



Ciudades inclusivas

[Documento Temático N°1, Habitat III]

Palabras clave

Desigualdad social, democratización de la ciudad, mixtura en el espacio.

Destacados

1. La operatoria de mercado y las transformaciones culturales han llevado a que la desigualdad se instale en las ciudades contemporáneas. Los segmentos desventajados poseen una inadecuada integración.
2. Las diferencias han tendido a naturalizarse y la posibilidad de generar una ciudad mixturizada parece improbable. Sin embargo, estudios dan cuenta de que hay una mayor disposición al encuentro.
3. El generar una mezcla social no pasa solo por la voluntad individual o la operatoria de mercado. Son fundamentales la legislación y la voluntad política.

Resumen

La desigualdad urbana es parte habitual del paisaje de nuestras ciudades. Producto del funcionamiento del mercado neoliberal, de los procesos de individuación y de la precarización de la vida social, la ciudad se ha visto desafiada en su capacidad de integrar a los grupos más desfavorecidos.

La sola acción del mercado es insuficiente para asignar espacios para la integración. Por ello, se hace necesario generar procesos y normativas que aseguren la capacidad de participación e integración a la sociedad de los más desfavorecidos.

Autores

Rodrigo Ganter, Christian Matus, Leslie Parraguez, María Paz Trebilcock

CIUDADES INCLUSIVAS

La brecha entre ricos y pobres se viene ampliando tanto en los países en desarrollo como en las economías emergentes e, incluso, en aquellos tradicionalmente más equitativos en la distribución de la riqueza. Las posiciones ideológicas del Consenso de Washington aún prevalecen en muchas medidas y políticas de los gobiernos, subordinando los temas de la justicia social y la equidad (por ejemplo, en educación, salud, vivienda, transporte) al crecimiento y al comportamiento de las economías. Así, la desigualdad no solo viene creciendo ininterrumpidamente en los últimos años, sino que se ha intensificado a nivel mundial desde comienzos del siglo XXI.

Las demandas de los recientes movimientos sociales a nivel global han reinstalado con fuerza los temas de la justicia social y la equidad en la agenda de los gobiernos: movimiento estudiantil en Chile, 15M en España, la plaza Tahrir del Cairo, Zuccotti Park de Nueva York, etc. Agrupaciones ciudadanas han destapado las contradicciones insuperables entre la desregulación del mercado y el desarrollo humano sustentable. Hoy, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) reconocen que la desigualdad reduce el crecimiento económico, debilita la demanda y contribuye a las crisis financieras.

La ciudad es un reflejo de la sociedad según su época. De ahí que el neoliberalismo aplicado en forma extrema en Chile haya producido –durante las últimas tres décadas– una sociedad desigual, donde se producen y reproducen geografías altamente desiguales, fragmentarias, desintegradas y de contrastes múltiples. Como plantea la OCDE (2013), de 30 ciudades evaluadas del mundo, Santiago de Chile es la ciudad más desigual. Y, a pesar de que el país ha avanzado en la reducción de la pobreza urbana, hoy experimenta una expansión preocupante en 20 de sus 26 principales ciudades.

Las cifras evidencian que la desigualdad social es producto de estructuras sociales y de reglas –formales e informales– que interactúan en una lógica que refuerza su persistencia. Esto implica que en Chile el destino y el futuro de las personas depende menos de sus capacidades y esfuerzo, que del lugar de donde proceden y se desenvuelven cotidianamente.

Asumimos el derecho a la ciudad no como un simple mecanismo jurídico o como un derecho individual referido exclusivamente a cuestiones de acceso a bienes y servicios, o como un derecho que ya existe. Lo entendemos como un derecho colectivo a poder cambiarla y la forma de vida actual que en ella predomina. Ese cambio implica la co-construcción de otra ciudad, una que erradique la desigualdad socio-territorial y promueva participativamente –desde abajo hacia arriba– la democratización de la democracia (en su escala barrial, comunal y metropolitana). Así, el derecho a la ciudad puede ser entendido como un horizonte compartido, una estación en el viaje hacia la profundización de una ciudad más justa, sustentable y democrática para todos y todas.

Por ello, es urgente idear nuevas estrategias para enfrentar los desafíos de la justicia socio-territorial, entendiendo que no implica una igualdad uniforme que borre todo rasgo de diversidad, o bien, la simple distribución de oportunidades (emparejar el campo de juego); sino una estrategia política y analítica para avanzar en una mayor y mejor distribución socio-espacial de las riquezas, los servicios, los accesos a bienes y oportunidades, la calidad de la vida urbana, la democratización y expansión de la toma de decisiones.

Este proceso y estrategia supone el desafío para la inclusión de grupos sociales con mayores desventajas para incidir en la toma de decisiones: mujeres, jóvenes, inmigrantes, habitantes de barrios vulnerables, etc., pero sobre todo demanda el impulso para que se transformen en agentes activos de cambio en sus propias ciudades y territorios.

Integración y cohesión social en la ciudad

i. Chile y la transformación en una sociedad de mercado

Durante los últimos 45 años, Chile ha vivido transformaciones profundas en la forma de organizar su sistema político y económico, favoreciendo la instalación de una economía de libre mercado que regula el acceso a bienes y servicios. El Estado ha asumido un rol más bien subsidiario y focalizado en los grupos más vulnerables, bajo el supuesto que los privados organizan de forma más eficiente y eficaz la economía. Así, se ha producido una escisión en el acceso a bienes y servicios; una segmentación que proviene de la capacidad de pago: quien puede costearlo, accede a servicios privados y quienes no a servicios estatales, que se han caracterizado sistemáticamente por presentar bajos niveles de calidad en sus prestaciones y que se manifiestan, por ejemplo, en largas listas de esperas para acceder a atenciones de salud, mala calidad en el acceso a educación y expulsión de la vivienda a la periferia de la ciudad, entre otros.

El mercado, como fuente de asignación de recursos, provoca un distanciamiento entre las clases sociales en la ciudad. La actual estructura de oportunidades diferenciada, impide acceder a una experiencia cotidiana del otro, por ende, la instauración de una sociedad de mercado no solo impacta en las formas de integración al bienestar, sino que también en las formas de cohesión social, entendidas como la posibilidad de generar valores sociales comunes que fortalezcan la sociedad civil (Valenzuela, 2008).

ii. Cambio en la matriz cultural y de valores en la sociedad chilena

La sociedad de mercado también ha impactado en la matriz valórica social, promoviendo el individualismo. Este se manifiesta en un debilitamiento de la cultura cívica y de la vida social, y una creciente privatización de la vida cotidiana.

El individualismo, como uno de los valores estructurantes de la sociedad actual, disminuye la posibilidad de emprender proyectos colectivos basados en valoraciones comunes. También, debilita las identidades colectivas y el reconocerse como parte de una comunidad de pares. Asimismo, elimina la alternativa de generar un sentimiento ciudadano común que permita identificarse con un proyecto colectivo.

iii. Oportunidades de contacto, integración y cohesión social en las ciudades chilenas

Las formas actuales en las que se distribuye la estructura de oportunidades de las personas en la ciudad, debilitan la experiencia cotidiana del otro, en la medida que no existen espacios de encuentro entre personas de diferente condición social.

Este debilitamiento de la experiencia cotidiana redundando en la exacerbación de un imaginario negativo –potenciado por los medios de comunicación– que se basa en una sensación de temor y desconfianza hacia el otro en la ciudad; un refuerzo a los procesos de exclusión a nivel simbólico. Así, la ciudad va perdiendo el fundamento que la constituye, que es precisamente el valor de la diversidad. Los grupos sociales se recluyen y el espacio público pierde importancia.

La posibilidad de acercarse a los grupos sociales en el espacio recae en el mercado, que, bajo el criterio de eficiencia, escasamente opera con el criterio de la mixtura social. No obstante, hemos podido observar una estrategia de generación de valor del suelo, en zonas centrales y periféricas de la ciudad, en que la acción del promotor inmobiliario para la generación de valor, consiste precisamente en

CIUDADES INCLUSIVAS

acercar gradualmente a grupos bajos con grupos medios y de allí aumentar el valor de las propiedades (Sabatini et al., 2013).

Sin embargo, esta estrategia aun es marginal y la tendencia que prevalece en la ciudad es la fragmentación y el acceso segmentado a las oportunidades de vida, a pesar de que la disposición al contacto entre clases sociales puede ser mayor a lo que actualmente se percibe (Wormald et al., 2013).

En definitiva, el déficit de experiencia cotidiana del otro y la exacerbación de un imaginario negativo, condiciona las actitudes y disposición que las personas tienen hacia el otro diferente, debilitando el fundamento de cohesión en la ciudad.

iv. Estrategias para fomentar la cohesión social en las ciudades actuales

El problema de la falta de cohesión social amenaza la sustentabilidad del proyecto urbano, porque magnifica las diferencias entre quienes habitan la ciudad. Promover el acercamiento entre grupos sociales no solo entrega la posibilidad de acceder a mejores oportunidades de vida y evitar los problemas que acarrea las ciudades segregadas, sino también impide la pérdida de cohesión social que, hemos dicho, hace insostenible la vida en la ciudad si el otro se constituye en una constante amenaza frente a la cual hay que escapar.

El espacio privilegiado para el acercamiento de las clases sociales es el residencial. No obstante, promover el acercamiento entre grupos sociales implica movilizar una voluntad política, ya que la sola acción del mercado inmobiliario es ineficiente. La lógica del mercado se basa en el “mejor pagador”, por ende, se necesita del Estado para gestionar un acercamiento entre los grupos sociales.

Algunos lineamientos que se deben considerar a la hora de generar políticas de acercamiento son:

- La escala de homogeneidad: el vivir entre iguales requiere de una escala bastante pequeña. Muchas veces se necesitan cuadras o inclusive un piso en el que los habitantes sean iguales. La lógica de grandes extensiones de “iguales” debe ser revisada y gestionada de manera central. Incluir pequeñas unidades de vivienda social o mejorar el equipamiento urbano en su inclusión son estrategias importantes a la hora de terminar con grandes extensiones de segregación residencial.
- La dispersión de vivienda social: en esta misma lógica, es importante dispersar la vivienda social. Pequeñas unidades de vivienda social incluidas en los proyectos son mejor recibidas que grandes paños de vivienda social (Wormald et al., 2013). En este sentido, promover la vivienda inclusiva dentro de las nuevas construcciones es algo deseable para lograr el acceso a mejores localizaciones dentro de la ciudad por parte de los grupos menos favorecidos.
- La importancia de una normativa: el mayor problema de vivir entre diferentes tiene que ver con la imposibilidad de predecir el comportamiento del otro. Generar marcos normativos que regulen las relaciones de convivencia en los espacios residenciales es un aspecto central para regular la convivencia, así como tener mecanismos vinculantes de generación de normativas comunes y la garantía de su cumplimiento.

v. Nuevas estrategias para ciudades justas y ciudadanías en movimiento:

El escenario actual de participación desigual en las políticas urbanas

La actual situación en nuestro país, en relación a la justicia socio-territorial, plantea importantes impactos en las dinámicas de desigualdad, donde muchas veces se observa el predominio de un urbanismo neoliberal que desdibuja la presencia del Estado y su papel de actor garante de lo público, en favor de nuevos roles que muchas veces lo perfilan como promotor inmobiliario. En ese contexto, la participación ciudadana termina por ser definida y reducida a cuestiones procedimentales o socio-

técnicas, en lugar de promover su incidencia real en las políticas públicas y en la ciudad que se aspira a habitar y coconstruir activamente.

En el caso de Chile, si bien se ha consolidado un modelo de trabajo con barrios asociado a la regeneración urbana (Programa Quiero Mi Barrio), este aún se construye desde una visión asimétrica y asistencialista, donde se pone el acento en la vulnerabilidad y el deterioro del entorno construido; en lugar de promover un ejercicio de participación sustantiva y sostenida con la comunidad en sus propios proyectos y visiones diversas del desarrollo.

Por otro lado, al momento de plantearse conflictos entre la identidad territorial de los barrios y los intereses de los agentes privados, el Estado tiende a asumir la participación como un mecanismo de solución de conflictos que juega siempre en favor de la implementación de proyectos urbanos o de infraestructura. De este modo, se asume lo participativo como un componente socio-técnico que opera –muchas veces– para la validación de una decisión de inversión definida con antelación y sin la comunidad, en lugar de encararla como un proceso genuino de co-construcción colectiva y colaborativa de los diversos agentes y actores de la ciudad. El análisis y estudio del modelo de gestión urbana neoliberal tiende a visibilizar una progresiva y consistente articulación entre las políticas de renovación urbana y el desarrollo de nuevas formas de gentrificación y desplazamiento.

Bajo esta actual institucionalidad de corte gerencialista, la participación de la comunidad y la ciudadanía queda notablemente descolocada del juego de incidencias y protagonismos; y el Estado deja de constituirse en un agente que provee directamente y garantiza el acceso universal a determinados bienes y servicios, para desplegarse ahora como un agente que dinamiza los mercados y media entre empresas privadas, cuyo marco de acción se circunscribe a la negociación, regulación y supervisión de contratos con agentes privados para la provisión de servicios públicos.

Esta situación se manifiesta en las actuales políticas de gestión urbana impulsadas tanto en las metrópolis, como en las ciudades capitales de región y provincia, y en las ciudades intermedias. Ahí, se implementa un modelo en base a políticas de renovación urbana de marcada impronta “empresarialista” (gerencia pública); expresadas en la configuración de consorcios público-privados, integrados –muchas veces– por administradores locales, empresas e industrias, agencias de cooperación internacional y segmentos de usuarios que demandan el uso de espacios. De esta manera, se potencia la segregación socio-territorial a partir de dinámicas de gentrificación, en tanto efectos asociados con procesos de renovación, particularmente a partir del uso de diferentes herramientas como: subsidios de vivienda, inversiones inmobiliarias y rehabilitación de espacios anteriormente deprimidos. En síntesis, se detecta la existencia difusa de un actor público, cuya unidad de propósito sea “nivelar la cancha” e intervenir generando prácticas de justicia socio-territorial. Ejemplo patente de lo anterior se plantea en los procesos de renovación urbana en el Área Metropolitana de Santiago y en ciudades como Valdivia, Talca o Concepción.

Al respecto es posible reconocer en Chile, en la última década, una fuerte tendencia a participar en movimientos ciudadanos –tanto en la escala barrial como urbana– que vienen poniendo en el núcleo de su demanda, no solo la impugnación a una lógica y modo hegemónico de construir ciudad, sino a la propia necesidad de justicia socio-territorial y el derecho a la ciudad.

En el último tiempo, los movimientos barriales y ciudadanos vienen desplegando una importante experiencia de resistencia frente a las fuerzas desreguladas de la urbanización neoliberal –el “urbicidio”–. Ejemplo de ello son los movimientos de Costanera Norte y de la defensa territorial de barrios como Yungay y Matta en la Región Metropolitana, a partir del uso táctico del patrimonio como herramienta de futuro y, de un modo más reciente, la movilización ciudadana desarrollada por la ciudad de Tomé para frenar la demolición de la fábrica textil Bellavista-Oveja Tomé. Por su parte, los movimientos urbanos van planteando demandas por un proyecto de desarrollo territorial más descentralizado,

CIUDADES INCLUSIVAS

participativo, inclusivo y que ponga en el centro de su accionar el respeto por las formas de vida y los saberes locales. Ejemplo de esto lo plantean los movimientos urbano-regionalistas de Calama, Punta Arenas, Aysén y Chiloé.

Así, se puede apreciar una mayor politización de los movimientos urbanos y ciudadanos, a partir del despliegue de una pluralidad de demandas y disputas (ambientales, patrimoniales, salariales, mejoramiento servicios públicos, subsidios, acceso, localización, etc.) que comparten un meta-relato en rechazo del centralismo; la especulación inmobiliaria; el desarraigo y las expulsiones; la privatización de recursos estratégicos; la vulneración de derechos, etc., encaminándose hacia una mayor autonomía política y financiera de las regiones.

vi. Propuestas para mejorar la participación y la inclusión de las comunidades en un desarrollo urbano con énfasis en la justicia espacial

La actual Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) plantea un primer avance: poner en juego un conjunto de orientaciones que dibujan el rol de un Estado más central en la co-construcción de lo público y en tanto agente activo en la regulación y contrapeso frente al predominio de las lógicas de mercado en el ámbito de lo urbano. La participación ciudadana es definida como un principio rector donde se plantea que “las decisiones sobre las ciudades deben ser tomadas con el concurso de la ciudadanía, sobre la base de procesos participativos formales y organizados en todas las escalas” (p.16). Por otro lado, se señala –como parte de su acercamiento a la integración social– el propósito de fomentar el desarrollo y fortalecimiento de las comunidades, mediante: programas de educación para potenciar la cohesión social; políticas de vivienda social que incorporen programas multisectoriales de habilitación social, educación y capacitación; fomento y apoyo a la participación; y creación de organizaciones de base en los barrios y comunidades, etc.

No obstante, este planteamiento inicial de la política pública –que valora el lugar central de la participación de las comunidades– requiere ser acompañado de ciertos énfasis que permitan profundizar y aterrizar la participación a una propuesta de co-construcción de ciudades más justas. En ese marco:

- El análisis de las políticas actuales permite reconocer una brecha territorial en términos de la insuficiente intervención del Estado ante la presencia y persistencia histórica de las desigualdades socio-territoriales; que expresan el actual modelo de crecimiento y desarrollo urbano en las áreas metropolitanas como las ciudades intermedias. La justicia espacial parte por reconocer que la diferenciación entre territorios produce y mantiene desigualdades sociales colectivas e individuales. Considera que el espacio y, en particular, la ciudad, cumple un papel en la conformación de las desigualdades sociales. Siguiendo esta noción se puede plantear que el Estado chileno debiera tener la capacidad y las atribuciones para intervenir en un territorio dado, con el objetivo de reducir desigualdades mediante la generación concreta de prácticas de justicia socio-territorial y reparación, particularmente en comunidades históricamente dañadas por la gestión urbana neoliberal y actualmente atravesadas por la violencia, la precarización social y espacial.
- La noción de inclusión implícita en la PNDU debiera profundizarse en términos de plantearse no solo como posibilidad sino como el derecho que tienen los individuos, los hogares y los territorios de disfrutar de forma efectiva de las posibilidades de desarrollo y bienestar ofrecidas por la sociedad, las cuales están mediadas por el entorno físico donde se desenvuelven las personas.
- El derecho a la ciudad de las comunidades debe considerarse más allá de la superación de brechas de política urbana en relación al acceso a los servicios urbanos. El Estado debe garantizar la posibilidad de participar en la co-construcción colectiva de las políticas urbanas por parte de la ciudadanía. Se requiere un giro desde políticas inclusivas a políticas que garanticen justicia socio-territorial:
 - No solo el derecho a acceder a una vivienda, sino el derecho a la localización y el emplazamiento de la misma. Ninguna persona o grupo de personas puede sentir que se encuentra confinada en un espacio, barrio, villa, condominio o lugar.

- Generación de centralidades: distribución equitativa de los recursos sobre los territorios y lugares (espacios públicos de calidad, áreas verdes, equipamiento cultural, etc.).
- Gestión urbana participativa y con control democrático del uso de suelo y la especulación inmobiliaria.
- Planificación integrada que promueva formas de habitar que pongan en valor la mixtura socio-territorial.
- Según la Propuesta de políticas de suelo para la integración social (2015), la participación ciudadana plantea algunos dilemas para las políticas de integración social y equidad que deben ser resueltos. Para hacer compatible la noción de participación con las de equidad y diversidad social, se requiere ampliar los espacios de participación ciudadana y establecer obligaciones y estándares que impidan las tendencias de exclusión social que algunos grupos ejercen en sus barrios o comunas, afectando el bien común de todos los habitantes de la ciudad.
- Considerar a las comunidades y los movimientos ciudadanos como el motor de los cambios, agentes fundamentales y corresponsables en la solución directa y transformación de las dinámicas que generan y sostienen las desigualdades en la ciudad.
- La inclusión desde una dimensión socio-espacial debiera aportar a la calidad de vida urbana, en términos de co-constituir un sentimiento colectivo y una cultura ciudadana donde las comunidades e individuos participen en forma equitativa de los beneficios de la ciudad, más allá de la calidad de vivienda. Desde esta perspectiva, un abordaje complementario debiera poner énfasis en el mapeo, medición y promoción de la justicia socio-territorial, en el sentido de garantizar el acceso a la ciudad y sus servicios urbanos por parte de las comunidades de menor acceso económico en contextos urbanos de alta segregación.

CIUDADES INCLUSIVAS

Referencias

- Valenzuela, E. (2008). Desorganización, solidaridad y movilidad. En E. Valenzuela, *Vínculos, creencias e ilusiones. La cohesión social de los latinoamericanos* (pág. 172). Santiago: Uqbar.
- Wormald, G.; Sabatini, F.; Rasse, A.; Trebilcock, MP. (2013). Capítulo 1: Cultura de cohesión e integración social en ciudades chilenas. En Sabatini, F.; Wormald, G.; Rasse, A.; Trebilcock, MP. *Cultura de cohesión e integración social en ciudades chilenas*. Santiago: Colección Estudios Urbanos UC.
- Sabatini, F.; Wormald, G.; Rasse, A.; Trebilcock, MP. (2013). Disposición al encuentro con el otro social en las ciudades chilenas: resultados de la investigación e implicancias prácticas. En Sabatini, F.; Wormald, G.; Rasse, A.; Trebilcock, MP. *Cultura de cohesión e integración social en ciudades chilenas*. Santiago: Colección Estudios Urbanos UC.