

MESA DE TRABAJO DÉFICIT URBANO-HABITACIONAL DOCUMENTO N° 5

“SEGREGACIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL EN LA GESTIÓN DEL DÉFICIT URBANO-HABITACIONAL: LA PERSPECTIVA DE ACTORES URBANOS ESTRATÉGICOS”

1. La vivienda como eje de la integración territorial

No cualquier vivienda ni cualquier barrio contribuye a superar la pobreza, como tampoco lo consigue cualquier proceso de toma de decisiones en materia urbana. Si bien en Chile existen avances en cuanto al establecimiento de umbrales e indicadores, aún no se aplican estándares universales para todos los territorios ni asentamientos humanos existentes en Chile. Como es de suyo evidente, el desconocer esta diversidad de contextos puede traducirse en una perpetuación de patologías urbanas actualmente existentes, generalmente asociadas a un acceso y disponibilidad limitados de servicios de calidad y fuentes de empleo. No basta entonces con construir viviendas y barrios con servicios básicos y sociales si no existe disponibilidad de empleo.

Desde esta perspectiva, podemos entender que debe prevalecer un enfoque holístico en la toma de decisiones en materias urbanas, donde la vivienda puede ser vista como un instrumento privilegiado de integración social, y deben considerarse a los actores involucrados en la obtención y mantención de una solución habitacional como un sistema complejo e interrelacionado, en que opera el Estado junto a contrapartes privadas y civiles.

Para asumir este enfoque, es necesario comprender los recursos y factores de vulnerabilidad de las poblaciones objetivo de la política como punto de partida y orientar las acciones idealmente hacia el cumplimiento de umbrales mínimo de parte del Estado. No se trata, necesariamente, de cubrir todos los derechos sociales, económicos y culturales, si no de sumar nuevos esfuerzos a los que se han venido realizando en política habitacional poniendo énfasis en “*acortar la brecha*” entre la realidad actual y una mejor calidad de vida como meta posible, con carácter universal dentro de la política que regula estas áreas.

Así, el desafío de reconocer el derecho a la vivienda y la ciudad, en conjunto y bajo una mirada integradora con otras políticas sociales como salud y educación, es una de las líneas de acción que se han implementado en otras sociedades.

Dentro del sector vivienda estas garantías pudieran ser relativas a; (1) **Materialidad y habitabilidad**, (2) **Servicios básicos de la vivienda**, (3) **Equipamiento barrial**, (4) **Localización, integración y conectividad**, y, por último, (5) **Seguridad**. Plantear estos temas implica reconocer las condiciones concretas que permiten dar garantías mínimas en términos de: **Acceso, Protección financiera, Permanencia, Calidad, Oportunidad, Participación, Oportunidad de Reclamo**, y por último **Actualización de estándares**. El

desafío de considerarlos derechos supone reconocer una visión de estado que reconoce y valora estos estándares en tanto se enmarcan en la declaración universal de derechos humanos. En este sentido, el Estado necesita aunar esfuerzos en definir estándares de viviendas adaptables y/o aceptables. Esto requiere definir umbrales de habitabilidad, calidad de la vivienda y planificación urbana en aquellas dimensiones más relevantes consistentes con propósitos de bienestar, desarrollo e integración. Esto exige crear mecanismos normativos, institucionales, programáticos, y presupuestarios que aseguren el cumplimiento de dichos umbrales. Las brechas sociales observadas actualmente en estos temas no son idénticas en cada aspecto: en materia de acceso a servicios básicos para las viviendas hay un evidente avance, acercándonos a lo que podría ser una línea base, pero en el caso de la localización e integración hay un rezago aún sustantivo.

2. Áreas prioritarias y gestión del déficit

En relación a los déficit urbanos y habitacionales propiamente tales es posible diferenciar tres grandes áreas; (a) **Vivienda, relativa a la cantidad y calidad de las mismas**; (b) **la infraestructura**, divisible a su vez en **servicios, vialidad, áreas verdes y transporte**; y la disponibilidad y accesibilidad a (c) **servicios urbanos**. A medida que las ciudades crecen van requiriendo más infraestructura y servicios; esto está estrechamente relacionado con el dinamismo de indicadores de crecimiento. De lo anterior se deduce que siempre hay un desafío adicional prospectivo para el diseño de estándares de solución actuales, pero también en lo que respecta a la actualización de estándares anteriores. Vista así, toda inversión en mejoramiento implica externalidades y ellas deben ser cubiertas, lo que obliga a diseñar instrumentos de gestión urbana que permitan operacionalizar el desarrollo de proyectos, la adecuada participación entre diversos actores involucrados y el seguimiento a largo plazo de los proyectos en cuanto a su desempeño, calidad y aporte al mejoramiento urbano.

A juicio del sector privado, el modelo de concesiones ha resultado eficiente para intencionar la construcción de infraestructura urbana de calidad en áreas deficitarias, en especial el intenso avance que ha existido en los últimos años en materia de infraestructura de transporte urbana (aeropuertos y autopistas). Asimismo, debe entenderse que existe vinculación entre estas obras y el desarrollo territorial barrial, a través de la consideración del impacto urbano (positivo y negativo) de los proyectos. En este sentido, y en el plano de la planificación urbana, los modelos que subsidian la localización actualmente resultan insuficientes, en tanto no se articulan de forma integrada con las inversiones públicas en infraestructura urbana, especialmente de vialidad. Así, las herramientas que actualmente entrega la política social para asumir el déficit son evaluadas como positivas pero aún incompletas. Sumado a lo anterior, la gestión exitosa –de vivienda y de territorio, ambas resultantes en mejores expectativas de vida- atraen nueva demanda, y el déficit se perpetúa. Existe, además, una brecha entre la “oferta social” (hasta 600 UF) y la oferta privada (a partir de 3000 UF), que deja un espacio sin solución al no ofrecer alternativas satisfactorias para la demanda de sectores medios de reciente aparición en el proceso de movilidad social que han experimentado los hijos

de las generaciones que poblaron y urbanizaron los territorios de la ciudad (tomas, campamentos, villas). La segmentación de precios en estratos diferenciados, por tanto, reduce el potencial de desarrollo de entornos barriales integrados. En este sentido, la disponibilidad de oferta según estrato es también una forma de déficit habitacional en tanto la misma política define que el mercado es la vía de acceso privilegiada a la tenencia para aquellos que no se corresponden con los sectores de menores ingresos.

Otro aspecto relacionado que se traduce en déficit tiene que ver con las mismas herramientas –y procesos- de planificación territorial (en especial los planos reguladores) y sus tiempos de revisión y aprobación. La complejidad y extensión del proceso se traduce en una dificultad concreta para prever conflictos y organizar apuestas territoriales de mediano y largo plazo –que incluso pudiera requerir compromisos de endeudamiento para financiar la inversión por parte de los municipios. Paralelo a esto, los costos adicionales resultantes de la inversión sin una correcta planificación (y una legislación que regule estos aspectos) se traducen en nuevas demandas de infraestructura que finalmente la autoridad local debe asumir por obligación (por ejemplo; deterioro de caminos, recolección de aguas lluvias). Lo que termina ocurriendo es que, cuando finalmente hay anegamientos o emergencias, el Estado global asume un rol de colaboración. Debe poder ser posible tener planificaciones claras, de largo plazo, con incentivos a privados, y no quedar únicamente reducido a subsidios locales que no permiten adquirir lotes para proyectos de viviendas mixtas. A juicio de los actores, por tanto, existe un desfase entre las demandas de desarrollo y planificación de un territorio y los instrumentos formales que permiten ejecutar los planes.

Una primera recomendación en relación al tema sería disponer –en complemento del plan regulador- con instrumentos de gestión urbana, planes de construcción y obras asociados que permitan mejor planificación y gestión sobre el territorio. Una segunda recomendación sería establecer sistemas de pago por usos, en reemplazo de la repartición de costos como sistema de regulación y de fomento a la inversión urbana. Esto permitiría canalizar los aportes de los proyectos que generan impacto por sí solos. Del mismo modo, se establece que los proyectos deben considerar las externalidades resultante de su implementación, pero respetando los criterios de *equidad, proporcionalidad y exclusión*. En este sentido cada proyecto constructivo no puede ser responsable de todo lo que ha ocurrido con la infraestructura urbana previa, pues encarece los costos de inversión significativamente. Una alternativa razonable para enfrentar estas situaciones pudiera favorecer la creación de planes de provisión y mantención de la infraestructura urbana en conjunto con autoridades locales involucrando a los usuarios y la ciudadanía en general en el proceso.

3. Desarrollo territorial e Integración

En la escala local, es la ciudadanía quien tiene un papel fundamental, pues tiene el potencial de definir qué es un *buen barrio* (“*un buen lugar para vivir*”) a partir de su experiencia y de su representación de lo que le falta a su barrio. Esto implica reconocer su

rol central como habitantes de la ciudad, del barrio y de sus propias viviendas, y por tanto la necesidad de hacerlos partícipes en el desarrollo de estrategias de mitigación de la desigualdad, la recuperación de espacios de convivencia y en definitiva, las iniciativas de mejoramiento del entorno.

Sin embargo, en la operatoria concreta, no siempre resulta factible permitir dicha inserción. Eso explica, muchas veces, las diferencias de criterio y opinión entre técnicos y vecinos. Visto de este modo, la alternativa radica en reconocer que –al menos en lo relativo a la administración a escala local- autoridades, técnicos y habitantes son agentes complementarios que deben acoplarse en un proceso de satisfacción de déficit, o directamente en procesos de planificación territorial. Así, a través de estudios técnicos y diagnósticos, puede iniciarse un proceso de traspaso de responsabilidades de decisión a los vecinos, en tanto ellos son los habitantes y beneficiados directos, y por lo mismo capaces de incidir en la mantención de las inversiones. Dicha tarea es aún más necesaria en barrios con historia y densidad en su tejido social. La ganancia resultante es tanto física (en infraestructura) como social (en términos de liderazgo y *empoderamiento*). Entendido de este modo, la participación en el proceso y la toma de decisiones propiamente tal es parte fundamental de un proceso de integración en el sector habitacional y urbano. Adicionalmente el deterioro de la infraestructura es rapidísimo, y se agrava si no hay sensación de pertenencia cuando *uno siente que no tuvo nada que ver con ella*. Esto aplica tanto a las macro demandas como a lo micro, que implica mayor participación sin caer en el “*eficientismo*” que olvida la calidad misma del proceso y sus ganancias. No es sustentable mejorar un entorno urbano específico (*barrio*) si sus habitantes no quieren que mejore, o si no se involucran en la tarea y sus efectos.

Una de las principales barreras en este sentido es el acceso a la información, bajo criterios de participación ciudadana. El lenguaje tecnificado no siempre permite la comprensión y dificulta el uso de la información. Al mismo tiempo, destacan los actores civiles, existe la sensación de que la oficialidad establece como interlocutor privilegiado al sector inmobiliario privado, encasillando en un rol de usuario de inversiones en hábitat e infraestructura a la ciudadanía, lo que en sí resulta en distanciamiento entre los actores. La sugerencia es que los cambios que eviten estas dificultades deben quedar radicados en la institucionalidad; debe estar claro como se participa y también el tener organismos independientes que evalúen, o a lo menos diferenciados de aquellos que ejecutan los planes de inversión.

La demanda civil organizada (aglutinando diversidad de organizaciones de base) reivindica la identidad local y la dimensión patrimonial y social de los barrios, en contraposición a los “nuevos estilos” (importados) de habitar los espacios residenciales resultantes del fomento de renovación constructiva (edificios en altura). Se produce de este modo un choque entre estilos de habitar urbanos. Esto hace notar la necesidad de políticas públicas que apunten al rescate y mantención del patrimonio urbano, y que consideren opciones de desarrollo no excluyentes; integradoras, pluriclasistas, enfocadas además en las demandas de renovación pero también de conservación del hábitat. Frente a esto, las

organizaciones comunitarias han asumido recientemente la conformación de redes y coordinadores que aglutinan las demandas y reivindicaciones locales territoriales para establecer canales comunes de conversación con el sector privado y público, que a su vez reduzcan las brechas de acceso a la información. En este sentido, la reivindicación que sostienen encuentra asidero en el patrimonio humano que existe en el espacio del barrio. El reconocimiento de estas organizaciones pudiera favorecer el acuerdo entre actores para incrementar los recursos e iniciativas disponibles para el desarrollo territorial con criterios participativos.

07.05.09