

## PROPUESTAS A LA POLÍTICA DE REGENERACIÓN URBANA EN CHILE

# DOCUMENTO PARA POLÍTICA PÚBLICA

# PROPUESTAS A LA POLÍTICA DE REGENERACIÓN URBANA EN CHILE

© Centro de Desarrollo Urbano Sustentable CEDEUS

## **Autores**

Clara Mareschal Luis Fuentes María Inés Ramírez Sebastián Rodríguez

Cómo citar este documento:

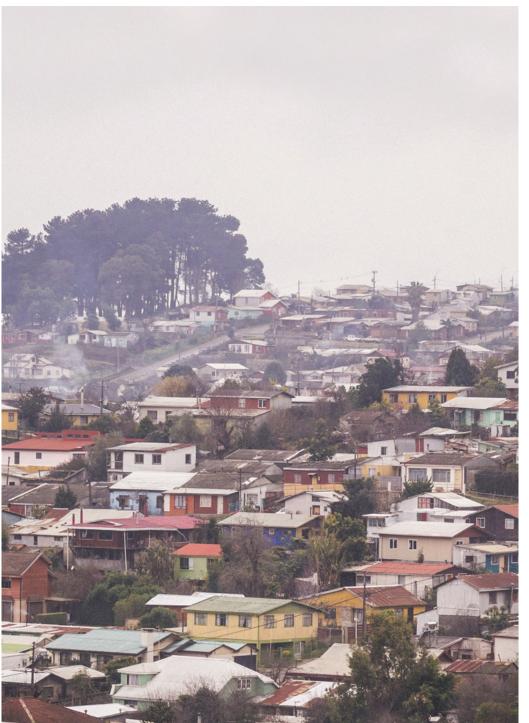
Mareschal, C., Fuentes, L., Ramírez, M., Rodríguez, S., (2020). Gobernanza colaborativa para calles completas. Documento para Política Pública N°12. Centro de Desarrollo Urbano Sustentable, Santiago. https://doi.org/10.7764/cedeus.dpp.12



Atribución-NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0) Primera edición corregida Agosto 2020 / Nº12



PUNTOS CENTRALES INTRODUCCIÓN



### **PUNTOS CENTRALES**

Las políticas públicas de regeneración urbana tienen como objetivo mejorar áreas degradadas de la ciudad, por lo cual son muy relevantes para la equidad urbana. En base a la revisión de la experiencia internacional de los modos de gestión de las políticas en el área, se discute el estado actual y se proponen recomendaciones a la política de regeneración urbana en Chile.

## **INTRODUCCIÓN**

Las políticas públicas de regeneración urbana tienen como objetivo abordar el problema de la degradación social, económica y física de la ciudad. Dichas políticas han sido implementadas en Chile por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), en zonas con déficits de estándares urbanos, físicos y del tejido social (División de Desarrollo Urbano, 2016). Sin embargo, se ha cuestionado si este proceso considera una perspectiva integral, tomando en cuenta aspectos no solo económicos, sino que también sociales, culturales y ambientales en su gestión (Iraegui, 2015).

A partir de la revisión de las experiencias de Inglaterra y Estados Unidos, países con una larga trayectoria en los modos de gestión de políticas de regeneración urbana, este documento busca contribuir en esta área, proponiendo recomendaciones generales a la gestión de las políticas públicas de regeneración urbana en Chile.

PROPUESTAS A LA POLÍTICA

DE REGENERACIÓN URBANA EN CHILE



Green de Chicago, Estados Unidos, Jet Lowe.

### **ANTECEDENTES**

Desde mediados del siglo pasado, tanto Estados Unidos como Inglaterra han llevado a cabo procesos enfocados en resolver la problemática del deterioro urbano, impulsando políticas de regeneración urbana (Carmon, 1999; Hall, 2015). Estos casos se presentan como experiencias de aprendizaje valiosas aun cuando vienen de realidades diferentes a la de nuestro país. Si bien estas medidas fueron una solución en algún momento, luego mostraron falencias y recibieron críticas, presentando una oportunidad para profundizar las discusiones respecto a este tema. De este modo, en ambos casos se permitió transitar hacia una mayor inclusión de actores, redistribución y finalmente, la búsqueda de la equidad social. En este sentido, se busca dar valor a los resultados de este aprendizaje iterativo en el contexto de la realidad chilena.

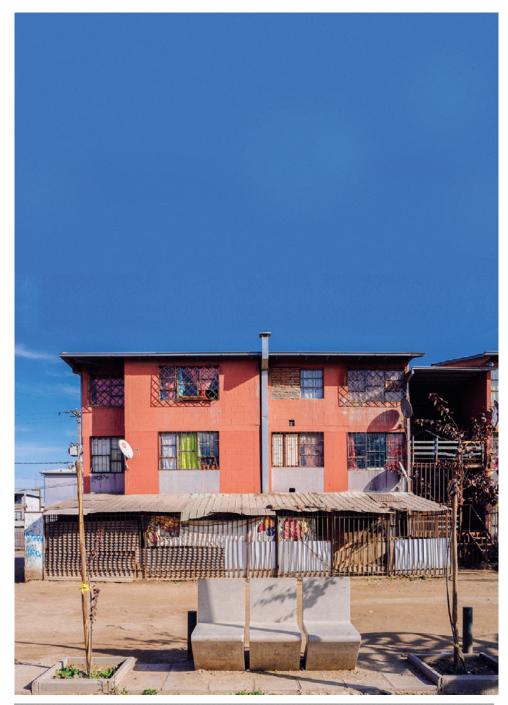
En el caso de Estados Unidos, la atención en los problemas urbanos comienza con la ley "Housing Act" de 1949, cuyo objetivo fue entregar fondos fiscales a las entidades locales para regenerar áreas destruidas eliminando las propiedades en mal estado (Teaford, 2000) y preservando las áreas centrales ("dowtown preservation") (Hyra, 2012). Entre 1950 y 1974 se demolieron cerca de 2.500 vecindarios en 993 ciudades (Fullilove, 2005), donde la mayoría de las residencias eran viviendas antiguas y casas unifamiliares en las que habitaban afroamericanos. Solo entre 1950 y 1960, casi un millón y medio de personas se mudaron a distintas ciudades, en lo que James Baldwin denominó como "la remoción de los negros" (1963).

Las políticas públicas del "old urban renewal" en Estados Unidos no resolvieron el deterioro urbano ni la pobreza. Más bien, lo que hicieron fue un traslado de la pobreza a otras áreas de la ciudad, creando segundos guetos (Hirsch, 1998; Hyra, 2012) y provocando traumatismo emocional y psicológico severo en las personas desplazadas por la destrucción de sus redes sociales y comunidades (Fullilove, 2005). Considerando esto, entre 1992 y 2007

se implementan los programas HOPE VI y la iniciativa "Enterprise Zones" (EZ), con la finalidad de revitalizar ciudades del país, demoliendo viviendas públicas en dificultades, atrayendo a las familias de clase media a nuevos barrios de ingresos mixtos e incentivando el movimiento de capital comercial privado hacia el centro de la ciudad (Hyra, 2008). Cerca de \$80.000 millones de dólares destinó el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos para estimular la reurbanización económica de las comunidades negras de bajos ingresos, teniendo como resultado la demolición de 163.393 unidades de vivienda pública en 139 ciudades durante este periodo (Hyra, 2012).

El caso de Inglaterra se ha caracterizado por un financiamiento gubernamental, una implementación llevada a cabo por actores locales, en ciertas áreas del país, y una narrativa de falla de mercado para explicar el declive económico, físico y social (Dorling, 2006). En particular, el gobierno de Margaret Thatcher entre 1979 – 1990 diseñó políticas de regeneración urbana que incluían la eliminación de los obstáculos políticos y fiscales al desarrollo; la creación de oportunidades de inversión para el sector privado a través de proyectos de regeneración enfocados en la propiedad; subsidios del sector público; y la creación de riqueza en lugar de su redistribución (Dorling, 2006).

PROPUESTAS A LA POLÍTICA DE REGENERACIÓN URBANA EN CHILE



Bajos de Mena, Puente Alto. Fuente: Archivo CEDEUS.

Las principales críticas a estas políticas apuntan a la respuesta; poca coordinación entre los departamentos de gobierno; el corto plazo de las políticas para abordar problemas de largo plazo; pensar que la inversión privada en propiedades beneficiaría a las comunidades desfavorecidas; y finalmente, relación jerárquica entre el gobierno central y autoridades locales, excluyendo a estos últimos de la toma de decisiones (Tallon, 2010; Oatley, 1995).

A pesar de que existe un reconocimiento de que las políticas de principios de los 90 intentaron crear asociaciones multisectoriales, incluir la opinión de la comunidad en el proceso de regeneración urbana (Butler, 1991), y otorgar fondos según la calidad del proyecto, se constata una reducción del beneficio a grupos desfavorecidos de la población (Tallon, 2010). En este contexto, y bajo el gobierno de Tony Blair entre 1997 – 2007 se impulsa la política denominada "The Third Way", cuyo objetivo fue integrar a los individuos

y hogares desfavorecidos en la economía general a escasa definición del problema urbano y la escala de través de intervenciones de oferta, que incluyeron mejorar las habilidades y el conocimiento, establecer vínculos entre los desempleados y los empleados, y garantizar el pago de los trabajadores a través de la reforma fiscal. Sin embargo, en 2010, el gobierno de David Cameron disuelve dichas políticas por considerarlas burocráticas y sobre centralizadas, adoptando el modelo denominado "The Big Society Model", donde el diseño de los proyectos de regeneración urbana es transferido a las autoridades locales, disminuyendo así el gasto público y la presencia del gobierno central, lo que se ha traducido en una menor presencia del Estado y un número menor de iniciativas en la materia.

PROPUESTAS A LA POLÍTICA

DE REGENERACIÓN URBANA EN CHILE



Bajos de Mena, Puente Alto. Fuente: Archivo CEDEUS.

#### **ESTADO ACTUAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA**

Para entender la política de regeneración urbana en Chile es necesario comprender la política de vivienda del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), organismo que llevó a cabo una producción masiva de vivienda social durante los años 80 y 90 (Delgado, 2013: 41), y que a mediados de los 90's evidenció falencias y problemas de índole cualitativo en términos habitacionales. Estos problemas están asociados al entorno, a las condiciones de habitabilidad del interior de las viviendas, y al proceso de desplazamiento forzoso de personas a la periferia de la ciudad que generó marginalidad urbana (División de Desarrollo Urbano, 2016). En este período surgen algunas iniciativas que se aproximan a la idea de regeneración urbana, como el Programa Chile Barrio en 1999, el Programa Chile Solidario en 2000, y el Programa de Superación de la Pobreza Urbana.

Sin embargo, dichas iniciativas carecían de intersectorialidad y visión territorial. Considerando estas falencias, durante el primer período presidencial de Michelle Bachelet (2006 - 2010) se produce un cambio de pers-

pectiva, donde no solo se busca meiorar la vivienda como infraestructura, sino que se plantea la recuperación del barrio y su entorno articulando distintos ministerios. Así, el MINVU crea el Programa Quiero Mi Barrio, iniciando su implementación en 200 barrios de 80 comunas en las 15 regiones del país buscando generar mayor integración a través de la recuperación de espacios públicos, mejores condiciones de entorno y relaciones sociales fortalecidas (Delgado, 2013). Quiero Mi Barrio continúa en la actualidad con el nombre de Programa Recuperación de Barrios, planteándose "contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de barrios que presentan problemas de deterioro urbano, segregación y vulnerabilidad social, a través de un proceso participativo de recuperación de los espacios públicos y de los entornos urbanos de las familias" (Delgado, 2013: 43).

Otro programa fué **Condominios Sociales Segunda Oportunidad**, el que buscó promover el ejercicio de deberes y derechos de los copropietarios, mediante la rehabilitación y mejora de espacios compartidos en los condominios sociales (Delgado, 2013). El programa ofrece un subsidio habitacional con distintas opciones

para las familias: (a) trasladarse a otro sector; (b) realizar obras de reparación y/o mejoramiento en los bienes comunes; (c) formar comités de administración de las copropiedades, capacitación a los residentes y sus comités de administración en torno a los derechos y deberes de la vida en copropiedad (Delgado, 2013). Este programa se aplicó en un comienzo en sólo cuatro conjuntos habitacionales, dos en la Región Metropolitana, correspondientes a Francisco Coloane en Puente Alto y Parinacota en Quilicura; uno en Vicuña Mackenna en Rancagua; y otro en Brisas del Mar en Viña del Mar.

Una de las acciones más importante del programa Condominios Sociales de Segunda Oportunidad fue la masiva demolición de bloques, lo que generó una disminución importante del stock de viviendas, al tiempo que se incrementó en el precio de viviendas sociales en el mercado (Jimenez, 2017). Dado que para demoler un block de vivienda se requería del consentimiento del 90% de los propietarios, adicionalmente se generaron conflictos entre los vecinos y se fragmentaron varias organizaciones comunitarias. Al no contar con planes maestros respecto a la recuperación y usos de los espa-

cios despejados tras las demoliciones, los vecinos que decidieron permanecer en los lugares intervenidos vieron fuertemente deterioradas sus condiciones de vida. Así, el programa recibió una evaluación bastante crítica por parte de la DIPRES ya que se observó ausencia de avances significativos en el desarrollo de sus intervenciones en períodos superiores a 3 años de ejecución.

Así es como surge el programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales de Viviendas Sociales, que reemplaza al programa de Segunda Oportunidad asumiendo los proyectos iniciados por su antecesor. Tiene por objetivo regenerar conjuntos habitacionales de viviendas sociales altamente deteriorados o irrecuperables, incluyendo su respectivo su entorno, seleccionados de acuerdo a lo establecido por el D.S. Nº18 de 2017. En la práctica, el programa no cuenta con una orgánica más allá del decreto que lo origina, y articula recursos de distintas fuentes y partidas presupuestarias. Dada la complejidad de su abordaje y que aún no haya finalizado ningún proyecto de los que están en curso, se presenta la oportunidad de analizar sus fortalezas y debilidades.

PROPUESTAS A LA POLÍTICA DE REGENERACIÓN URBANA EN CHILE

### RECOMENDACIONES

La experiencia de Inglaterra y Estados Unidos en materia de políticas de regeneración urbana muestra que existen algunos aspectos que son de gran importancia, no solo para profundizar en la discusión, sino para tomar aprendizajes factibles de aplicar a la realidad chilena y que se presentan a continuación:

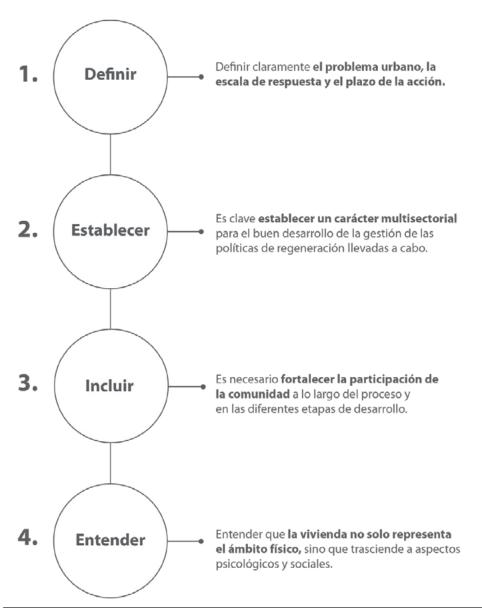
Primero, es necesario definir claramente el problema urbano, la escala de respuesta y el plazo de la acción. Estas tres medidas se visualizan en el proceso de gestión que se ha llevado a cabo en las políticas de regeneración urbana en Inglaterra y Estados Unidos, países que con el tiempo han intentado y logrado en menor o mayor grado resolver ello. A nivel nacional, el Programa Condominios Sociales Segunda Oportunidad del MINVU ha definido como unidad de análisis el barrio, llevando a cabo su gestión y dando respuesta en esta escala, en un periodo que ha considerado diferentes gobiernos durante la última década.

Segundo, se evidencia que, en la experiencia internacional revisada, el carácter multisectorial es un aspecto clave para el buen desarrollo de la gestión de las políticas de regeneración llevadas a cabo. Como caso ilustrativo de ello, a principio de los años 90 en Inglaterra se crearon asociaciones multisectoriales para resolver la falta de coordinación y cooperación entre los organismos del Estado (Butler, 1991).

Tercero, en ambos se reconoce la importancia de la inclusión de la comunidad local en el proceso de regeneración urbana llevado a cabo, para así no excluir a las autoridades locales y la comunidad de la toma de

decisiones (Oatley, 1995; Tallon, 2010). Si bien, en los programas propuestos por el MINVU en los últimos años consideran la participación de actores locales, es necesario fortalecer dicha participación a lo largo del proceso y en las diferentes etapas de desarrollo de los programas que intervienen los territorios que precisamente habita la comunidad local.

Cuarto, es fundamental entender que la vivienda no solo representa el ámbito físico, sino que trasciende a aspectos psicológicos y sociales. La experiencia internacional mostró que, en el caso de Estados Unidos, las políticas que trasladaron población a otras áreas de la ciudad provocaron traumatismo emocional y psicológico severo en las personas desplazadas por la destrucción de sus redes sociales y comunitarias (Fullilove, 2005). Considerando ello como elemento contextual, resulta fundamental conocer los anhelos y las necesidades de las diferentes familias y las preferencias y expectativas residenciales de los individuos (Delgado, 2013), para así abordar los graves problemas psicosociales, espaciales y ambientales que presentan los conjuntos habitacionales internacionales revisados, y también, en poblaciones en el país, donde se ha reconocido la ausencia de tales aspectos.



13

Gráfico de recomendaciones. Fuente: CEDEUS.

12 CENTRO DE DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE DOCUMENTO PARA POLÍTICA PÚBLICA

### **REFERENCIAS**

- **Baldwin, J. (1963).** The Negro and the American Promise. On PBS. Disponible en https://www.pbs.org/video/american-experience-james-baldwin-from-the-negro-and-the-american-promise/
- **Butler, S. (1991).** "The Conceptual Evolution of Enterprise Zones." En R. Green (ed.), Enterprise Zones: New directions in economic development. Newbury Park: Sage, 1991, 27-40.
- **Carmon, N. (1999).** "Three generation of urban renewal policies: analysis and policy implications." Geoforum, 30, 145-158.
- **Delgado, F. (2013).** Primer llamado: Programa de Recuperación Condominios Sociales Segunda Oportunidad en Bajos de Mena. Santiago de Chile. Recuperado el 13 de enero de 2019 desde: http://repositorio. uchile.cl/ bitstream/handle/2250/115088/Seminario\_F\_Delgado\_2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- **Dorling, D. (2006).** "Inequalities in Britain 1997 to 2006: The dream that turned pear shaped." Local Economy. 21 (4), 353-362.
- **Fullilove, M. (2005).** Root shock: How tearing up city neighborhoods hurts America, and what we can do about it. New York: Random House, Inc., 2005.
- Hall, S. (2015). "The Rise and fall of urban regeneration policy in England, 1965 to 2015." En: Weber F., Kühne O. (eds) Fraktale Metropolen. Hybride Metropolen. Springer VS, Wiesbaden, 2015.
- **Hirsch, A. R. (1998).** *Making the second ghetto: Race & housing in Chicago, 1940-1960.* Chicago: The University of Chicago Press, 1998.

- **Hyra, D. (2008).** The new urban renewal: The economic transformation of Harlem and Bronzeville. Chicago: The University of Chicago Press, 2008.
- **Hyra, D. (2012).** "Conceptualizing the New Urban renewal: Comparing the Past to the Present." Urban Affairs Review. 48 (4), 498-527.
- Iraegui, E. (2015). Conceptos de rehabilitación urbana. El caso del Per del Casco Viejo de Bilbao (Universidad del País Vasco). Recuperado de https://addi.ehu.es/ bitstream/handle/10810/21229/TFG\_IraeguiCuentas. pdf?sequence=1
- Jimenez, P. (2017). Rehabilitación en barrios segregados: Análisis de la movilidad habitacional en Bajos de Mena [Tesis para optar al grado académico de Magister en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente, Pontificia Universidad Católica de Chile]. https://estudiosurbanos.uc.cl/wp-content/ uploads/2017/05/TESIS-PJV.pdf
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2014). Programa de Recuperación de Condominios Sociales—Segunda Oportunidad (p. 2). Recuperado de Ministerio de Vivienda y Urbanismo website: http://www.programassociales.cl/programas/59350/2014/3
- Oatley, N. (1995). "Competitive Urban Policy and the Regeneration Game." The Town Planning Review, 66 (1), 1-14.
- **Teaford, J. (2010).** "Urban renewal and its Aftermath." Journal of Housing Policy Debate, 11 (2), 443-465. Tallon, A. (2010).

