



PROPUESTAS PARA REVERTIR LA SEGREGACIÓN URBANA

Vía rápida para reducir la desigualdad

Nuestras ciudades reflejan de forma cruda los altos niveles de desigualdad que existen en el país. La inequidad de los ingresos sólo explica una parte de esta segregación. No hay que esperar a que aumente el PIB per cápita para hacer frente a esta situación. ESPACIO PÚBLICO ha formulado una serie de propuestas concretas para integrar socialmente nuestras ciudades con el fin de que todos sus habitantes disfruten de una mejor calidad de vida.

Espacio Público es un centro de pensamiento independiente que busca aportar de manera significativa al debate y análisis de las políticas públicas que Chile requiere para enfrentar de manera inclusiva su desarrollo social, político, económico y cultural.

ESPACIO PÚBLICO

San Gabriel 3485, Santiago de Chile

(56 2) 2333 4502

contacto@espaciopublico.cl

www.espaciopublico.cl

Tan Lejos, Tan cerca

En todas las ciudades del mundo existen contrastes sociales. Sin embargo, en Chile los niveles de segregación son especialmente altos dado su nivel de ingreso.

Basta tomar una micro para apreciar los fuertes contrastes entre barrios que viven en el primer mundo y otros donde el desarrollo parece haber pasado de largo. En los barrios periféricos abunda un paisaje desolador, formado por miles de viviendas sociales donde las familias viven hacinadas, alejadas del centro urbano, enrejadas en sus casas o departamentos, con plazas que terminaron como sitios eriazos y avenidas donde abundan los microbasurales. Por cierto, no se trata de un fenómeno exclusivo de Santiago. En Antofagasta, Viña del Mar, Temuco, Puerto Montt y tantas otras grandes ciudades chilenas la situación es similar.



ELEMENTAL

ESPACIO PÚBLICO

¿Cuál es el origen de esta situación?

En 1982, más de 60.000 familias santiaguinas vivían en campamentos. Sus condiciones eran muy precarias. Sin embargo, tenían un gran atributo: su ubicación. Un 24% estaba en el barrio alto y en Santiago Centro, lo que reducía el tiempo y costo de transporte y ampliaba las oportunidades para acceder a mejores empleos, servicios o espacios públicos.

En los siguientes 20 años la mayoría de estos campamentos fue erradicada y muchos de sus pobladores fueron trasladados a las periferias como propietarios de viviendas nuevas de poco metraje y, en varios casos, de mala calidad constructiva. La magnitud del traslado fue tal, que en pocos años estas agrupaciones de viviendas sociales derivaron en municipios nuevos que, sin embargo, nacieron sin recursos y se mantienen en esta condición.

LO QUE EXPLICA

la persistencia de la segregación

La segregación urbana en Chile no se explica sólo por la falta de recursos estatales (en especial municipales) o los altos niveles de desigualdad de ingresos. Ello sin duda influye, pero la segregación se acentúa debido a la confluencia de varios factores. Los principales son:

PROBLEMA 1: CENTRALISMO Y MIOPIA SECTORIAL. El accionar sectorial con que opera el Estado de Chile muchas veces contribuye a la segregación. El más claro ejemplo de ello es la política habitacional, que por mucho tiempo no incorporó los servicios afines que necesitan los barrios. El Estado fue muy eficaz en proveer en poco tiempo un gran número de viviendas para los grupos de menores ingresos, pero muy deficiente en equipar estos barrios o mejorar sus accesos, ya que cada una de estas responsabilidades recae en distintos organismos públicos.

PROBLEMA 2: INSTRUMENTOS OBSOLETOS. Existen dos instrumentos clave para la planificación urbana, ninguno de los cuales da el ancho para atacar el problema de la segregación. El primero son los *planes reguladores* que en la práctica se limitan a fijar normas urbanísticas. El problema es que estas normas sólo se concretan cuando existe inversión, lo que no suele ocurrir en los barrios segregados. El otro instrumento es la *evaluación social de proyectos*. Pese a cumplir un rol fundamental en la asignación de recursos públicos, sus metodologías son anticuadas y omiten muchos costos derivados de la segregación urbana así como los beneficios de la integración. Además, este sistema opera como un cuello de botella, ya que la evaluación está centralizada en el Ministerio de Desarrollo Social, lo que retrasa innecesariamente inversiones que no pueden esperar.

PROBLEMA 3: ABUSO DEL SUBSIDIO. Tanto las políticas de vivienda como las de transporte se basan en la transferencia de recursos a personas o empresas por la vía de los subsidios. El subsidio es una herramienta eficiente para agilizar la entrega de viviendas o cubrir el déficit de empresas de buses, pero tiende a consolidar el status quo, ya que los recursos se diluyen entre miles de beneficiarios. Los parques, grandes edificios públicos, líneas de metro o las avenidas no se construyen acumulando vouchers como en una lista de novios de las grandes tiendas. Y son estos tipos de proyectos los que realmente puede revitalizar barrios al generar un cambio de tendencia.



ESPACIO PÚBLICO

PROBLEMA 4: LA CRISIS DEL TRANSPORTE PÚBLICO. Un rasgo de la mayoría de los barrios segregados es que están alejados de los sectores donde se concentran las fuentes de empleo y los principales servicios. Esto impone altos costos a sus habitantes. Para el decil más pobre de la población los costos de transporte representarían un 85% de su ingreso. La solución es evadir el pago o sencillamente dejar de viajar, lo que limita las opciones de acceder a mejores oportunidades de empleo o recreación. Además, la satisfacción de los usuarios con el transporte público sigue siendo muy baja. Esta situación sólo se va a agravar con el explosivo crecimiento del parque automotor, ya que aumentarán aún más los tiempos de traslado a estos alejados sectores.

PROBLEMA 5: EL RIESGO DE LA EXPULSIÓN REGIONAL. El problema de la segregación podría complicarse en el mediano plazo debido al fuerte desarrollo inmobiliario del último tiempo. Este ha reducido la disponibilidad de terrenos, elevando sus precios de forma considerable. Se calcula que el déficit cuantitativo de viviendas llega hoy a casi 500.000 unidades, de las cuales unas 130.000 corresponden a los grupos más vulnerables. Localizar esta demanda es muy complejo y, de no mediar cambios, podría terminar en una nueva expulsión de habitantes de bajos recursos, pero esta vez hacia localidades más alejadas. En el caso del Gran Santiago serían Buin, Lampa o Colina, que hoy concentran las principales reservas de suelo urbanizable en esta región.

PROPUESTAS PARA UNA CIUDAD MÁS JUSTA

Para reducir los actuales índices de segregación y desigualdad que afectan a nuestras ciudades, y evitar que se produzcan nuevos focos de segregación en el futuro, ESPACIO PÚBLICO ha elaborado una serie de propuestas que se ordenan en torno a **cuatro ideas fuerza**:

Invertir.

La política de subsidios es insuficiente para romper la actual tendencia de segregación. Hay que pasar del apoyo a las personas a una fuerte inversión en obras que revitalicen los barrios.

Focalizar en territorios.

El enfoque universalista es regresivo cuando se trata de segregación urbana: hay que poner los recursos donde éstos más se requieren. Ello implica focalizar territorialmente la inversión en aquellos sectores con altos índices de segregación.

Integrar.

La segregación se rompe integrando la periferia a la ciudad moderna y llevando la ciudad moderna a la periferia. Esto significa que los estándares de las comunas más desarrolladas, en términos de vivienda, espacios de recreación y servicios públicos, también se apliquen a las comunas que, hasta hoy, han sido desatendidas.

Coordinar.

No es posible reducir la segregación urbana desde la lógica sectorial y centralista con que opera hoy el Estado.



Centro cívico ubicado en el corazón de un sector vulnerable de Río de Janeiro. Es un espacio educativo, cultural y deportivo con estándar de ciudad moderna.



Los sectores vulnerables podrían revitalizarse de manera importante si se aplicaran los mismos estándares de diseño y calidad que tiene, por ejemplo, la avenida Pedro de Valdivia.

ESTABLECER “Zonas de Equidad Territorial”



Proponemos definir Zonas de Equidad Territorial (ZET) que correspondan a los barrios segregados que tienen la mayor urgencia de recuperación. En ellas, el Gobierno Regional deberá definir las propuestas normativas, de inversión y su cronograma de implementación.

La mantención de todos los proyectos de inversión que se ejecuten en la ZET estará a cargo de los municipios mediante la contratación de empresas de servicios, tal como ocurre hoy en las comunas más ricas del país. Como los recursos propios no alcanzan para ello, el gobierno central financiará la mantención de las ZET por 10 años renovables.

Toda ZET contará, a lo menos, con tres componentes clave:

- 1. Un centro cívico que agrupe servicios de educación, salud, seguridad, fomento productivo y cultura. La idea es llevar la “ciudad moderna” a la periferia, construyendo infraestructura como el GAM en los barrios segregados de Chile, siguiendo los exitosos ejemplos de Río de Janeiro y Medellín.**
- 2. Un subsidio especial para la tarifa de buses, que reduzca el costo de transporte para sus residentes.**
- 3. “Quiero Mi Barrio” de segunda generación: un programa de mejoramiento de los espacios públicos más degradados, con foco en la habilitación de áreas verdes y espacios abandonados, pero con mayores recursos que el programa actual.**

Abrir las “Grandes Alamedas”



Muchos de los sectores segregados están pobremente conectados con la “ciudad moderna”. Las “Grandes Alamedas” serán corredores de transporte que comunicarán las ZET con los sectores de mayores oportunidades laborales y servicios.

Estas alamedas serán avenidas con los mismos estándares de diseño urbano y materialidad del barrio alto en cuanto a la arborización, el soterramiento de cables, las luminarias y aceras, así como los mobiliarios de descanso y seguridad. Incluirán ciclovías y estacionamientos para bicicletas.

Las Grandes Alamedas buscarán además acortar los tiempos de viaje. Los paraderos y zonas pagas también serán diseñadas con estándar de calidad, con soluciones que ejerzan el cobro antes de entrar al bus, reduciendo así la evasión y mejorando la experiencia de viaje.

Prevenir una nueva ola de “expulsión territorial”

PROPUESTA

PARA EVITAR QUE LAS NUEVAS VIVIENDAS SOCIALES SEAN DESPLAZADAS HACIA SECTORES CADA VEZ MÁS ALEJADOS, PROPONEMOS:

1. Crear un banco de terrenos públicos. Para ello el Estado detendrá las ventas de terrenos fiscales o de bienes nacionales por un plazo de ocho años a fin de utilizar esos activos para recuperar los barrios segregados. Estas propiedades fiscales serán traspasadas mediante Decreto Supremo a los gobiernos regionales, quienes deberán destinarlas solamente a albergar centros cívicos en las ZET, proyectos de vivienda social para arriendo y venta o equipamientos y áreas verdes en barrios vulnerables no ZET.

2. Establecer cuotas e incentivos para la vivienda social. Se exigirá que todos los planes reguladores contemplen cuotas de vivienda social en sus áreas de extensión urbana, en porcentajes que aseguren una mezcla social. Además, se definirán incentivos (aumento en la densidad y altura de edificación) para que los proyectos privados de densificación urbana incluyan un porcentaje de viviendas sociales en cada edificio.

ESTABLECER UN “Gobierno para las Ciudades”

PROPUESTA

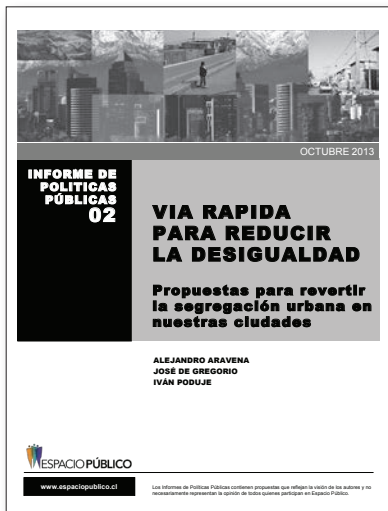
Las propuestas anteriores difícilmente se podrán llevar a cabo con la actual estructura institucional. Proponemos reforzar el gobierno regional para que pueda coordinar y ejecutar políticas de alcance urbano y territorial. Ello implica traspasarle atribuciones y recursos desde ministerios clave, como los de Vivienda y Urbanismo, Transportes, Obras Públicas y Bienes Nacionales.

Implementar un gobierno regional fortalecido tomará tiempo, pero existe una manera de avanzar con la institucionalidad vigente mediante la creación de *fuerzas de tarea de corto plazo*. Proponemos definir por decreto supremo 20 ZET en todo el país y entregar al intendente las facultades y recursos especiales para la definición de las ZET, así como para su diseño, licitación y construcción.

EL NUEVO GOBIERNO REGIONAL TENDRÁ QUE FORMULAR DOS INSTRUMENTOS NUEVOS:

- Plan de Desarrollo Regional, que incluye disposiciones generales para las ciudades.
- Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), que distribuye en el territorio estas propuestas.

El PROT tendría normativas similares a un plan regulador, pero agregaría los proyectos de inversión del Plan de Desarrollo, a fin de completar la pieza que falta para que sea un instrumento que conduzca el desarrollo y pueda cambiar tendencias.



Para un análisis en profundidad, que contiene un diagnóstico más amplio y el listado completo de nuestras propuestas de reformas, ver el *Informe de Políticas Públicas N°2 –Vía rápida para reducir la desigualdad: Propuestas para revertir la segregación urbana en nuestras ciudades*, disponible en www.espaciopublico.cl.



Para más antecedentes generales que sirvieron de insumos en la elaboración de nuestras propuestas, ver los siguientes Documentos de Referencia, también disponibles en nuestra página web.

- **Institucionalidad para la integración social urbana**, Cristóbal Tello. Documento de Referencia N°5.
- **Transporte como Motor de Integración Social Urbana**, Iván Poduje y Oscar Figueroa. Documento de Referencia N°6.
- **Control de la segregación socio-espacial: rebatiendo mitos, construyendo propuestas**, Francisco Sabatini; Pía Mora e Ignacia Polanco. Documento de Referencia N°7.
- **Instrumentos de planificación territorial para la Integración social en áreas urbanas**, Javier Wood y Luis Valenzuela. Documento de Referencia N°8.