

GOBERNANZA COLABORATIVA PARA CALLES COMPLETAS

DOCUMENTO PARA
POLÍTICA PÚBLICA

Agosto 2020
N°11


CEDEUS

Centro de Desarrollo
Urbano Sustentable

GOBERNANZA COLABORATIVA PARA CALLES COMPLETAS

© Centro de Desarrollo
Urbano Sustentable
CEDEUS

Autores

Lake Sagaris
Giovanni Vecchio

Cómo citar este documento:

Sagaris, L., Vecchio, G., (2020).
*Gobernanza colaborativa para calles
completas*. Documento para Política
Pública N°11. Centro de Desarrollo
Urbano Sustentable, Santiago.
<https://doi.org/10.7764/cedeus.dpp.11>



Atribución-NoComercial 4.0
Internacional (CC BY-NC 4.0)
Primera edición
Agosto 2020 / N°11

GOBERNANZA COLABORATIVA PARA CALLES COMPLETAS

DOCUMENTO PARA
POLÍTICA PÚBLICA



CEDEUS

Centro de Desarrollo
Urbano Sustentable

PUNTOS CENTRALES

Con los desafíos de vivir durante y, esperamos, post-Covid19, las calles completas pueden ser estratégicas para paliar los efectos de la cuarentena, permitiendo la actividad física, siempre resguardando las distancias recomendadas. La colaboración entre gobiernos locales, sociedad civil (organizaciones ciudadanas) y otros actores es clave para asegurar que respondan a necesidades y aspiraciones diversas, contribuyendo a políticas de inclusión social y calidad de vida. Éxitos observados en Canadá e Italia, junto con la actual política urbana en Chile, sugieren cinco principios y tres lecciones claves.



INTRODUCCIÓN

Las calles completas son calles diseñadas para la integración social, la seguridad y la salud de todas las personas: caminantes, ciclistas, usuarios y usuarias de transporte público, conductores y pasajeros de automóviles y otros vehículos. Buscan generar condiciones equivalentes de seguridad, vida saludable, acceso y comodidad. Rescatan la función de la calle como espacio social, además de reconocer su papel en facilitar la movilidad en la ciudad y la distribución local de la carga.

Con la irrupción de la pandemia del Covid19, en 2020, elementos propios de las calles completas surgieron además como estrategias efectivas para generar más espacio público, incluso en barrios de bajos ingresos, que suelen tener pocos parques y plazas públicas. Así vemos como ciudades muy diversas, desde Bogotá, Montreal, Nueva York y otras ciudades en las Américas, pasando por Londres, Madrid, y París en Europa comienzan a reducir el tráfico motorizado, para generar espacios suficientes para que la gente pueda seguir movilizándose, a pie y en bicicletas, con mascarillas y manteniendo un distanciamiento prudente. Así las estrategias de calles completas pueden implementarse en momentos de crisis, a través del urbanismo táctico u otras medidas rápidas, al mismo tiempo que abren camino a cambios más permanentes, según como evoluciona su uso.

Cada calle completa es diferente, según su contexto, las tipologías de sus usuarios, sus necesidades y aspiraciones. Si bien el concepto ha sido aplicado principalmente en Canadá, Europa y Estados Unidos, en Chile se aborda como una forma efectiva de mejo-

rar la distribución del espacio vial entre los distintos modos de transporte.

Las calles completas requieren de innovaciones institucionales y sociales, para lograr cambios realmente efectivos, no solo en la configuración física de las calles, sino en las redes y en los hábitos de las personas que las ocupan. Por esto es necesario innovar en la gestión territorial a través de la gobernanza colaborativa, es decir un proceso de gobernar con organizaciones y actores sociales, para evitar conflictos, movilizar voluntades y conocimientos diversos, y así lograr mejores resultados.

En el mundo de hoy se ocupa el término de “gobernanza” en vez de gobierno, justamente porque las experiencias de los últimos 70 años indican que, en democracia, se logran mejores resultados cuando el gobierno colabora con la ciudadanía organizada. De este principio nace una planificación “colaborativa” y “comunicativa” que ha reemplazado un modelo solo racional-técnico en la mayoría de las democracias. Desde esta perspectiva, la planificación colaborativa en el marco de una gobernanza democrática mejora la calidad de las políticas públicas y por sobre todo, su aceptación entre la ciudadanía.

Hacemos referencia a una versión de la pirámide invertida del transporte adaptada al contexto chileno (Figura 1), resultado de un proceso en que participó la ciudadanía y que podría llevar a resultados distintos involucrando otros actores relevantes. En dicho proceso es necesario considerar la naturaleza dinámica de la calle, a nivel cotidiano y a largo plazo, considerando cómo nuevos medios de transporte o servicios de movilidad para personas o carga, pueden generar nuevas necesidades para el espacio vial.

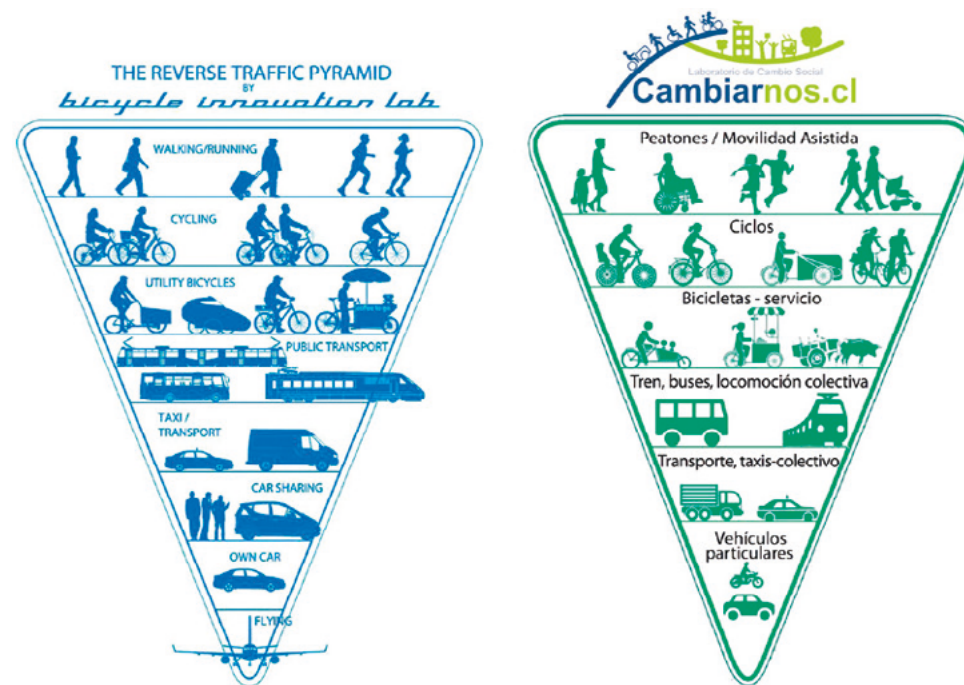


Figura 1. Pirámide invertida del transporte: versión original del Danish Bicycle Innovation Lab (izquierda) y adaptación al contexto chileno (derecha). Fuente: Sagaris et al., 2020.

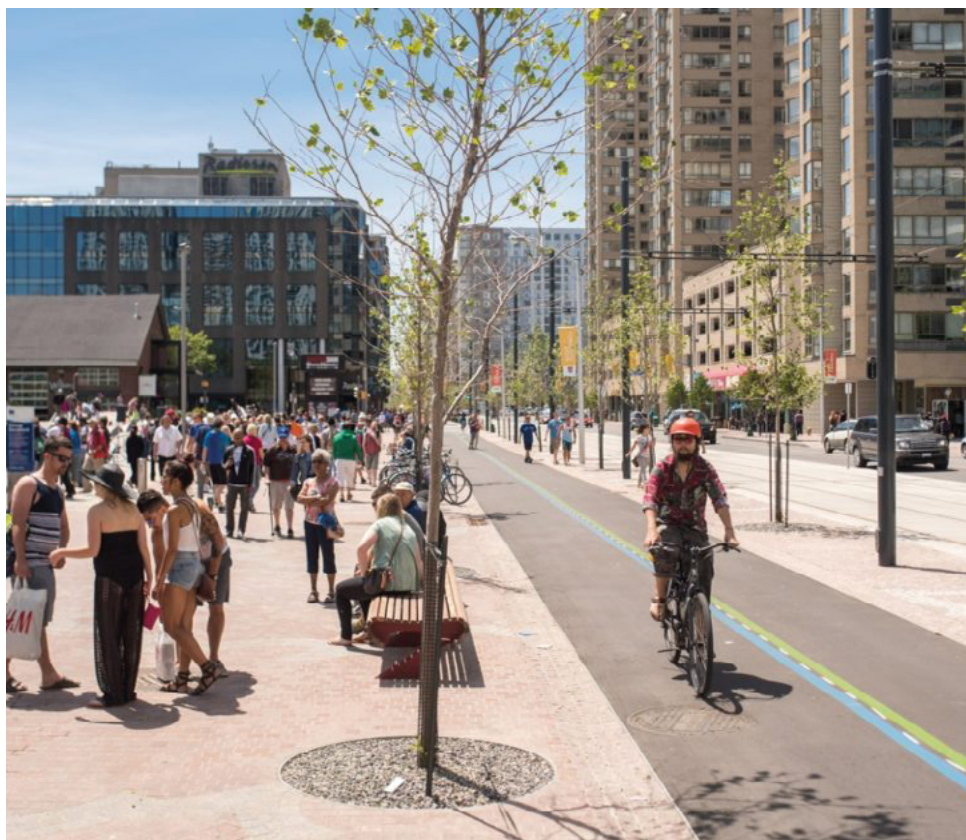


Figura 2. Queens Quay, Toronto: ejemplo de calle completa. Fuente: Complete Streets for Canada.

ANTECEDENTES

Experiencias internacionales ilustran como una planificación colaborativa que reúne diversos actores es fundamental para lograr innovaciones importantes para la sustentabilidad, como calles completas. Aquí identificamos cinco lecciones y tres principios clave para Chile.

Canadá/Ontario es de las regiones que más ha desarrollado el concepto de calle completa a través de intervenciones y políticas públicas. Toronto, un área metropolitana con algunas similitudes con Santiago, ha realizado intervenciones en su centro y en avenidas importantes, promoviendo una “dieta vial” que reduce el espacio de los automóviles para cobijar a nuevas ciclobandas, veredas y plazuelas (Figura 2). Los resultados han sido positivos: el número de ciclistas aumenta, los caminantes tienen mejores condiciones, niños y adultos mayores participan más en la vida pública, y el transporte público funciona con mayor fluidez, mientras que los impactos en la circulación de los autos tienden a ser menores. Para lograr estas metas, el Gobierno de Toronto Metropolitano aprobó una política pública local de calles completas, incorporándolas en sus planes de desarrollo y sus presupuestos anuales para cambios mayores e intervenciones de mantención. Estos procesos fueron asesorados por una coalición de académicos de la Universidad de Toronto y la organización ciudadana The Centre for Active Transport. En Ontario, las organizaciones ciudadanas están liderando experiencias de co-diseño de calles completas con los gobiernos locales, reconociendo el valor de conocimientos tanto experienciales como técnicos, y la importancia de las preferencias locales.

Italia/Milán está desarrollando varios proyectos relacionados con calles completas, creando nuevos espacios públicos para los barrios y sus comunidades, ampliando los espacios seguros para peatones y ciclistas, reduciendo el espacio del auto. Un primer ejemplo es el proyecto *Piazze aperte* (“Plazas abiertas”), promovido por la Municipalidad de Milán y dos consultorías internacionales (Figura 3); después de la pandemia de COVID-19, al programa se sumó la iniciativa *Strade aperte* (“Calles abiertas”), parte de la estrategia de adaptación de la ciudad para la vuelta a la normalidad (Comune di Milano, 2020). El segundo es el proyecto *TrentaMi*, impulsado por asociaciones de ciclistas y por el grupo *Padres Antiesmog*, junto a la municipalidad y dos empresas. La colaboración es la base con que se crean, manejan y mantienen estos proyectos de urbanismo táctico. Diferentes actores aportan a las calles completas: instituciones, organizaciones ciudadanas, planificadores técnicos, privados y empresas. Cada uno expresa necesidades y aspiraciones, proponiendo lugares donde intervenir, logrando apoyo institucional y los necesarios permisos, aportando recursos económicos, organizando iniciativas que hagan más vivos los nuevos espacios. Las experimentaciones son necesarias para evaluar si es posible realizar calles completas y darle forma. La evaluación de los proyectos involucrará también a sujetos distintos, juntando la deliberación transformativa con estudios empíricos (observación y conteos de peatones y ciclistas, siniestros viales), encuestas y otros métodos.



Figura 3. Una de las “plazas abiertas” de Milán, antes y después: ejemplo de urbanismo táctico que va hacia la realización de calles completas. Fuente: Comune di Milano.

Cinco principios básicos y tres lecciones estructurantes sugeridos por los ejemplos de Canadá e Italia:

1. Es más fácil adoptar nuevos proyectos y colaborar activamente con diferentes sujetos relevantes, al nivel local, escala barrial y municipal;
2. Las formas de colaboración son múltiples. Dependen del contexto y de los actores, pero todas pueden contribuir al éxito de un proyecto, gracias al apoyo material e inmaterial de sujetos diferentes;
3. Las intervenciones experimentales, tipo “urbanismo táctico” o piloto son una buena manera de involucrar nuevos sujetos, que pueden vivir los beneficios colectivos e individuales generados por las calles completas. Resultan particularmente valiosas las intervenciones temporales y de bajo costo, que permiten monitorear su funcionamiento, recoger opiniones, mejorar las inversiones y generar así cambios que tengan vida en un plazo mayor;
4. Las intervenciones no deben tratarse como hitos aislados, sino como parte integral de estrategias más amplias para calles completas, que contribuyan a una movilidad más sustentable, justa, sana, segura y eficiente;
5. Más que “participación”, una colaboración continua y respetuosa entre organizaciones ciudadanas y gobiernos apoyan el desarrollo de cada fase de un proyecto, desde la idea inicial hasta la evaluación de los resultados.

El caso de Toronto sugiere tres elementos centrales que son estratégicos para avanzar:

- a. Tomadores de decisiones en el sector público bien informados, sensibles a la comunidad de interés, y conscientes de la evidencia de los impactos en salud, género, seguridad vial, y otros temas relevantes para cada localidad y lugar;
- b. Comunidades comprometidas con el concepto, su implementación y la nueva cultura de convi-

vencia que conlleva;

- c. Profesionales preparados, para innovar en sus propias prácticas de planificación, diseño y participación.

ESTADO ACTUAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Actualmente, el concepto de calles completas no está muy presente en la política pública o en las normativas urbanas. Sin embargo, los estudios de CEDEUS, resumidos en el Balance de Transporte Justo Santiago-Temuco Padre Las Casas, 2020, revelan un gran deseo — entre usuarios hombres y mujeres de todos los modos de transporte — de contar con más espacio y más inversiones para la caminata y la bicicleta. En estos temas, los municipios han sido líderes de innovación. Esta realidad, más estas experiencias internacionales, sugieren que la realización de procesos participativos, para desarrollar ordenanzas y protocolos municipales, es un espacio fecundo para desarrollar este tipo de innovación. Así, autoridades, técnicos y ciudadanía pueden aprender juntos lo que significa “calle completa” o “barrio completo” como una estrategia integral. Es más, en años recientes tanto Santiago Centro como Providencia (Barrio Las Flores) han experimentado cambios de diseño en esta línea, con interesantes éxitos y reconocimientos, tanto de usuarios como de evaluaciones internacionales.

Aplicar estas políticas requiere cambios importantes en las normas, como informa el policy paper de Cedeus “Calles completas: Experiencia internacional y aplicabilidad en Chile” (Echiburú et al., 2019). Con mejores normas y actores ciudadanos-públicos-privados mejor informados se pueden mejorar los espacios públicos y las calles como parte integral de una mantención, o en el marco de planes mayores, como una red ciclovial o un nuevo corredor, calle o pista solo-bus. Esto es consistente con el ejemplo de Canadá, donde al movilizar tres grupos juntos se aumenta el impacto y el éxito de una innovación: los tomadores de decisión (normalmente

políticos y técnicos seniors de los municipios, ministerios, gobiernos regionales y metropolitanos; las comunidades urbanas y sus organizaciones; y los profesionales y técnicos responsables de su implementación.

RECOMENDACIONES

Para decisiones informadas y comunidades comprometidas, se pueden recomendar medidas relevantes para el contexto de Chile:

Acciones para la toma de decisiones informadas. La colaboración entre instituciones, universidades y organizaciones ciudadanas (Cuadro 1) permite convocar voluntades y generar investigaciones de distinta profundidad y rapidez, para facilitar una mejor toma de decisiones. Suena simple, pero es particularmente complejo para una sociedad como la nuestra donde no existen canales formales para deliberaciones de mayor profundidad y la participación ciudadana suele ser momentánea y muy superficial.

Dos encuestas realizadas por CEDEUS en Temuco-Padre Las Casas y Santiago (julio 2018), revelan que altos porcentajes de peatones, ciclistas, usuarios de transporte público y automovilistas opinan que se debe invertir “más o mucho más” en lo peatonal y lo ciclovial. Dichos resultados sorprendieron, especialmente por la similitud entre usuarios de todos los modos (incluyendo los automovilistas). Estos resultados revelan un consenso social a favor de la caminabilidad y la cicloinclusión mucho más amplio de lo que se creía. Las intervenciones hacia una movilidad más sustentable reciben cada vez más aprobación, como demuestran también otros casos (por ejemplo, en Madrid fue bien recibida la reciente

reducción del espacio vial para los autos a favor de peatones, ciclistas y buses en un sector céntrico de la ciudad). En estas dos ciudades chilenas, incluso los automovilistas quisieran tener más opciones para sus viajes diarios, especialmente los más cortos, que son aptos para la bicicleta (menores a 7 km, un 67% de los viajes diarios en Santiago).

Comunidades comprometidas, “las personas en el corazón del trabajo”. En años recientes han surgido nuevas miradas y métodos de participación activa en la co-creación de mejores espacios urbanos: la participación formal; la integración de las juntas de vecinos, centros de mujeres, la juventud, los centros de adultos mayores; programas como Quiero Mi Barrio (recuperación de espacios públicos en barrios vulnerables), Rutas Bakanes en los colegios (diseño e implementación de rutas seguras a la escuela), también Pavimentos Participativos (pavimentación de calles en sectores carentes de pavimento).

Hoy en día el Laboratorio de Cambio Social de CE-DEUS justamente trabaja en estructurar una caja de herramientas similar a la de Toronto, pero basada en experiencias y estudios chilenos. Recomendamos darle mayor recursos y relevancia a las juntas de vecinos, por ejemplo, que han sido instrumentos centrales en progresos urbanos para muchos chilenos. Están presentes permanentemente en las comunidades, las conocen, y pueden mantener conocimientos y capacidades mucho más allá del horizonte de un proyecto específico. Esto permite seguir influyendo en hábitos cívicos y de buen uso de las nuevas facilidades que se creen.

Profesionales preparado/as “aterrizando las propuestas”.

	Ejemplos de Canadá	Relevancia para Chile
Medidas para decisiones informadas	Evaluar impactos económicos y sociales de nuevas infraestructuras para el transporte activo. Ejemplo: peatones y ciclistas gastan más, y las calles con pistas solo-bus/tranvía, y con ciclovías generan un aumento en el comercio.	Importancia de generar empleo y asegurar la inclusión social para lograr metas de equidad. Existen percepciones equivocadas sobre los impactos, por ejemplo, en el comercio local, de mejoras para caminantes-bici-transporte público, especialmente cuando eliminen pistas para estacionar o movilizarse en automóvil. Varios estudios demuestran que son beneficiosos.
	Comprender y movilizar la potencialidad para el transporte activo y la comunidad. Ejemplo: visitas a transformaciones ya realizadas, guías prácticas, mensajes de salud y bienestar, implementaciones temporales que permiten visualizar y mejorar las propuestas..	Urgencia de mejorar salud y seguridad tanto vial como social. Chile sufre de altas tasas de sedentarismo y obesidad, siendo importante que tod@s entiendan mucho mejor los impactos del transporte en la salud, y como el transporte activo y público tiene importantes beneficios.
	Hacer puentes entre actores e instituciones aislados para mover desde la política hacia la práctica. Ejemplo: “escaneos” (evaluaciones rápidas, al ojo, utilizando como insumo expertise técnico, político y comunitario) de factibilidad, estudios y caso y revisiones de las mejores prácticas.	Por la fragmentación institucional y una descentralización aún trunca. En el contexto de redes de relaciones y confianza, se logra crear consensos con actores líderes de cada sector, para reforzar la calidad de las propuestas y asegurar una mejor recepción entre los distintos públicos relevantes.
Medidas para comunidades comprometidas	Reunir residentes y profesionales para co-diseñar barrios activos y vivibles.	Ya hay ejemplos de estas estrategias en muchos barrios en Chile, muy aplicables al tema de calles completas.
	Trabajar con residentes para re-imaginar sus calles a través de actividades innovadoras y entretenidas, incluyendo charrettes de diseño comunitario, pop-ups para la infraestructura y nuestro muy querido Juego Calles Completas.	Debemos desarrollar un catastro mucho mayor de técnicas que permiten participar desde el arte, el humor, la acción, el teatro, y de la reunión y la racionalidad, como actualmente se hace.
	Identificar estratégicamente el potencial, construir asociaciones permanentes (partnerships), y catalizar cambios de conducta para incubar una cultura pro-bici en cada comunidad.	En Chile nos faltan organizaciones ciudadanas longevas, robustas, que pueden anclar acuerdos y aportar a su implementación efectiva en el corto, mediano y largo plazo.

Cuadro 1. Medidas necesarias para decisiones informadas y comunidades comprometidas.

Para este aspecto estratégico de la creación de calles completas, en Toronto se realizan capacitaciones para profesionales gubernamentales y también para líderes de organizaciones ciudadanas.

El cuadro 1 sintetiza las medidas centrales aplicadas en Canadá y considera su relevancia para la realidad chilena.

Los ejemplos extranjeros y el estado actual de la política urbana en Chile sugieren colaboraciones activas entre gobierno-comunidades y otros actores interesados. Utilizando los conceptos estructurantes canadienses:

A corto plazo

- Promover decisiones más informadas: evaluar los impactos económicos, sociales y de movilidad de propuestas de calles completas, comunicándolos en modos distintos a los diferentes grupos ciudadanos potencialmente involucrados.
- Promover experimentaciones: desarrollar intervenciones provisionales cambiando el uso de las calles por tiempos definidos (ej. un mes) o con frecuencia regular (ej. el primer fin de semana de cada mes) para mostrar que los cambios son posibles e identificar sus efectos y fomentar programas sociales como Rutas Bakanes a las Escuelas, que enseñan y practican cambios de hábitos y diseño para que les niños puedan viajar a pie y en bicicleta a sus escuelas, programa que actualmente ha demostrado ser un buen vehículo para cambios mayores, concertados con gobiernos locales.
- Promover co-creación: involucrar a distintos actores en el diseño y la implementación de calles completas, y considerar iniciativas diferentes para

hacer más vivos los nuevos espacios públicos con actividades organizadas por asociaciones locales.

A mediano plazo

- Crear conciencia del concepto de calles completas: reconocer el potencial que barrios y ciudades tienen para el desarrollo de nuevas calles completas, mapeando su potencial para intervenciones transformadoras, desarrollando actividades que permitan involucrar ciudadanos y distintos actores.
- Crear y fortalecer relaciones colaborativas horizontales: favorecer las interacciones entre actores institucionales y no institucionales, que pueden cooperar para la realización de calles completas (ej. una junta de vecinos colaborando directamente con las instituciones educacionales locales).
- Observar los resultados de trabajos innovadores en curso: varios proyectos a lo largo de Chile están trabajando en elementos propios de las calles completas promoviendo formas inéditas de colaboración. Asimismo, nueva legislación está transformando el uso del espacio de la calle (ej. Ley de Convivencia Vial). Los resultados de estas iniciativas deben ser registrados y comprendidos pues resultan relevantes para esta estrategia.

A largo plazo

- Reformar el marco legislativo de la participación ciudadana: avanzar hacia una verdadera gobernanza colaborativa, redefiniendo los actuales momentos de participación en procesos e instituciones que permiten una colaboración continua, eficiente y productivos para todas las partes.

- Reformar el marco legislativo y técnico para calles completas, modernizando instrumentos como la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.
- Desarrollar políticas regionales y locales: promover que regiones y municipios puedan definir estrategias autónomas para la promoción de calles completas, dejando más espacio para experimentaciones que surjan desde la comunidad local y consideren sus especificidades urbanas territoriales y sociales; en este sentido, es crucial la descentralización del poder institucional y la atribución de mayores responsabilidades a los gobiernos locales.
- Formar los actores clave de las transformaciones urbanas: hacer que organizaciones ciudadanas, técnicos y políticos aprendan y participen juntos en los procesos de cambio necesarios para lograr calles seguras, cómodas e integradoras de todos los usuarios, especialmente las mujeres, los menores, las personas con discapacidad y las personas mayores.

REFERENCIAS

- Active Neighbourhoods Canada (2017).** *Building Active Communities Together*. Toronto: Center for Active Transportatio. Disponible a https://www.tcat.ca/wp-content/uploads/2017/12/MUEC_Building_Active_Communities_Together_2017.pdf
- Canigüeral, A. (2016).** *Ciudades colaborativas. Ciudades más humanas y sostenibles*. Barcelona: Diputación de Barcelona, disponible a <https://www1.diba.cat/uliep/pdf/57586.pdf>
- Comune di Milano (2020).** *Milano 2020 - Strategia di adattamento*. Milán: Comune di Milano, disponible a <https://www.comune.milano.it/documents/20126/95930101/Milano+2020.++S-strategia+di+adattamento.pdf/c96c1297-f8ad-5482-859c-90de1d2b76cb?t=1587723749501>
- Echiburú, T., Fuenzalida, J., Larraín, H., et al., (2019).** *Calles completas, experiencia internacional y aplicabilidad en Chile*. Documento para Política Pública N°02. Centro de Desarrollo Urbano Sustentable, Santiago. <https://doi.org/10.7764/cedeus.dpp.02>
- Herrmann-Lunecke, M. G., Mora, R., & Sagaris, L. (2020).** *Persistence of walking in Chile: lessons for urban sustainability*. *Transport Reviews*, 40(2), 135-159.
- Laboratorio de Cambio Social (2018 - 2020).** *Rutas Bakanes a la Escuela - Videoteca Laboratorio de Cambio Social*. Disponible a <https://www.youtube.com/channel/UCnctWSRIQGoBxXfbjYHYIAQ/videos>
- Laboratorio de Cambio Social (2020).** *Balance de Transporte Justo 2020, Santiago y Temuco-Padre Las Casas*. Santiago: Laboratorio de Cambio Social, disponible a <http://www.cambiarnos.cl/balance-de-transporte-justo/>
- Medina, S. (2020).** *Los beneficios de EcoBici, las ciclovías y la peatonalización de Madero*. Nexos La brújula El blog de la metrópoli, disponible a <https://labrujula.nexos.com.mx/?p=1226>
- Sagaris, L., Berríos, E., & Tiznado-Aitken, I. (2020).** *Using PAR to frame sustainable transport and social justice on policy agendas. A pilot experience in two contrasting Chilean cities*. *Journal of Transport Geography*, 83, 102654.
- Sagaris, L., & Lanfranco, D. (2019).** *Beyond "safe": Chilean "kool" routes to school address social determinants of health*. *Journal of Transport & Health*, 15, 100665.
- The Toronto Centre for Active Transport - TCAT (2020).** *Caja de herramientas para calles completas y otras iniciativas colaborativas de transformación urbana*. Disponible a <https://participatoryplanning.ca/tools>



Centro de Desarrollo
Urbano Sustentable

www.cedeus.cl
comunicaciones@cedeus.cl