, deja a otros la responsabilidad de brindar soluciones urbanas, con un extremo dominio del sector privado<sup>128</sup>. Esto da pie para decir que existen variables que afectan notoriamente en el acceso a la vivienda e ISU, que no fueron tratados en esta investigación, pero que sí fueron considerados como un antecedente del problema y conceptualizado en el marco teórico. Mientras se siga entendiendo a la vivienda como un bien de consumo, cuya transacción queda en manos de las condiciones que impone el mercado, seguirá aumentando significativamente el valor del suelo, y en particular del precio de las viviendas. Lo anterior es un fiel reflejo del abandono del rol garante del Estado en materia habitacional, y que, junto a la regulación en materia urbanística, ha tolerado que la planificación de la

---

127 Como se observó en los análisis, los dos referentes internacionales tienen constitucionalmente garantizado el derecho a la vivienda, siendo un deber del estado para tener ciudades con mayores grados de cohesión social, dejando la responsabilidad al estado de garantizarlo.

128 Por lo mismo, hoy se presenta una oportunidad para poder replantear las bases societales e incorporar el derecho a la vivienda en la Constitución, entregándole la responsabilidad al estado de garantizarlo. Al tener mayor responsabilidad, el Estado deberá buscar más y mejores alternativas y ser un agente activo en incidir y gestionar el suelo para que su función sea social, capturando las plusvalías y que sean reinvertidas por el propio estado para mejorar las ciudades.

ciudad quede en manos de la rentabilidad y especulación inmobiliaria, privilegiando los intereses particulares sobre el bien común.

Unido a lo anterior, las ciudades analizadas dejan como enseñanza que no se debiera seguir teniendo el *trade off* de vivienda o ciudad. Son las dos cosas que hay que trabajar de manera integral. Las políticas habitacionales chilenas han focalizado su actuar dejando de lado el tema de ciudad, o tratan de incidir en medidas pro ISU, pero en desmedro del tema de acceso a la vivienda para los grupos más vulnerables.

La ciudad es un soporte que refleja pero que también influye en las dinámicas sociales, culturales, físicas, reproductivas, etc., por lo mismo, pensar de manera sectorial las soluciones ante los problemas que alberga se hace insuficiente. Las ciudades analizadas demuestran que es la multisectorialidad y trabajo articulado con diferentes actores el camino para lograr mayor cohesión social. La PUH chilena es así porque fue intencionada de esa manera. El Estado es quien toma la decisión, fue quien llevó a tener ciudades segregadas y no integradas fue un acto deliberativo. Por lo mismo, y en esa misma capacidad de accionar que tiene el estado, se propone pasar de ser centralista, jerárquico y sectorialista hacia políticas que interactúen con distintos actores generándose redes integubernamentales y pluriactorales, incluyendo a la ciudadanía como gestores de su propio hábitat a la toma de decisiones, pues hoy ha sido subvalorado su conocimiento y experiencia.

La presente tesis logro posicionar ciertos temas, pero que deben ser profundizados en otros estudios. Sería interesante profundizar en los instrumentos que en su conjunto aporten a tener ciudades más integradas<sup>129</sup>. Lo anterior requiere de una modificación de la institucionalidad para avanzar hacia la multisectorialidad e incorporar a nuevos actores en la planificación urbana integral de largo plazo que vincule planes de gestión y de inversión<sup>130</sup>, con la entrega de facultades necesarias para dotar a los municipios o gobiernos regionales de mayor protagonismo y la ciudadanía<sup>131</sup>, pues es la escala local y de ciudad quienes podrán ser más efectivos en este tema, y la reforma en curso sobre la descentralización del Estado podría ser un gran contexto.

Lo analizado y concluido en la presente tesis pretendió ser un aporte a la discusión actual sobre ISU, no queriendo dar recetas de cómo entenderla y gestionarla, pues cada ciudad tiene su realidad histórica con la cual debe situarla y ver así las mejores formas de solución. Lo que se ha querido evidenciar es que trabajar sobre un fenómeno sociourbano como lo es ISU requiere de medidas a su altura, con visión a corto, mediano y largo plazo, entenderla como un tema país, y no materia de gobiernos de turno, pues sólo así se avanzará a tener

---

129 como gestión de suelo por parte del estado, generación de incentivos, asociatividad con municipios y comunidades, todos complementándose entre sí.

130 Según un estudio del Centro de políticas UC "la experiencia internacional muestra que los esquemas más efectivos de desarrollo de proyectos de vivienda mixta generalmente se ejecutan con la participación de diversas entidades entre los cuales están inversionistas privados, desarrolladores inmobiliarios y ONGs sin fines de lucro y gobierno local y central... La negociación entre las partes interesadas considera temas de financiamiento, la mixtura social, densidad, las etapas, la asignación y venta de la vivienda, la infraestructura, fusión de tierras, el diseño y la integración en el contexto urbano más amplio de una localidad. Cada vez más, la provisión de servicios comunitarios, de salud, comerciales y otros se están integrando en los planes de desarrollo " (CPP UC, 2016:88).

131 En los instrumentos analizados, y en la trayectoria de políticas urbanas desde la dictadura, el papel de la comunidad ha sido subvalorado. El no considerarlos como un agente activo gestor de su propio hábitat genera un no reconocimiento de ellos como actor clave en la toma de decisión. Dos de los instrumentos analizados<sup>131</sup> no fueron consultados ni menos trabajado con agrupaciones vinculadas a la temática, causando desconfianza en el contenido propuesto

ciudades más diversas, integradas y cohesionadas, mejorando la calidad de vida a todos sus habitantes, pero con especial énfasis a quienes históricamente han sido excluidos.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

- Águila, R. (2018). “Tesis análisis económico de los instrumentos de recuperación de plusvalía urbana”. Memoria para optar al grado de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile.
- Ayuntamiento de Barcelona. (2018) “Plan por el derecho a la vivienda de Barcelona 2016-2025. Balance 2018.
- Ayuntamiento de Barcelona. Elaborado por la Concejalía de Vivienda y los organismos dependientes (2016) “Plan por el derecho a la vivienda de Barcelona 2016-2025. Resumen ejecutivo.
- Arriagada, C. (2017) ”Revisión y síntesis producción científica sobre segregación socio espacial con referencia a la región metropolitana de Chile. Propuesta de índice temático y referencias bibliográficas”. Consultoría proyecto resiliencia GORE. Santiago de Chile, 05 de enero 2017.
- Arriagada, C. (2017) “La investigación sobre segregación socio espacial en Chile: estado de conocimiento, metodologías de estudio y propuestas territoriales”. XXXI Congreso ALAS Uruguay, Montevideo. Diciembre 2017.
- Arriagada, C. (2010) “Segregación residencial según dos modelos de urbanización y bienestar: estudio comparado de las áreas metropolitanas de Gran Santiago, Toronto y Vancouver”. En revista Notas de población 91. CELADE – CEPAL

- Arriagada, C. (2007) “Ciudades canadienses, calidad de vida y segregación social: política y lecciones de investigación” en Informe del Programa de Investigación de Becas a la Embajada de Canadá.
- Arriagada, C. y Simioni, D. (2000) “Acceso al suelo, impuestos locales y financiamiento del Desarrollo Urbano: el caso de Santiago de Chile”, Lincoln Institute of Land Policy, Working Pappers, Cambridge, Msch.USA
- Ascher, F. (2004) “Los nuevos principios del Urbanismo”. Alianza Ensayo. España.
- Atisba, Estudios y Proyectos Urbanos (2010) “Guetos en Chile” Reporte Noviembre 2010.
- Bresciani, Luis Eduardo (2015). Capitulo “Hacia una política de ciudades” en libro “La ciudad que queremos”. Cámara de Diputados y Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Castillo, P. (2018) “Entre Barrios Nacional-Populares y Neoliberales: Cohesión Barrial en Poblaciones y Villas del Gran Santiago. Tesis para optar al grado de Magister en Ciencias Sociales Mención Sociología de la Modernización.
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (2016). Propuesta de un Sistema de Planificación Urbana Integrada.
- Decreto 34 crea la comisión interministerial de ciudad, vivienda y territorio. 21 de julio 2015. Chile.
- Ducci, M. E. (1997) “Chile: el lado oscuro de una política de vivienda

exitosa. Revista EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales, 23(69).

- Fuster-Farfán, X. (2019) “Las políticas de vivienda social en Chile en un contexto de neoliberalismo híbrido”. EURE (Santiago). 45(135), 5-26. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612019000200005>.
- Escobar, (2004) “Participación Ciudadana y Políticas Públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década. Revista Austral de Ciencias Sociales 8: 97-108, 2004. doi:10.4206/rev.austral.cienc.soc.2004.n8-0. Valdivia, Chile.
- Galetovic, A. (2006) “Santiago: dónde vamos y hacia dónde vamos”. Centro de Estudios Públicos. Chile.
- Godoy, A. (2019) “Integración social: ¿oportunidad de que familias de escasos recursos vivan en sectores de mayores ingresos y equipamientos? Una mirada a las posibilidades que entregan el mercado, el Estado y la vía de la informalidad. Revista EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales Vol 45, nº136.
- Gutiérrez, J.A., Restrepo, R.D., Zapata, J.S. (2017) “Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas desde los enfoques, fines y funciones del Estado”. Revista CES Derecho, (8), 2, 333-351.
- Grandón, M y Astaburuaga, J. (2019) “Tendencias Inmobiliarias, 2019 para AMGS 1994-2018, región Metropolitana en el período 1994-2018”
- Jirón M., Paola; Lange V, Carlos; Bertrand S., María (2013) “Exclusión y desigualdad espacial: Retrato desde la movilidad cotidiana” Revista INVI,

vol. 25, núm. 68, mayo, 2010, pp. 15-57.

- Lanfranchi G, et.al. (2018) “Gobernanza Metropolitana. Análisis del modelo y posibles aplicaciones en la Región Metropolitana de Buenos Aires”.
- Ley 20.958 Establece un sistema de aportes al espacio público. Chile.
- Lózares, C.,Martí, J., Molina, J.,García, A. (2013) “La cohesión-integración versus la fragmentación social desde una perspectiva relacional” Metodología de Encuestas Volumen 15, 2013, 57-75 ISSN: 1575-7803.
- López, E. (2015). “Suelo urbano y segregación residencial: hacia una agenda de integración social para zonas centrales metropolitanas chilenas” en Foro “Suelo e Integración Social” – Auditorio FEN Universidad de Chile, 20 de noviembre de 2014.
- Mertens (1996) “Cuadernos de la CEPAL crecimiento de la población y desarrollo económico”. Naciones Unidas . CEPAL, Santiago de Chile.
- MINVU(2011) “Programa Fondo Solidario de Elección Vivienda. Iniciativas de Densificación Urbana”.
- Mora Salas, M. 2015. Cohesión social: balance conceptual y propuesta teórico metodológica. Ciudad de México: CONEVAL.
- Münzenmayer, Joseph (2017) “La expansión urbana y la segregación socio-espacial en Santiago. Dimensiones territoriales del fenómeno contemporáneo”. ESPACIOS, Revista de geografía. UAHC. Escuela de Geografía ISSN 0719 - 7209 / ISN0719 – 057.

- Nascimento, Ederson (2013) “As desigualdades socioespaciais urbanas numa metrópole interiorana: uma análise da Região Metropolitana de Campinas (SP) a partir de indicadores de exclusão/inclusão social”. Tesis de doctorado para ser presentado en el Instituto de Geociencias de la Universidad Estadual de Campina.
- OECD-SUBDERE (2013). Estudio de Política Urbana de la OECD – Chile.
- Pérez Porto, J. y Gardey, A. (2014). Definición de cohesión (<https://definicion.de/cohesion/>), Publicado.
- Peña, C. 2018. El concepto de cohesión social: debates teóricos y usos políticos. En Tironi, E (ed) Redes, Estado y Mercados. Soportes de la cohesión social. Santiago: Uqbar.
- Política Nacional de Desarrollo Urbano (2014). Hacia una nueva política urbana para Chile. Ciudades sustentables y calidad de vida. ISBN 978-956-7674-78-7.
- Peterman, A. (2016) “Capítulo 8 ¿Quién extendió a Santiago? Una breve historia del límite urbano, 1953-1994”. En libro “Santiago: dónde vamos y hacia dónde vamos” (2006). Centro de Estudios Públicos. Chile.
- Proyecto de Ley que modifica diversos cuerpos normativos en materia de integración social y urbana (2018).
- Puy, C. (2016) “Los Planes de Desarrollo Comunal en tensión: La gobernanza y su implementación en escenarios locales de desarrollo”. Tesis de pregrado. FACSO. Universidad de Chile.

- Rasse, Alejandra (2012) “¿Juntos pero no revueltos? Integración social en casos de proximidad residencial entre hogares con distintos niveles de ingresos. Tesis Doctorado en Arquitectura y Estudios Urbanos. Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos UC.
- Rasse, Alejandra (2015) “Juntos pero no revueltos. Procesos de integración social en fronteras residenciales entre hogares de distinto nivel socioeconómico. ©EURE | vol 41 | no 122| enero 2015 | pp. 125-143.
- Rasse, Alejandra (2016). “Segregación residencial socioeconómica y desigualdad en las ciudades chilenas”. Serie de documentos de trabajo PNUD- Desigualdad NO.2016/04. Agosto 2016.
- 100 Resilient Cities Santiago-ARUP (2017) “Casos de Estudio de Gobernanza Metropolitana. Reporte de profundización temática”. Chile.
- Rizzo, Ana. (2006). “¿A qué llamamos exclusión social?. Polis Revista Latinoamericana [En Línea] 15 | 2006, Publicado el 07 de Agosto 2012. *OpenEdition Journals*. Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas.
- Rodríguez, Alfredo, & Sugranyes, Ana. (2004). El problema de vivienda de los "con techo". EURE (Santiago), 30(91), 53-65. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612004009100004>
- Ruiz Tagle (2013) “A Theory of Socio-spatial Integration: Problems, Policies and Concepts from a US Perspective”. *International Journal of Urban and Regional Research* no. 37 (2):388-408 (ISI).

- Ruiz Tagle, J. (2014) “Bringing Inequality Closer: A Comparative Urban Sociology of Socially Diverse Neighborhoods”. Thesis Submitted as partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Urban Planning and Policy in the Graduate College of the University of Illinois at Chicago.
- Ruiz Tagle, J. (2016) “La segregación y la integración en la sociología urbana: revisión de enfoques y aproximaciones críticas para las políticas públicas”. Revista INVI 31(87) : 9-57, agosto 2016.
- Ruiz Tagle, J y Romano, S. (2019) “Mezcla social e integración urbana: aproximaciones teóricas y discusión del caso chileno. Revista INVI 34(95): 45-69, mayo 2019.
- Sabatini, F. (2000) “Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y segregación residencial”. Revista EURE.
- Salazar, A., Cox, T. (2014) “Accesibilidad y valor de suelo como criterios para una localización racional de vivienda social rural en las comunas de San Bernardo y Calera de Tango, Chile. Revista INVI, Volumen 29.
- Saraví, G. (2006). “Nuevas dimensiones de la pobreza en América Latina: acumulación de desventajas y biografías de exclusión”. En De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina (G. Saraví, Ed.) Buenos Aires: CIESAS, Prometeo.

- Sabatini, F., Prieto, J., Brain, I, Mora, P., Rasse, A., Troncoso, J. (2009) “Disposición a la integración social urbana en tres ciudades de Chile (Santiago, Antofagasta y Temuco): una mirada desde la integración residencial”. (Programa de Apoyo a las Políticas Urbanas y de Suelo en Chile (ProUrbana), Programa de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado (OSUAH), Universidad Alberto Hurtado. Chile.
- Siclari Bravo, Paola (2009) “Instrumentos de integración social en la nueva Política Habitacional y Urbana de Chile” Centro-h, núm. 3, abril, 2009, pp. 63-75 Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos - OLACCHI Quito, Organismo Internacional.
- Tironi, M. y Tironi, E. 2018. Ciudad, cohesión y violencia. La experiencia europea y América Latina. En Tironi, E (ed) Redes, Estado y Mercados. Soportes de la cohesión social latinoamericana. Santiago: Uqbar.
- Tomàs, M. (2018) “Modelos de Gobernanza Urbana”. Universitat Oberta de Catalunya. Ajuntament de Barcelona.
- Tokman, A. (2006). “Capítulo 17 El Minvu, la política habitacional y la expansión excesiva de Santiago” en libro “Santiago: dónde vamos y hacia dónde vamos”(2006). Centro de Estudios Públicos. Chile.
- Urrutia, J; Robertson, C; Walker, F y Martínez, J. (2018), “Comunicado Política Habitacional”, Mayo 2018.
- Valenzuela, E. Y Toledo, C. (2017). “Pugna por gobernanza

urbano/metropolitana en Chile: Resistencia de agendas y reforma intergubernamental con poder regional”. Revista URBANO no 35 / mayo 2017 pág.18 - 31 ISSN 0717 - 3997 / 0718-3607.

- Vancouver CA. (2020) “*Planificando una ciudad habitable y sostenible*” Recuperado de:<https://vancouver.ca/home-property-development/urban-planning.aspx>
- Wormald, G., Flores, C., Sabatini, F., Trebilcock, M., & Rasse A. (2012). Cultura de cohesión e integración en las ciudades chilenas. Revista INVI, 27(76).
- Yañez, Claudio (2016) “Calidad de infraestructura urbana y segregación residencial socioeconómica en el área metropolitana de Santiago. Análisis para efectos de políticas públicas urbanas. Tesis para optar al grado de Magister en Urbanismo, Universidad de Chile.
- Ziccardi, Alicia (2010) “Pobreza Urbana, marginalidad y exclusión social” Revista Ciencia. México. Octubre-Diciembre 2010-pp 26-35.

## 9. ANEXOS

### 1. Entrevista semi estructurada:



**Tesis: “Integración Social Urbana en Chile: desarrollo del concepto, propuestas de gobernanza y escalas de implementación en políticas públicas urbanas”.**

Candidata a Magister en Urbanismo: Pía Monardes  
Profesor Guía: Dr. Camilo Arriagada  
Profesora Co Guía: Dra. Alejandra Rasse

**Pregunta  
Inicial**

*¿Qué piensa del actual proyecto de Ley de Integración Social Urbana?*

A continuación, verá una serie de afirmaciones que están divididas según las diversas dimensiones del concepto de Integración Social Urbana (ISU): simbólica, relacional, funcional y proximidad física. Además de las formas posibles de gestionarla a nivel de política pública.

**Simbólica**

**Por cada afirmación, marque su grado de acuerdo:  
1. De acuerdo | 2. en desacuerdo | 3. quizás | 4. ninguna**

a. “La ISU se logra cuando en un mismo conjunto habitacional los sujetos de distintos grupos socioeconómicos se preocupan, en igual medida, por el bien común del conjunto habitacional”. \_\_\_\_\_

b. “La ISU se ve favorecida cuando los vecinos de diferentes grupos socioeconómicos se identifican con su barrio y/o comuna”. \_\_\_\_\_

c. “La ISU es mayor cuando no hay barrios estigmatizados”. \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ d. “La ISU es mayor cuando los vecinos se identifican con su ciudad”. \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ e. “Hay mayor disposición de ISU cuando diariamente las personas de un estrato específico se encuentran el espacio público con distintos grupos socioeconómicos”. \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ f. “Existe más ISU cuando personas de condiciones pobres pueden transitar por barrios ricos sin llamar la atención, y las personas acomodadas pueden transitar por barrios pobres sin llamar la atención”. \_\_\_\_\_

Indique la más importante: a\_\_ b\_\_c\_\_d\_\_e\_\_f\_\_ninguna\_\_

**Gobernanza**

**Por cada afirmación, marque su grado de acuerdo:  
1. De acuerdo | 2. en desacuerdo | 3. quizás | 4. ninguna**

\_\_\_\_\_ a. "Se logra mayor ISU cuando la ciudad tiene una agencia metropolitana supramunicipal descentralizada". \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ b. "Para mayor ISU en la ciudad no se requiere crear una nueva institucionalidad, sino educar de manera distinta para que exista menos clasismo".

\_\_\_\_\_ c. "Se logra mayor ISU cuando existe eficacia en las divisiones sectoriales de los diferentes ministerios sin necesitar un gobierno metropolitano".

\_\_\_\_\_ d. "Hay mayor ISU cuando el desarrollo urbano es un tema de primer orden en el debate político".

\_\_\_\_\_ **Indique la más importante: a\_\_ b\_\_c\_\_d\_\_ninguna\_\_**

**Relacional**

**Por cada afirmación, marque su grado de acuerdo:  
1. De acuerdo | 2. en desacuerdo | 3. quizás | 4. Ninguna**

\_\_\_\_\_ a. "Existe más ISU cuando los diferentes grupos socioeconómicos usan e interactúan en los espacios comunes del conjunto habitacional".

\_\_\_\_\_ b. "Existe más ISU cuando hay barrios integrados compuestos por diferentes grupos socioeconómicos, donde las personas se relacionan e interactúan entre ellas sin distinción".

\_\_\_\_\_ c. "Existe más ISU cuando hay comunas integradas compuestas por diferentes grupos socioeconómicos y entre ellos se relacionan de manera no jerárquica".

\_\_\_\_\_ **Indique la más importante: a\_\_ b\_\_c\_\_ninguna\_\_**

**Funcional**

**Por cada afirmación, marque su grado de acuerdo:  
1. De acuerdo | 2. en desacuerdo | 3. quizás | 4. ninguna**

\_\_\_\_\_ **Área Verde**

\_\_\_\_\_ a. "Existe más ISU en la medida que exista disponibilidad de áreas verdes, a un mismo estándar, para todos los barrios de la ciudad, independiente del nivel socioeconómico del barrio".

b. "Existe más ISU cuando hay grandes parques en una ciudad, con convocatoria y uso de los diferentes grupos socioeconómicos".

—

c. "Existe más ISU cuando los diferentes Grupos de Edad, Género y Vulnerabilidad usan Áreas Verdes con similares frecuencias, indiferente de la escala y cercanía del área verde".

—

**Indique la más importante: a\_\_ b\_\_ c\_\_ ninguna\_\_**

### **CULTURA**

a. "Existe más ISU en la medida que exista disponibilidad de equipamiento cultural para todos los sectores de la ciudad, a un mismo estándar, independiente de la condición socioeconómica del barrio".

—

b. "Existe más ISU cuando hay igual accesibilidad de grandes equipamientos culturales en una ciudad, con convocatoria y uso de los diferentes grupos socioeconómicos".

—

c. "Existe más ISU cuando los diferentes Grupos de Edad, Género y Vulnerabilidad usan equipamiento cultural con similares frecuencias, indiferente de la escala y cercanía".

—

**Indique la más importante: a\_\_ b\_\_ c\_\_ ninguna\_\_**

### **DEPORTE**

a. "Existe más ISU en la medida que exista disponibilidad de multicanchas o espacios polideportivos para todos los sectores de la ciudad, a un mismo estándar, independiente de la condición socioeconómica del barrio".

—

b. "Existe más ISU cuando hay igual accesibilidad a grandes polos deportivos en una ciudad, con convocatoria y uso de los diferentes grupos socioeconómicos".

—

c. "Existe más ISU cuando los diferentes Grupos de Edad, Género y Vulnerabilidad usan equipamiento deportivo (multicanchas o polideportivos) con similares frecuencias, indiferente de la escala y cercanía".

—

**Indique la más importante: a\_\_ b\_\_ c\_\_ ninguna\_\_**

### **MOVILIDAD**

a. "Existe más ISU en la medida que exista dotación cercana de ciclovías y paraderos de transporte público para todos los sectores, independientes de la condición socioeconómica de los barrios".

—  
b. "Existe más ISU cuando hay ciclovías y paraderos de transporte público de alto estándar en la ciudad, con convocatoria y uso frecuente, independiente de la condición socioeconómica de las personas y de los sectores de la ciudad".

—  
c. "Existe más ISU cuando la gente de menores ingresos no realiza largos trayectos para llegar a sus empleos".

Indique la más importante: a\_\_ b\_\_ c\_\_ ninguna\_\_

### **EMPLEO**

a. "Hay mayor ISU en la medida que existan oportunidades laborales cerca del lugar de residencia".

b. "Existe más ISU cuando todos los sectores de la ciudad cuentan con empleo de calidad".

Indique la más importante: a\_\_ b\_\_ ninguna\_\_

### **EDUCACIÓN**

a. "Existe más ISU cuando existe una oferta igualitaria de establecimientos educacionales de calidad en todos los sectores de la ciudad".

b. "Existe más ISU cuando niños y niñas de cualquier NSE pueden acceder a un buen colegio, independientemente de la localización del establecimiento".

c. "Se logra mayor ISU cuando todos los colegios tienen niños de distintos niveles socioeconómicos en sus salas de clase".

Indique la más importante: a\_\_ b\_\_ c\_\_ ninguna\_\_

### **SEGURIDAD**

a. "Existe más ISU cuando hay una equitativa dotación de carabineros en todos los sectores de la ciudad, independiente del nivel socioeconómico".

\_\_\_\_\_

b. "Hay más ISU cuando no hay barrios en que se consideren normales actos violentos y/o incivildades".

\_\_\_\_\_

c. "Hay mayor ISU cuando las fuerzas policiales y de orden tratan de igual manera a todos los barrios y ciudadanos, independiente de donde se ubiquen y de su clase social".

\_\_\_\_\_

**Indique la más importante: a\_\_ b\_\_ c\_\_ ninguna\_\_**

**Proximidad física**

**Por cada afirmación, marque su grado de acuerdo:  
1. De acuerdo | 2. en desacuerdo | 3. quizás | 4. ninguna**

a. "Existe más ISU cuando los hogares de diferentes grupos socioeconómicos comparten un mismo conjunto habitacional".

\_\_\_\_\_

b. "Existe más ISU cuando los hogares de diferentes grupos socioeconómicos viven en barrios cercanos".

\_\_\_\_\_

c. "Existe más ISU cuando los índices de segregación urbana de una ciudad disminuyen con el tiempo".

\_\_\_\_\_

d. "Existe más ISU cuando el diseño arquitectónico facilita espacios de encuentro entre diferentes personas".

\_\_\_\_\_

e. "Existe más ISU cuando hay un condominio cerrado al lado de un barrio de sectores bajos y/o estigmatizados".

\_\_\_\_\_

**Indique la más importante: a\_\_ b\_\_ c\_\_ d\_\_ e\_\_ ninguna\_\_**

**Pregunta final**

*¿Algo que quisiera agregar sobre el tema de Integración Social Urbana?*

¡Muchas gracias por su tiempo!

## 2. Tabla informativa expertos temáticos:

Experto temático	Descripción
Carolina Tohá	Abogada, cientista política, académica, investigadora, consultora y Doctora en Ciencias Políticas. Con amplia trayectoria del mundo público, siendo Diputada, Ministra y Alcaldesa de la comuna de Santiago.
Camilo Arriagada	Académico Jornada Completa depto. Urbanismo FAU, Sociólogo U. de Chile, Mg desarrollo Urbano PUC y Doctor en Cs Sociales de FLACSO Argentina. Experto en temas de barrios, segregación y políticas públicas de vivienda. Profesor Asociado de la Universidad de Chile desde el 2008, antes fue Jefe Depto. Estudios del MINVU y Director Unidad de Asistencia técnica del mismo ministerio. Ha sido consultor de CEPAL ONU, Lincoln Institute of land Policy en temas de vivienda, pobreza y población; profesor invitado a universidades de Italia y Latinoamérica; Becario del Gobierno de Canadá, entre otras.(U Ch, 2020)
Rodrigo Hernández	Abogado de la Universidad de Talca, egresado del magister en Derecho Penal de la Uta y de la U Pompeu Fabra (Barcelona) y con experiencia en derecho constitucional. Con amplia experiencia a nivel nacional en temas de copropiedad inmobiliaria, acceso a la vivienda y proyectos de integración social. Actualmente Director de la Fundación Urbanismo Social en la región del Maule.
Karina Stormezan	Trabajadora Social de la Universidad Católica y Magíster en Estudios de Género y Cultura de la Universidad de Chile. Con experiencia laboral y en investigación sobre temas de género, niñez y comunidad. Participante del Movimiento Solidario Vida Digna, organización dedicada al desarrollo de comunidades organizadas en diferentes territorios, basadas en el apoyo mutuo, solidaridad, feminismo y horizontalidad. Al interior de esta organización forma parte de la Asamblea de Mujeres de La Bandera y del Comité de Vivienda Angélica Huly, este último se organiza en torno a la demanda de vivienda en el terreno La Platina (Comuna de La Pintana)
Mauricio Varela	Ingeniero comercial y MBA de la Universidad de Nueva York. Actualmente presidente de la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI) y destaca dentro de su gestión, la instalación de una agenda técnica y política pro densificación equilibrada, como mecanismo para lograr un desarrollo armónico en las grandes ciudades de Chile.
Luis Eduardo Bresciani	Arquitecto UC y Máster en Diseño Urbano, Harvard University, Estados Unidos. Desde 1998 dicta talleres de proyecto urbano y cursos de urbanismo y planificación urbana en pregrado y magister. Con vasta experiencia en la gestión pública de políticas y planes urbanos, entre 2014-2018 fue designado

	<p>Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, órgano presidencial público-privado asesor en la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano de Chile. Ha ocupado altos cargos públicos como Jefe de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2003-2010) y como Secretario Metropolitano de Vivienda y Urbanismo (2001-2003). Ha formado parte de diversas instancias asesoras de gobierno, como el Consejo de Concesiones de Obras Públicas (2010-2014), la Comisión Presidencial Promovilidad (2014-2015), entre otros. Actualmente es director de la Escuela de Arquitectura UC.</p>
Claudia Castillo	<p>Arquitecta de la U Chile, con más de 10 años de trabajo en el servicio público, ha sido jefa del Departamento de Atención a Sectores Medios y Jefe Departamento Gestión Habitacional Jefe Departamento Gestión Habitacional y Jefa de Departamento Gestión Habitacional de la División Política Habitacional MINVU.</p>
Paulina Saball	<p>Asistente social PUC. Se desempeñó como ministra de Vivienda y Urbanismo durante el segundo gobierno Michelle Bachelet. Anteriormente se desempeñó como subsecretaria de Bienes Nacionales, directora ejecutiva de la Comisión Nacional del Medio Ambiente y subsecretaria de Vivienda y Urbanismo. Anets de ser ministra, fue Directora Ejecutiva del programa Servicio País de la Fundación Superación de la Pobreza.</p>
Alejandra Rasse	<p>Doctor en Arquitectura y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile Magister en Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile Socióloga, Pontificia Universidad Católica de Chile Líneas de investigación: Políticas públicas de vivienda, barrio y ciudad; Desarrollo territorial; Integración y cohesión social urbana; Pobreza urbana. Actualmente es investigadora del Núcleo Milenio Autoridad y Asimetrías de Poder y CEDEUS y académica de la Escuela de Trabajo Social UC.</p>
Javier Ruiz Tagle	<p>Profesor Asistente. PhD en planificación y políticas urbanas por la Universidad de Illinois en Chicago, Estados Unidos (2014). Magister en Urbanismo (2006) y Arquitecto (2004) por la Universidad de Chile. Se ha especializado en temas de segregación residencial, políticas de vivienda, efectos de barrio, sociología urbana, y estudios comparativos. Integrante CEDES y del IETUC.</p>
Ana Sugranyes	<p>Arquitecta de la ETS (1973), Suiza, y doctora por la TU-Delft (2007) Países Bajos. Se ha especializado en temas habitacionales urbanos por más de 40 años de investigación y asesorías a organizaciones sociales, programas y políticas de vivienda en América Latina, con estadías en Centroamérica (1975 a 1991) y en Chile (desde 1991). Áreas de</p>

	interés: derecho a una vivienda adecuada; derecho a la ciudad; estándar de vivienda; financiarización
Francisco Sabatini	Ph.D., Universidad de California, Los Ángeles. Sociólogo Pontificia Universidad Católica de Chile. Realiza investigación en gentrificación, segregación residencial, planificación urbana y conflictos ambientales. Profesor de la Pontificia Universidad Católica en el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, en CEDEUS y en ProUrbana. Actualmente es investigador principal del estudio "Gentrificación de la periferia urbana popular: Santiago de Chile y Ciudad de México" financiado por CONICYT-Chile.



