

Políticas públicas de regeneración urbana habitacional y su contribución a la integración socioespacial

Casos de La Legua y Bajos de Mena, Santiago de Chile

¹ Catalina Harrison

RESUMEN

La integración socioespacial es uno de los grandes desafíos en las ciudades chilenas. Este desafío ha demandado a la política urbano-habitacional cambiar la tendencia desde operatorias cuantitativas hacia las cualitativas, lo que se traduce en nuevas estrategias de intervención y un aumento de la inversión pública focalizada en algunos polígonos altamente deteriorados. Para esto, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) ha creado, en 2017, al Programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales (PRCH) cuyo enfoque es la recomposición del tejido físico, social y económico, mostrándose como una buena alternativa para abordar la segregación. En este artículo se exponen distintas referencias de segregación e integración social, compilando una nueva definición de integración socioespacial, para luego exponer dos casos de estudio donde el PRCH está desarrollando sus intervenciones con distintas estrategias de intervención en la ciudad de Santiago: Bajos de Mena, en Puente Alto, y Legua Emergencia, en San Joaquín, analizando cómo el PRCH podría trabajar la línea física y social de la integración. Además, se comentan distintos desafíos que tiene el PRCH para atender de mejor manera los barrios intervenidos.

Palabras clave

Regeneración urbana; integración social; política habitacional; segregación

ABSTRACT

Socio-spatial integration is one of the greatest urban challenges in Chilean cities. This challenge has demanded urban housing policy to change from a trend of quantitative to qualitative operations, which translates into new intervention strategies and an increase in public investment focused on specific highly deteriorated polygons. For this, the Ministry of Housing and Urbanism (MINVU) has enriched the offer of plans and programs with different levels of intervention presenting in 2017 the Housing Complex Regeneration Program (PRCH). The main focus of the PRCH is oriented to the recomposition of the physical, social and economic fabric (CNUD, 2021) showing potential as a good alternative to address segregation. This article reviews different definitions of segregation and social integration extracting different concepts and compiling a new definition of socio-spatial integration, and then presents two case studies where the PRCH is developing interventions with different strategies in the city of Santiago: Bajos de Mena in Puente Alto and Legua Emergencia in San Joaquín, analyzing how the PRCH could improve both the physical and social aspects of integration. Final reflections highlight the challenges for the PRCH to better serve the intervened neighborhoods.

Keywords

Urban regeneration; social integration; housing policy; segregation

INTRODUCCIÓN

Durante las décadas de 1980 y 1990, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) implementó políticas habitacionales enfocadas en atacar el déficit cuantitativo, lo que generó una gran cantidad de conjuntos con importantes niveles de precarización socio-espacial, tanto en las reducidas superficies de las viviendas, como también en diseños urbanos no integrales. Esto propició muchas áreas residuales y de baja conectividad, sumado al bajo estándar de los espacios públicos y equipamientos. En este período de la política habitacional, se trasladaron a muchas familias de escasos recursos a la periferia de la ciudad, lo que produjo una gran segregación social. El hecho se evidenció mediante las consecuencias de los fuertes temporales del año 1997, donde muchas de estas viviendas se filtraron con las lluvias exponiendo bajos estándares técnicos de construcción. Esta concentración de vulnerabilidad en sectores específicos de la ciudad generó en ellos, además, una fuerte estigmatización.

Esta situación, obligó al MINVU a buscar nuevas líneas de intervención de carácter cualitativo, con el fin de abordar la necesidad de mejoramiento en las condiciones constructivas de las viviendas y, a su vez, de realizar programas de rehabilitación en los espacios comunitarios. Identificó, además, que, para conformar barrios, era necesario regenerar los tejidos sociales, muchas veces deteriorados por problemas de convivencia.

En estos procesos de intervención, se diagnosticó que existen algunos barrios altamente deteriorados o irrecuperables, donde se hace necesaria una intervención mayor e integral. Esto quedó plasmado en el Decreto Supremo N° 18 del 2017, que regula el Programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales (PRCH). El objetivo de este documento es analizar cómo el PRCH podría transformarse en una herramienta generadora de soporte urbano para la integración socioespacial. Para esto, se revisaron conceptos de integración social de distintos autores, se tomaron algunos extractos y se generó una definición compuesta de integración social, lo que permitió el análisis de dos casos de estudio bajo la línea base de las condiciones de calidad de vida establecida por distintos conjuntos de indicadores. Para concluir, se establecieron algunos temas de reflexión que podrían apuntar a la maduración e integralidad del programa hacia el propósito de la integración social.

MARCO TEÓRICO

La integración socioespacial

El concepto de integración ha tomado fuerza el último tiempo, al revelarse la fuerte segregación que existe en las ciudades chilenas. Esta segregación se entiende como la falta de interacción entre grupos sociales, que deviene de la separación de clases (segregación socioeconómica), la ubicación espacial (segregación residencial), los diferentes intereses y/o estilos de vida (segregación simbólica y/o cultural) y/o diferencias raciales o étnicas (segregación etno-racial) (Ruiz Tagle, 2016). El aspecto residencial de la segregación, establece el grado de proximidad espacial o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo social. Este último, ha sido definido en términos étnicos, etarios, de preferencias religiosas o socioeconómicos, entre otras posibilidades. En los territorios intervenidos por el PRCH, es el término socioeconómico el que define, principalmente, la homogeneidad de la población y su percepción de ésta (Sabatini et al., 2001).

Por su parte, Ruiz Tagle determina dos factores estructurales principales que distinguen la segregación residencial en diferentes contextos: (1) la estratificación social de cada sociedad y el ethos cultural evolucionando a partir de ella y (2) las características del sistema habitacional. La estratificación social se relaciona con el número, la fuerza y la importancia de las líneas horizontales y verticales de desigualdad en cada sociedad –raza, etnia, clase, etc.–, que crean un sistema de relaciones sociales. El sistema habitacional, por su parte, cubre las particularidades de cada país o ciudad en términos de movilidad; la proporción de viviendas nuevas frente a las usadas; la de propietarios e inquilinos y la tenencia y las políticas de vivienda asequible. Asimismo, es importante mencionar, además, que las características y el papel que desempeña el Estado en cada sociedad tienen una influencia crucial, tanto en la estratificación social como en los sistemas de vivienda (Ruiz Tagle, 2013).

A su vez, Ruiz Tagle establece una relación entre la integración social y el espacio físico, y propone que para detener la segregación hay dos estrategias: la dialéctica socioespacial y el derecho a la ciudad. De estas dos ideas se puede extraer que la transformación del espacio, puede ser tan necesaria como efectiva para relaciones sociales más justas y que parte de esta transformación progresista del espacio, es lo que podría llamarse integración socioespacial (Ruiz Tagle, 2016).

El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) también divide el concepto de “Integración Social” en dos líneas: la (i) equidad urbana, como acceso equitativo a los bienes y servicios públicos y la (ii) inclusión social, como cohesión social y participación en los beneficios que ofrece la ciudad (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano [CNDU], 2019). Parece relevante generar conceptos compuestos que permitan un mejor entendimiento de la problemática, ya que no se puede entender sociedad sin ciudad, ni ciudad sin sociedad. Es por esto que, antes de hablar de segregación social, es necesario analizar las condiciones urbanas que la

contienen. Es así como el CNDU (2019), involucra, al menos, 4 dimensiones para la integración:

- (i) proximidad física entre diferentes grupos sociales
- (ii) acceso efectivo a oportunidades y servicios
- (iii) interacción sin subordinación entre diferentes grupos sociales
- (iv) identificación simbólica con un territorio común.

Estas dimensiones, debiesen ser el objetivo de cualquier planificación urbana, apuntando a la movilidad a través de operatorias urbanas que permitan atraer a distintos grupos sociales, integrando las distintas zonas segregadas. De acuerdo con las definiciones expuestas anteriormente, se establecen miradas comunes de integración socioespacial, bajo dos líneas: la física, que se traduce en el acceso equitativo a residencia, oportunidades y servicios con estándares de calidad comunes dentro de la ciudad; la social, como la diversidad socioeconómica de población con cohesión e identificación común por el territorio.

Regeneración urbana

En 2021, luego del estallido social chileno del año 2019, el CNUD trata el concepto de déficit de ciudad asumiendo como parte de esta las carencias cualitativas y cuantitativas de vivienda. Define regeneración urbana como una estrategia integral de intervención en el territorio, que aborda su dimensión física, social y económica. En sus principales objetivos, esta idea busca rehabilitar barrios de sectores marginados, segregados o deficitarios de viviendas, bienes y servicios. También intenta revertir el deterioro que experimentan sectores de la ciudad que, reuniendo condiciones de buena localización, han experimentado procesos de obsolescencia funcional y material, lo que se conoce como remodelación urbana. Finalmente, se entiende también como regeneración, sanear situaciones de informalidad urbana, bajo criterios que aseguren el acceso a mejores condiciones de habitabilidad, infraestructura e integración (CNDU, 2021).

Es aquí donde empiezan a aparecer las vinculaciones conceptuales entre regeneración e integración urbana. La primera, consiste en la realización de grandes proyectos urbanos de reconversión de la ciudad existente. La regeneración en barrios periféricos o vulnerables se caracteriza por la multidimensionalidad de sus objetivos y de las intervenciones realizadas (físicas, sociales, económicas, ambientales), así como por su carácter territorializado y su escala barrial. Asimismo, impulsadas por los gobiernos locales, son también ejemplos de gobernanza multiactores, en el sentido de que suelen involucrar a actores de la sociedad civil (organizaciones sociales, y a veces, universidades) y comunidades (Paquette-Vasalli, 2020).

Programa de regeneración de conjuntos habitacionales

El proceso de regeneración de conjuntos habitacionales, apunta a integrar los territorios a la ciudad a través de intervenciones urbanas, habitacionales y sociales específicas para cada barrio. Levanta en su etapa de diagnóstico todas aquellas falencias y potencialidades que se traducen en directrices de plan maestro (Figura 1).

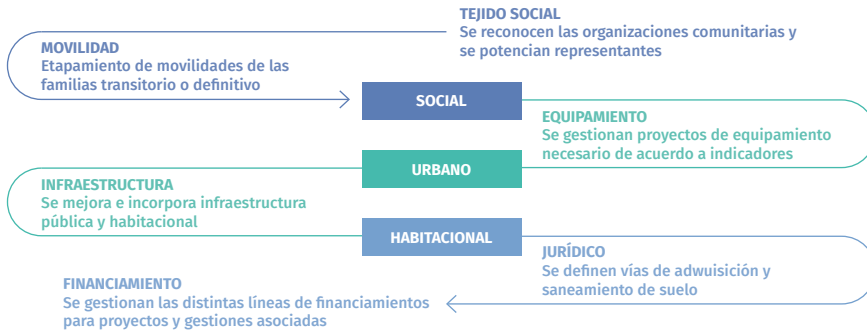
Figura 1
Modelo de Gestión.



Fuente: MINVU (2018).

Los planes maestros de regeneración establecen una serie de acciones y estrategias que van más allá de la propuesta urbana habitacional, como, por ejemplo, realizar un análisis del tejido social, establecer movilizaciones transitorias y definitivas de las familias; desarrollar las obras físicas que requieren de un apoyo normativo y jurídico para el saneamiento del suelo (Figura 2). Finalmente, se realiza una cartera de proyectos que debe indicar su temporalidad, las gestiones asociadas y su línea de financiamiento.

Figura 2
Plan Maestro de Regeneración:
Lineamientos de intervención en tejidos edificados y habitados.



Fuente: Elaboración propia.

El modelo de gestión del PRCH involucra, tres procesos transversales: participación, multisectorialidad y estrategia comunicacional. En cuanto a la validación comunitaria, se toman los cuatro niveles de participación ciudadana definidos por Sandoval, Sanhueza y Williner (2015): informativo, consultivo, decisorio y co-gestión. El nivel informativo, se inicia exponiendo a las familias de qué se trata el programa, el decreto que lo rige, levantando liderazgos que puedan representar a la población, capacitándolos para establecer las bases de las futuras etapas de intervención. Luego, se desarrolla la etapa de diagnóstico donde se generan consultas ciudadanas que permiten recoger con distintos instrumentos la información del barrio. En la etapa de plan maestro, los niveles de participación se traducen en la influencia de los beneficiarios en la toma de decisiones y en el trabajo colaborativo entre los distintos actores, buscando llegar a la cogestión de las propuestas urbano-habitacionales y su implementación (CNUD, 2021).

Si bien el decreto especifica que el proceso de regeneración debe ser gestionado de manera multisectorial, esto se traduce en un trabajo colaborativo con los gobiernos locales y algunas de las carteras del Estado, intentando responder a problemáticas que van más allá del ámbito de acción del MINVU.

El eje transversal de la estrategia comunicacional es clave para poder generar confianzas y desarrollar un proceso participativo. La estrategia comunicacional busca dotar de información a todos los actores de la intervención, pero principalmente a las familias habitantes del barrio intervenido.

Estas intervenciones se proyectan a lo menos a 10 años plazo, manteniéndose con una misma línea en las distintas administraciones tanto del gobierno central como de los municipios. A su vez, presentan una fuerte focalización de recursos ministeriales, siendo muchos de estos territorios Zonas de Inversión Pública Prioritaria (ZIP).

A la fecha, los nuevos territorios realizan una superposición de fases, adelantando decisiones de plan maestro a la etapa diagnóstica, realizando incluso algunas implementaciones en esa fase. De esa manera, logran acortar tiempos de intervención y dan señales en el territorio, disminuyendo costos financieros y sociales (Chateau et al., 2020).

METODOLOGÍA

En este artículo se eligieron dos territorios dentro de los 20 en intervención a nivel nacional seleccionados por el PRCH, de acuerdo los siguientes criterios:

- a. Pertenecientes a la Región Metropolitana
- b. Zona de Inversión Pública Prioritaria MINVU
- c. Con avance en implementación de proyectos
- d. Reconocimiento en el imaginario urbano (emblemático)
- e. Con condiciones urbanas, habitacionales y sociales distintas entre ellos.

En relación al levantamiento de información, se recogieron los antecedentes base del PRCH, principalmente lo que indica el manual de procedimiento del programa. En el caso de los territorios, se extrajo información de los diagnósticos integrados y planes maestros de intervención.

En base a la definición compuesta de integración socioespacial, este artículo analizó en los casos de estudio su sustento físico desde el acceso equitativo a residencia, oportunidades y servicios con estándares de calidad comunes dentro de la ciudad, bajo la línea base que determinan los indicadores Índice de Bienestar Territorial (IBT) (UAI y CChC, 2018), Sistema de Indicadores y Estándares de Desarrollo Urbano (SIEDU) (INE, 2019) e Índice de Deterioro Urbano y Social (IDUS) (INE y MINVU, 2020). Para abordar la línea social de la integración, definida como la diversidad socioeconómica de población con cohesión e identificación común por el territorio, se exponen los datos diagnósticos de los barrios y se analizan las estrategias de plan maestro. Así, se determina si es posible medir hoy este impacto y se analiza qué medidas se deberían tomar para cumplir con el objetivo.

RESULTADOS

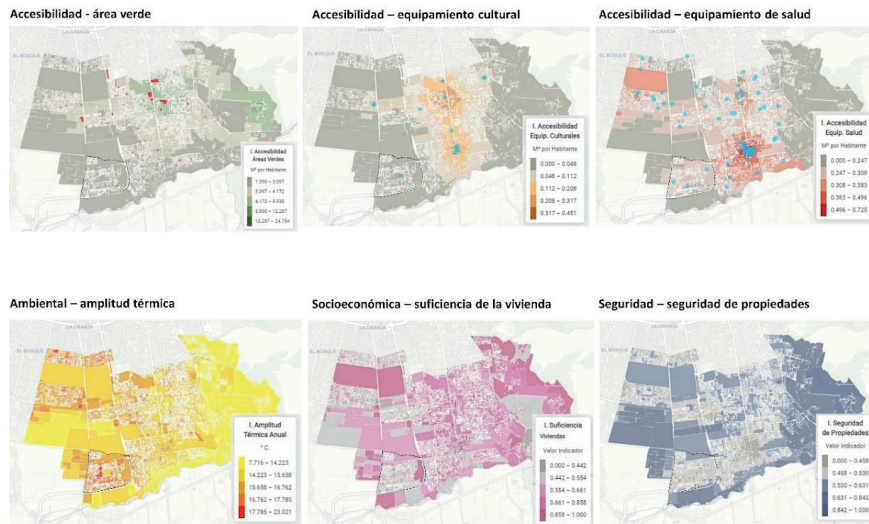
En esta sección, se exponen los resultados del análisis de los dos territorios de la región Metropolitana en proceso de intervención: Bajos de Mena, en la comuna de Puente Alto y Legua Emergencia, en la comuna San Joaquín.

Bajos de Mena, Puente Alto

Bajos de Mena es un sector de la comuna de Puente Alto que concentra 122.278 habitantes, población similar a la de la ciudad de Punta Arenas,

siendo el gueto más grande de Chile (ATISBA, 2010). A través de distintos indicadores y levantamientos de información territorial, se pudieron detectar las falencias que deben abordar las intervenciones estatales.

Figura 3
Planos de Índice de Bienestar Territorial (ITB) Bajos de Mena.



Fuente: UAI y CChC, 2018.

Al analizar el Índice de Bienestar Territorial (IBT) con respecto a la comuna de Puente Alto, se observa que Bajos de Mena presenta peores indicadores respecto a seguridad, accesibilidad a equipamientos de salud y de cultura, destacando también el indicador de suficiencia de vivienda, por encontrarse en el tramo más bajo (Figura 3). Este territorio posee indicadores similares a otras zonas del eje Santa Rosa, más que a su misma comuna.

El territorio cumple con los estándares de acceso mínimos a plazas y parques dispuestos por SIEDU. Sin embargo, la percepción vecinal respecto al mal estado de sus plazas alcanza un 48%, mientras que el 17% señala que no existen plazas en el sector. El 26% de los encuestados, afirma no tener mantención de sus áreas verdes.

El territorio cumple con los estándares SIEDU de acceso mínimos a centros de educación inicial y centros de educación básica. El IBT expone un porcentaje de escolaridad del jefe de hogar cercano a los 9 años y hay 0,78 matrículas por niño. Ambos indicadores están bajo el rango óptimo. Respecto a la percepción vecinal, el 99% de los encuestados afirma tener acceso a establecimientos educacionales, lo que se contrapone con que el 46% de la población posee educación media.

El estado de veredas y pavimentos es uno de los problemas más críticos al interior de la villa. Según los indicadores, por ejemplo, la calidad de veredas es el único parámetro SIEDU que no cumple con los óptimos, donde el 72% de las personas encuestadas señalan que el estado de calles o pasajes es malo. Esta mala visión cambia al 65% al preguntar por estado

de veredas. Sin embargo, el indicador más crítico es la Accesibilidad a Servicios Públicos, que, al guiarse por el IBT, demuestra que el centro de Bajos de Mena se encuentra en el peor rango, existiendo 0,0062 servicios públicos por cada 1000 habitantes, siendo el óptimo 1,3 a 1,7 servicios.

Plan Maestro de Bajos de Mena

Luego de varios intentos por tratar de revertir las falencias de las viviendas en Bajos de Mena, el 2008 apareció la voluntad del Estado de realizar una intervención integral para resolver en forma sustentable la problemática de déficit urbano del sector (Tabla 1), por lo que se desarrolla el “Plan Integral de Rehabilitación Urbana Bajos de Mena y Reversión del Polígono El Volcán II” (Habitterra, 2009).

Tabla 1
Plan Integral de Rehabilitación Urbana Bajos de Mena y Reversión del Polígono El Volcán II.

PLAN	TRANSFORMACIÓN DE LA IMAGEN	TRANSFORMACIÓN URBANA		TRANSFORMACIÓN SOCIAL
AMPLITUD Y PROFUNDIDAD	CARÁCTER TRANSVERSAL DEL PLAN	OBRAS DE ARRANQUE	OBRAS CONSENSUADAS	SOCIOEDUCATIVO REDES SOCIALES EMPRENDIMIENTOS PRODUCTIVOS
ESCALA TERRITORIAL DE INTERVENCIÓN	Metropolitana	Macro - Bajos de Mena Micro - Polígono El Volcán	Meso - Anillo central Micro - Polígono El Volcán Barrios - Viviendas	Meso - Anillo central Micro - Polígono El Volcán
OBJETIVO	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la imagen social y urbana. Reducir la segregación. 	Integrar el sector/Barrios a la ciudad	Promover la sustentabilidad social - urbana	<ul style="list-style-type: none"> Transformar el espacio social Reconstruir el tejido social
INSTRUMENTO	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia comunicacional de marketing barrial. Construcción de memoria. 	<ul style="list-style-type: none"> Proyecto vial Proyecto combinado de corredores y Subcentros barriales Proyecto Parque la Cañamera Proyecto reconversión polígono el Volcán II 	<ul style="list-style-type: none"> Proyecto de regeneración de barrios Proyecto de mejoramiento habitacional 	<ul style="list-style-type: none"> Proyecto red social Proyecto socio educativo Proyecto de desarrollo económico local Proyecto de gestión institucional y multisectorial Proyecto de seguridad pública
MATERIALES Y MÉTODO	<ul style="list-style-type: none"> Eventos informativos y promocionales Exposición de estaciones de metro “Bajos de Mena se conecta con la ciudad” Actos culturales Programas radiales Reportajes noticieros de TV Marketing y merchandesign Social media (web, canal Youtube) 	<ul style="list-style-type: none"> Comisión Rehabilitación Bajos de Mena Gestión y coordinación Interinstitucional y multisectorial Ejecución institucional y multisectorial 	<ul style="list-style-type: none"> Cabildo de barrio Talleres Encuentro de gestión, coordinación y deliberación Consejos vecinales de desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> Evento social de arranque Talleres socioeducativos con foco en la población infantojuvenil Encuentros de gestión y coordinación Diálogos culturales Encuentros de articulación Plan - Eventos sociales Evento artístico cultural “Ventanas que hablan”
PRODUCTOS	<ul style="list-style-type: none"> Información Promoción y nueva imagen de Bajos de Mena Marca 	<ul style="list-style-type: none"> Información Promoción y nueva imagen de Bajos de Mena Marca 	<ul style="list-style-type: none"> Mejoramiento barrial espacios públicos y equipamientos Mejoramiento habitacional y entornos 	<ul style="list-style-type: none"> Organizaciones comunitarias e institucionales articuladas en red en el sector Bajos de Mena y con el territorio metropolitano Población con mayor nivel de formación, capacitación y habilidades para el trabajo

Fuente: Habitterra (2009).

Este estudio elabora un análisis sociourbano del sector en distintas escalas, proponiendo tres líneas de transformación: imagen, urbana y social. La primera, apunta a revertir la fuerte estigmatización de barrios segregados como Bajos de Mena. La segunda, propone una cartera de proyectos estructurantes, con un impacto urbano importante, el cual entrega al sector la dotación de equipamiento, espacio público y accesibilidad no proyectado en sus orígenes (Figura 4). Finalmente, la transformación social se logra a través de la articulación de estas líneas, el desarrollo participativo de estos proyectos, reconstruyendo el tejido social.

Figura 4
Imagen Objetivo del Plan de Intervención Nivel Macro.

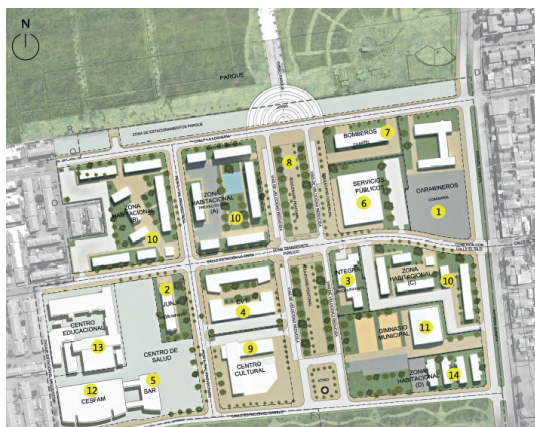


Fuente: Habittera (2009).

Desde el punto de vista urbano, se detectan subcentros de equipamiento y de escala de barrio y reconoce ciertos conjuntos habitacionales con un grado mayor de deterioro, aperturas y mejoramientos viales. Pero, tal vez, su propuesta más relevante apunta al centro de Bajos de Mena, donde se plantea el cierre del vertedero La Cañamera para transformarlo en el Parque Juan Pablo II y el desarrollo de un centro cívico, para dotar de los equipamientos esenciales, como comisaría, estación de bomberos, servicios públicos, educación inicial, salud, equipamiento deportivo, etc., el cual presenta un 90% de avance en demoliciones y un 20% de avance en proyectos (Figura 5).

Este proyecto se convierte en la carta de navegación para la intervención MINVU en este sector. Se focaliza en los recursos y despliegan toda la cartera de programas para ejecutar nuevas vialidades, colectores de aguas lluvias, mejores espacios públicos, nuevos conjuntos de vivienda, mejoramientos de condominios sociales y recuperación de barrios.

Figura 5
Imagen Objetivo Centro Cívico Bajos de Mena.



- Comisaría
- Jardín Infantil y Sala Cuna JUNJI
- Jardín Infantil y Sala Cuna Integra
- Centro de Vivienda Tutelada para Adultos Mayores
- Servicio de Urgencia de Alta Resolutividad
- Servicios Públicos
- Estación de Bomberos
- Espacio público de articulación
- Centro Cultural
- Conjuntos de Vivienda
- Gimnasio Municipal
- CESFAM
- Centro Educativo
- Conjunto de Vivienda

Fuente: Departamento de Gestión Inmobiliaria SERVIU Metropolitano.

En cuanto al sustento físico de la integración socioespacial, los indicadores reflejan algunos cumplimientos, pero también fuertes déficit con respecto al estado de vialidades y muy bajo acceso a Servicios Públicos (IBT), ambos responsabilidad del Estado. Cuando se analiza este último, se encuentra un acceso óptimo en la Plaza de Puente Alto, pero su impacto no llega a Bajos de Mena por la distancia a la cual se encuentra de este punto. Esto repercute en la concentración de oportunidades. Bajo la línea social de la integración, el programa trabaja potenciando las organizaciones comunitarias, articulando actores representativos del sector, generando espacios de encuentro y desarrollando planes socioeducativos con distintos grupos de población, buscando establecer la cohesión social e identidad territorial. En cuanto a la movilidad, el PRCH ofrece a las familias de Bajo de Mena la opción de vivienda en otros sectores y apunta que, con ambas líneas de intervención, se puede lograr la diversidad socioeconómica a largo plazo.

Legua Emergencia, en San Joaquín

Este conjunto se edifica en 1951 como una solución de emergencia para familias con necesidades habitacionales y se convierte en emblemático por sus distintas organizaciones sociales. Su nombre se relaciona con su ubicación: está a una legua (4,82 km.) de la Plaza de Armas y hoy es un barrio con un gran valor comunitario, pero muy estigmatizado por la presencia de narcotráfico y balaceras. Si bien su entorno está dotado de los servicios y equipamientos necesarios, la accesibilidad a este barrio es muy compleja, ya que su trama vial es principalmente por pasajes de más de 100 metros de largo y sin salida.

En general, la zona de La Legua, El Pinar y Población Germán Riesco superan los 500 habitantes por hectárea. Allí, el 68,7% hogares pertenecen al primer tramo de calificación socioeconómica (0%- 40%), mientras que sólo un 1,8% se ubica en el último tramo (91%-100%).

En el sector de La Legua, se ven manzanas con distintos indicadores de calidad de vivienda. No obstante, el indicador más frecuente inicia en 0.527-0.644, que corresponde a la segunda peor categoría de calidad de vivienda (IBT, 2019).

Sobre los indicadores de acceso a equipamiento educacional, se observó incumplimiento en los indicadores de educación preescolar, acceso regular a nivel básico y medio (IBT, 2019).

En cuanto a las áreas verdes, se buscó una proporción de población en base al promedio de habitantes por vivienda de San Joaquín (3,13) y el total de viviendas del polígono de Legua Emergencia (1.139). El total de metros cuadrados de plazas públicas dentro del polígono por habitantes, es de 0,94 m² por habitante. Si se usa la unidad de medición del SIEDU, es decir, acceso a plazas ubicadas 400 metros de las manzanas, se debería considerar la plaza Salvador Allende (5087 m²). Con esta proporción, aumenta a 2,37 m² de plazas por habitante.

Figura 6

Imagen Aérea Legua Emergencia. Fuente: SERVIU Metropolitano.



Fuente: SERVIU Metropolitano.

En la definición del problema, el diagnóstico barrial del equipo PRCH define Legua Emergencia como (Figura 6) un Conjunto habitacional con altos niveles de deterioro estructural en infraestructura urbana y habitacional, destacando las siguientes falencias:

1. Mala calidad constructiva e insuficiencia espacial de las viviendas: el lote tipo de la población (3,5 x 20 mts.) construido en su totalidad, no permite cumplir con los estándares mínimos de habitabilidad ni de seguridad establecidos por la normativa.
2. Deficiente diseño urbano habitacional del polígono Legua Emergencia: se traduce principalmente en problemas de conectividad y flujo vial a escala interbarrial, por la presencia de pasajes desprovistos de infraestructura mínima.
3. Altos niveles de hacinamiento y allegamiento: según el Registro Social de Hogares (2019) en la Legua Emergencia existen 1.724 hogares para un total de 1.139 viviendas.
4. Estigmatización y discriminación hacia el territorio: según el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), en este aspecto tienen responsabilidad los medios de comunicación, los cuales han promovido información centrándose principalmente en la violencia asociada al narcotráfico
5. Deterioro del tejido asociativo y de la interacción comunitaria: se relaciona con una baja participación social de habitantes del territorio en organizaciones sociales formales; miedo y percepción de inseguridad de los habitantes del territorio para asumir liderazgos en las organizaciones comunitarias; roles directivos cristalizados en pocas personas al interior de las organizaciones comunitarias; y problemas de convivencia vecinal.

Durante el 2012, el MINVU inicia una serie de intervenciones las cuales recogen los hallazgos diagnósticos y proponen en conjunto abrir el barrio a su entorno. Se generan, así, distintos mejoramientos urbanos y nuevas vialidades que permiten la conexión con la trama circundante. Esta apertura barrial no solo es relevante por la conectividad, sino que también por entregar espacios públicos más seguros.

En la cronología de intervenciones (Figura 7) se detalla la secuencia de operatorias urbanas que han permitido avanzar en el objetivo de integrar Legua Emergencia a su entorno.

Figura 7
Cronología intervenciones Legua Emergencia.



- Construcción Servi Estado (2013)
- Mejoramiento Plaza Salvador Allende (2012-2014)
- Mejoramiento Canning (2012-2014)
- Apertura ejes virales Mataverí y Carmen (2017)
- Conjuntos Habitacionales Jardines de San Joaquín I y II (2015-2017)
- Demolición de muros en pasajes (2017-2018)
- Instalación Oficina PDI (2018)
- Instalación oficina Equipo Regeneración Urbana SERVIU (2019)
- Aperturas proyectadas Mario Lanza

Fuente: Equipo Regeneración Urbana SERVIU Metropolitano.

Las principales intervenciones parten con la “Iniciativa Legua” (Figura 8), por un mandato presidencial multisectorial que tiene como principal objetivo “disminuir la violencia en la población La Legua de manera de mejorar la calidad de vida de sus habitantes”.

Figura 8
Iniciativa Legua.

	DIAGNÓSTICO	OFERTA ASOCIADA
Control	Redes delictuales asociadas al narcotráfico	Servicio focalizado Legua (CARABINEROS)
Educación e infancia	Redes delictuales asociadas al narcotráfico	Servicio focalizado Legua (CARABINEROS)
	Redes delictuales asociadas al narcotráfico	Servicio focalizado Legua (CARABINEROS)
	Alta presencia de conductas violentas en colegios	Programa Tutorías Personalizadas (SPD)
Fomento productivo	Falta de empleo formal	Empleado en La Legua (SENCE) Programa de formación para el trabajo (SENCE)
	Mercado ilícito de drogas	Yo emprendo en La Legua (FOSIS)
Desarrollo social	Padres/familias delincuentes	Abriendo Caminos 2.0 (MDS)
Identidad	Falta de cohesión social	Fondo Social (MISP) La Legua Restaura (SPD) Fondo La Legua (INJUV) Rescate Patrimonial (MISP)
Desarrollo urbano	Lugares físicamente deteriorados y falta de conectividad	Recuperación eje Canning (MINVU) Apertura eje Carmen-Mataverí (MINVU)
	Malas condiciones habitacionales y hacinamiento	Viviendas para La Legua - Eje Carmen - Mataverí (MINVU)

Fuente: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Además de la implementación multisectorial de esta iniciativa, se destaca la operatoria urbana de adquirir una parte de la industria donde terminaban los pasajes hacia el norte para ejecutar la calle Mataverí y Carmen, acompañadas de los conjuntos de vivienda Jardines de San Joaquín I y II. Esto no solo permite atender a los allegados residentes en La

Legua, sino que, además, entrega el sustento urbano para abrir los pasajes a una calle con continuidad, que da la accesibilidad directa a otros sectores de la comuna.

El PRCH, inicia su gestión en Legua Emergencia el año 2019 y su primera intervención es dar continuidad a las aperturas de borde interviniendo los pasajes hacia el sur. Estos llegan a Mario Lanza, un callejón peatonal muy estrecho y con muros ciegos en ambas fachadas, lo que no permite continuidad vial, traduciéndose en un espacio muy inseguro. En paralelo, se prevé desarrollar el plan maestro de regeneración que, junto con integrar el conjunto a su entorno, busca mejorar el estándar urbano habitacional, recuperando las organizaciones comunitarias deterioradas por el narcotráfico y manteniendo la identidad barrial de La Legua.

Como sustento físico, Legua Emergencia presenta un gran potencial en su ubicación en la ciudad, pero concentra bajo estándar de habitabilidad en sus viviendas, una trama urbana que la segrega de su entorno y no cumple con los indicadores de áreas verdes, ámbitos que serán abordado por el plan maestro del PRCH. En cuanto a lo social, se propone un acompañamiento constante que permita articular las múltiples organizaciones comunitarias, incorporándolas en el proceso de desarrollo del plan maestro, potenciando la fuerte identificación con el territorio y apuntando a la cohesión social con otros grupos de la población.

DISCUSIÓN

Si bien el PRCH es integral y ambicioso en el territorio, aún debe ser conocido y reconocido para hacerlo más operativo. Actualmente, este programa está abordando 20 territorios a nivel nacional, con el fin de tomar aprendizajes de cada uno de estos procesos y detectar tópicos que se debiesen incorporar. Esto, con el fin de determinar qué capacidad efectiva puede acreditar la regeneración urbana frente a la segregación socioespacial de nuestras ciudades y, lo que es más importante, frente a la satisfacción de las necesidades habitacionales y urbanas expresadas por las comunidades que habitan esos barrios denominados “vulnerables” (Bustos-Peñañiel y Castrillo-Romón, 2020).

De acuerdo con los casos estudiados, se puede apreciar un fuerte aporte en la línea física de la integración socioespacial, generando proyectos urbanos, garantías de habitabilidad residencial y acceso a equipamientos y servicios básicos. Este conjunto de proyectos tiene como objetivo que el territorio cumpla con la línea base que determinan los indicadores. Si bien estos indicadores nos permiten establecer un parámetro común para analizar el nivel óptimo al cual debiesen apuntar estos barrios, al realizar los cruces con los recorridos barriales, se evidencia la necesidad de indicadores más específicos para intervenciones PRCH; con distintas áreas de influencia, complementados con un enfoque cualitativo y de percepción, que permitan establecer objetivos claros para los planes maestros.

En su línea social, el PRCH trabaja con las familias potenciando la identificación con el territorio, tomando decisiones conjuntas de plan maestro,

además de ofrecer opciones de movilidad que permitirían la mixtura social desde el territorio hacia otros sectores más heterogéneos. Lamentablemente, en los diagnósticos integrados se detectan distintas problemáticas que no son abordables desde el MINVU, lo que obliga a estas intervenciones a tener una mirada multisectorial que no se ha logrado consolidar con un modelo de gobernanza transversal entre las distintas instituciones estatales. Podría ser que con el nuevo cargo de Gobernador Regional se puedan establecer las prioridades y coordinaciones de las distintas carteras para abordar las distintas aristas de intervención que requieren estos territorios.

Si bien el PRCH tiene la virtud de ser una política pública a largo plazo que trasciende las distintas administraciones, los tiempos, muchas veces, son excesivos para la urgencia que estos territorios presentan. Esto se debe principalmente a los largos procesos de gestión de suelo (adquisiciones, disoluciones de copropiedades, refundiciones de títulos, fusiones, subdivisiones, desafectaciones, etc.) y a los tiempos presupuestarios, que no permiten, por ejemplo, realizar todas las adquisiciones en un solo año, lo que obliga a realizar etapas que se extienden por más de 10 años.

CONCLUSIÓN

Se hace evidente la importancia de avanzar hacia el diseño y ejecución de políticas públicas más articuladas entre sí, con el fin de regenerar barrios de manera integral. El PRCH se muestra, en este sentido, como una gran oportunidad de entregar el sustento urbano para la movilidad sostenible hacia la integración socioespacial a largo plazo. Además, sirve para definir distintas estrategias que permiten reconfigurar sectores, atender las necesidades de las familias y el deterioro físico y social. Pero, para que esto suceda, se debe continuar con su maduración, es decir, reconocerlo no solo a nivel normativo, sino también gubernamental, acompañando las intervenciones desde todas aquellas instituciones que permitan realizar cambios sostenibles en el tiempo.

De este modo, nacen nuevos temas de reflexión, por ejemplo, cómo abordar –de la manera más acorde posible– los niveles de intervención que requiere cada barrio de parte de MINVU. En esa línea, una opción sería generar más programas que reconozcan los grados de deterioro barrial o hacer un solo programa de regeneración que aborde todas las escalas de mejoramiento que puedan aparecer en un territorio.

En cuanto a la multisectorialidad, sería pertinente revisar hasta dónde es factible y auspicioso que muchas instituciones estatales intervengan en un mismo polígono, ya que la hiperfocalización puede producir mayor estigmatización, así como un agotamiento de la comunidad. Por eso, un buen modelo de gobernanza podría mediar y articular de manera real la intervención estatal en los sectores que lo requieran.

La regeneración urbana podría ser un sustento para la integración socioespacial a largo plazo, pues busca producir mejorías en la diversidad

socioeconómica, cohesión e identificación común por el territorio y el acceso equitativo a residencia, oportunidades y servicios. Sin embargo, hay que evaluar la capacidad de acción del PRCH, ya que a la fecha hay un elevado número de sectores con necesidad de intervención, pero por el momento son muy acotados los que pueden acceder al programa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ATISBA (2010). *Reporte "Estudios Guetos en Chile"*. http://atisba.cl/wp-content/uploads/2011/10/Reporte_Guetos_en_Chile2010.pdf
- Bustos-Peñañiel, M., y Castrillo-Romón, M. (2020). Luces y sombras de la regeneración urbana: perspectivas cruzadas desde Latinoamérica y Europa. *Revista INVI*, 35(100), 1–19.
- Chateau, F., Schmitt, C., Rasse, A. y Martínez, P. (2020). Consideraciones para programar la regeneración de condominios sociales en altura. Estudio comparado de tres casos en Chile. *Revista INVI*, 35(100), 143–173.
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. (2021). *Propuestas para una mayor integración social en las ciudades chilenas*. <https://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2021/01/PROPUESTAS-PARA-LA-REGENERACION-URBANA-DE-LAS-CIUDADES-CHILENAS-CNDU.pdf>
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. (2019). *Propuestas para una mayor integración social en las ciudades chilenas*. CNDU.
- Decreto Supremo N°18, de 2017 [Ministerio de Vivienda y Urbanismo] Que aprueba reglamento del Programa de regeneración de conjuntos habitacionales de viviendas sociales. Diario oficial. Santiago, 23 de marzo de 2018.
- Equipo PRCH Legua. (2021). *Informe diagnóstico Plan Regeneración de Conjuntos Habitacionales Legua* (Informe no publicado).
- Habiterra. (2009). *Plan Integral de Rehabilitación Urbana Bajos de Mena y Reconversión del Polígono El Volcán II*. Informe final plan integral entregado a MINVU. https://issuu.com/gobiernodechile/docs/plan_reconversi_n_urbana_bajos_de_mena
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2019). *Sistema de indicadores y estándares del desarrollo urbano*. SIEDU. <http://siedu.ine.cl/>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2020). *Índice de Deterioro Urbano y Social (IDUS)*. <http://observatoriourbano.minvu.cl/>

- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2018). *Manual de procedimiento Programa regeneración de Conjuntos habitacionales*. MINVU.
- Paquette-Vassalli, C. (2020). Regeneración urbana: un panorama latinoamericano. *Revista INVI*, 35(100), 38-61. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582020000300038>
- Ruiz-Tagle, J. (2016). *La segregación y la integración en la sociología urbana: revisión de enfoques y aproximaciones críticas para las políticas públicas*. *Revista INVI*, 31(87), 9-57.
- Ruiz-Tagle, J. (2013). A theory of socio-spatial integration: Problems, policies and concepts from a US perspective. *International Journal of Urban and regional research*, 37(2), 388-408.
- Sabatini, F., Cáceres, G. y Cerda, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *EURE (Santiago)*, 27(82), 21-42.
- Sandoval, C., Sanhueza A. y Williner A. (2015). La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar. *Manuales de la CEPAL*, (1). <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/39055>
- Universidad Adolfo Ibañez (UAI) y Cámara Chilena de la Construcción. (2018). *Índice de Bienestar Territorial*. <http://bienestarterritorial.cl/ambiental/>