



# CIUDAD JUSTA

UNA RUTA PARA UN  
CHILE DE OPORTUNIDADES



 HORIZONTAL

## **EL CAMINO HACIA UNA CIUDAD JUSTA**

La necesidad de tener una reflexión de largo plazo sobre la ciudad, epicentro de nuestra vida en sociedad en un Chile con una tasa de urbanización cercana al 90% y en aumento, comenzó a gestarse en Horizontal hacia fines de 2016. En ese entonces, el equipo de Horizontal y un grupo amplio de profesionales delinearon una serie de iniciativas que fueron recogidas en las propuestas programáticas del candidato Felipe Kast para las primarias presidenciales. Nació así la agenda "Ciudad Justa".

Desde entonces, Horizontal ha seguido reflexionando en torno a este tema al punto de decidir convertirlo en uno de sus pilares centrales de investigación y de propuestas de largo plazo. Esta decisión se basa en que creemos que la ciudad, una buena ciudad, es al mismo tiempo que un espacio de encuentro, de intercambio y de generación de comunidad, una potente palanca de libertad. Un espacio fundamental en pos de la igualdad de oportunidades, del reconocimiento por mérito, de la cohesión social y del despliegue de los proyectos vitales de los ciudadanos y de la sociedad civil, ideales que defendemos con fuerza. Una buena ciudad se erige así en una ciudad justa.

Una ciudad justa es una ciudad capaz de conectar sin exclusiones a sus ciudadanos diversos, haciéndolos parte de las valiosas oportunidades que ella puede ofrecer. Una ciudad justa es, por lo mismo, una ciudad inclusiva y más inteligente porque aprovecha esa diversidad de talentos que la componen, mientras que una ciudad segregada los desperdicia. En último término y por esta misma razón, una ciudad justa es también un espacio que propende a la igualdad relacional entre sus ciudadanos, condición necesaria para que las múltiples y ricas interacciones entre estos se manifiesten.

La ciudad así vista es un espacio de igual ciudadanía y de reconocimiento de igual dignidad entre sus habitantes, elemento fundante de una visión de justicia liberal. Una dignidad que se juega en cómo las oportunidades se articulan en torno al espacio público y al acceso a múltiples servicios fundamentales para una vida digna.

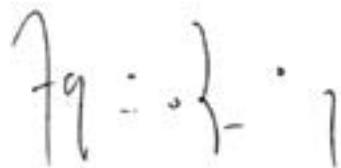
Sin embargo, así como la ciudad puede ser un igualador de oportunidades, vemos que estas oportunidades se encuentran muy desigualmente distribuidas en su territorio. Como lo muestra este trabajo, las brechas geográficas o comunales en cuestiones tan relevantes como infraestructura, transporte, seguridad, luminarias, áreas verdes, acceso a la cultura, a la educación o a la salud, por nombrar algunos ejemplos, son elocuentes y van en desmedro de las familias de menores ingresos. Expresado en términos de una de las causas que Horizontal ha reivindicado desde sus orígenes, su agenda de infancia, esto se traduce en que las oportunidades de desarrollo de un niño nacido en una comuna como Lo Espejo son radicalmente distintas de las de las de uno nacido a apenas 14 kilómetros de distancia en la comuna de Las Condes. Esta desigualdad de oportunidades es reflejo de una ciudad injusta que nos mueve a la acción.

No se trata, por supuesto, de reivindicar un igualitarismo ramplón de plena igualdad material entre los habitantes de la ciudad y cuyo correlato sería una perniciosa nivelación hacia abajo. De lo que se trata es de pensar a la ciudad como un espacio que provea mínimos comunes exigentes y suficientes en materia de acceso a ciertos bienes públicos fundamentales y formación de capacidades en aras del despliegue de los talentos y el ejercicio la libertad. A fin de cuentas, se trata de ver a la ciudad como un espacio compartido, un techo común bajo el cual se aspira a que interactuemos como iguales ciudadanos.

El trabajo que presentamos en este documento "Ciudad Justa" es la primera etapa de una agenda de investigación y reflexión de largo aliento en aras de aproximarse a la discusión en los términos previamente referidos. En consecuencia, el documento no pretende abordar ni todas las aristas del problema, ni tampoco soluciones que serán presentadas en etapas posteriores de esta agenda. Su objetivo es mucho más modesto, pero no menos importante. Por un lado, consiste en abrir la discusión sobre la ciudad situándola a la luz de una reflexión de justicia liberal capaz de proveer una justificación política sobre la necesidad de abordar sus problemáticas. Por otro, proporciona un diagnóstico cuantitativo y cualitativo de las desigualdades espaciales observadas en la ciudad en torno a seis ejes concretos que se propone debieran ser foco de la política pública: 1) Movilidad y transporte público, 2) Seguridad, 3) Vivienda e integración, 4) Calidad del espacio compartido, 5) Servicios públicos, Educación y Salud, 6) Barrios críticos y segregación.

Este primer trabajo de la serie Ciudad Justa, no habría sido posible sin la ayuda y el compromiso de todo el equipo de Horizontal integrado por Cristobal Gigoux, Carolina Fernández, Carlos Muñoz, María Teresa Razinsky, Alfonso España, Valentina Verbal, y Arturo Subercaseaux. A todos ellos muchas gracias. También estamos en deuda con Pablo Correa, Slaven Razmilic, Juan Pablo Martínez, Juan Carlos Jobet, Pablo Kast, Manuel Alfaro y Diego Aguilar quienes, con sus ideas, iluminaron la discusión y le dieron estructura al documento. Asimismo, vayan nuestros agradecimientos a Iván Poduje, Pía Mora, Juan Carlos Jobet y Mathias Klotz quienes participaron

de nuestro primer seminario de Ciudad Justa realizado en octubre de 2018. Finalmente, agradecer también los comentarios a versiones previas de este documento efectuados por Iván Poduje, Gastón Cañas, Benjamín Ugalde y Luis Valenzuela quien, además, prestó valiosa ayuda estadística y de georreferenciación plasmada en varios de los mapas contenidos en este documento.



**IGNACIO BRIONES**

Presidente Directorio del Centro de Estudios Horizontal

*Santiago, 23 de noviembre de 2018*

# Tabla de contenido

<b>Introducción: Construcción de una ciudad justa: Una mirada liberal</b>	<b>8</b>
Hacia una concepción liberal de justicia	10
La ciudad como fenómeno político y espacio de relaciones humanas	12
En definitiva, ¿qué es la ciudad justa?	12
La ciudad como foco de atención de las políticas públicas	13
<b>1. Movilidad y transporte: Los problemas de una ciudad desconectada</b>	<b>16</b>
Introducción	17
Dimensiones para el diagnóstico	17
<b>2. Seguridad: Recuperando los barrios para los vecinos</b>	<b>22</b>
Introducción	23
Dimensiones para el diagnóstico	23
<b>3. Vivienda e integración: Los desafíos de una ciudad segregada</b>	<b>28</b>
Introducción	29
Dimensiones para el diagnóstico	29
<b>4. Calidad del espacio compartido: Inequidad en lo público de la ciudad</b>	<b>34</b>
Introducción	35
Dimensiones para el diagnóstico	35
<b>5. Servicios, educación y salud: Cuando el Estado no llega a todos por igual</b>	<b>56</b>
Introducción	57
¿Existe justicia en la educación?	57
¿Existe justicia en la protección de la salud?	63
¿Existe justicia en la provisión de servicios públicos estatales?	70
<b>6. Segregación y barrios críticos: Cuando la ciudad fracasa en sus fines</b>	<b>76</b>
<b>Caso de estudio: La Legua</b>	<b>84</b>
Introducción	85
Violencia y crimen organizado	86
Entorno urbano	88
Vulnerabilidad social y económica	90
Cultura e identidad	93
Conclusión	94
Referencias	95

<b>Ilustración 1:</b>	<b>19</b>	<b>Ilustración 12:</b>	<b>50</b>
		<b>Ilustración 13:</b>	<b>52</b>
<b>Ilustración 2:</b>	<b>20</b>	<b>Ilustración 13:</b>	<b>59</b>
		<b>Ilustración 14:</b>	<b>65</b>
<b>Ilustración 3:</b>	<b>21</b>	<b>Ilustración 15:</b>	<b>71</b>
<b>Ilustración 4:</b>	<b>26</b>	<b>Ilustración 16:</b>	<b>78</b>
<b>Ilustración 5:</b>	<b>30</b>	<b>Ilustración 17:</b>	<b>79</b>
<b>Ilustración 6:</b>	<b>31</b>		
<b>Ilustración 7:</b>	<b>32</b>		
<b>Ilustración 8:</b>	<b>36</b>		
<b>Ilustración 9:</b>	<b>40</b>		
<b>Ilustración 10:</b>	<b>41</b>		
<b>Ilustración 11:</b>	<b>46</b>		

# Introducción

## Construcción de una ciudad justa: Una mirada liberal

*“Una vez que todos los ciudadanos disfruten de un estándar decente de libertades, suficientes para funcionar como un igual en sociedad, las desigualdades en el ingreso más allá de ese punto parecieran no ser tan problemáticas en sí mismas”*

Elizabeth Anderson, 1999

*“Es erróneo mantener una elevada calidad de la infraestructura impidiendo que más personas puedan disfrutar de esa infraestructura. Resulta más ético –y también más económicamente beneficioso para el país como un todo- invertir más en infraestructura urbana de manera que más personas puedan disfrutar de ella”*

Edward Glaeser,  
El triunfo de la ciudad, 2011

*“Hoy en día el liberalismo debe escapar de su identificación con las elites y el estatus quo y reavivar ese espíritu reformista”*

The Economist, 2018

Horizontal, tanto desde su trabajo académico como desde su posicionamiento público, ha reivindicado principios liberales como su fundamento de sus reflexiones de política pública.

**Nuestra opción por el liberalismo** se basa en una convicción profunda de poner siempre a la persona y la construcción de sus proyectos vitales en el centro de nuestra reflexión. Esto implica reivindicar con fuerza y claridad que son las personas, con su libertad y creatividad, los verdaderos motores de la sociedad. La inspiración del liberalismo se resume, a fin de cuentas, en un principio moral muy profundo que Kant ponía en los siguientes términos: la persona, en tanto sujeto de igual dignidad, siempre debe ser tratada como un fin en sí mismo y nunca como un mero medio. Velar por la autonomía en la construcción de proyectos vitales intrínsecamente valiosos es una consecuencia de ello

Si la afirmación del individuo constituye un tronco central esta postura no está desconectada de la sociedad como livianamente algunos supones. Libres e iguales, al menos en teoría, nos desenvolvemos en sociedad, intercambiando bienes, adquiriendo y proveyendo servicios, o simplemente interactuando unos con otros, compartiendo nuestros sueños y desafíos. Como doctrina política, el liberalismo nace y se erige desde una profunda vocación social, que es el progreso de los pueblos a partir de la libertad de las personas.

Así, el liberalismo no puede ser indiferente a la existencia de posiciones en que personas sean incapaces de presentarse en un plano de igual dignidad ante la comunidad política, o a la consolidación de condiciones que limiten severamente la posibilidad de tener una sociedad de oportunidades. Ser liberal exige no sólo defender las libertades propias, sino propender a que todos quienes pertenecemos a la misma comunidad política tengamos condiciones razonables para configurar nuestros

proyectos de vida. Una sociedad abierta a las a las oportunidades es, desde este punto de vista, un ideal al cual aspirar. La ciudad, espacio no solo físico, sino que social por esencia, juega un rol medular en la reflexión de una sociedad de oportunidades y de ciudadanos que interactúen en un plano de igual dignidad.

En este primer documento, que da el puntapié inicial a una discusión medular que Horizontal se propone abordar en sus estudios futuros, nuestro objetivo es sentar las bases de lo que será nuestra reflexión sobre la ciudad y las oportunidades que ofrece, que deja de ofrecer y que debiera ofrecer. Se trata de un documento de apertura y no de uno definitivo pretenda abordar las múltiples y complejas aristas del desafío central que tenemos por delante: los elementos que definen a una ciudad justa en tanto espacio de oportunidades y de vida en común, su justificación al alero de una teoría de justicia liberal, así como las propuestas de política que pueden hacerse en tal dirección.

**De esta forma, en este primer trabajo se expone nuestra reflexión sobre lo que debiera ser una ciudad justa en el sentido de ser capaz de configurarse como un espacio inclusivo, de reconocimiento y, sobre todo, abierto a las oportunidades y el despliegue de los talentos y autorrealización de los proyectos vitales de sus ciudadanos.** Así, si bien el objeto primario de la justicia es el modo en que las grandes instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de ventajas provenientes de la cooperación social, nosotros nos referiremos a aquellas instituciones, condiciones e interacciones sociales que dicen relación con la ciudad, y que, en definitiva, son imperativos para la existencia de oportunidades y para propender a grados razonables de equidad en las relaciones sociales.

Este documento se estructura en torno al siguiente esquema de trabajo: indicaremos **qué** entendemos por justicia, **por qué** la ciudad es un

objeto de acción política, **qué es**, entonces, una “ciudad justa”, y, en consecuencia, **cuáles son** los aspectos de ciudadanía y distributivos de la ciudad a los cuales deberemos poner atención, en la medida en que impactan en las libertades y en las oportunidades de las personas. A este respecto, ofrecemos un diagnóstico de la realidad chilena en torno a seis ejes temáticos de la ciudad que nos parecen centrales para abordar el desafío de una ciudad justa: 1) Movilidad y Transporte; 2) Seguridad; 3) Vivienda e integración; 4) Calidad del espacio compartido; 5) Servicios públicos y 6) segregación y barrios críticos.

## HACIA UNA CONCEPCIÓN LIBERAL DE JUSTICIA

Corresponde destacar el origen de las polis, que fue la primera forma de asociación política con el fin de asegurar las condiciones sociales para la libertad de cada uno de sus miembros, pues no se vive en comunidad con el objetivo de sobrevivir, sino para vivir bien. Como indica Aristóteles:

*“La comunidad perfecta de varias aldeas es la ciudad, que tiene ya, por así decirlo, el nivel más alto de autosuficiencia, que nació a causa de las necesidades de la vida, pero subsiste para el vivir bien”<sup>1</sup>*

En efecto, los griegos concebían la ciudad como *pólis*, y este término a veces ha sido traducido como “Ciudad Estado”, cuya naturaleza, en términos de Aristóteles, era la comunidad autosuficiente para hacer posible la realización de todos los fines humanos<sup>2</sup>. De ahí que el ciudadano era “*polítes*” y la ciudadanía “*tò politikón*”<sup>3</sup>.

En consecuencia, el desarrollo de los Estados tiene como correlato a la ciudad y sus habitantes, siendo éste el espacio de la política, el ejercicio de los derechos, y el lugar en donde éstos valen, pues es allí en donde uno se relaciona con los otros.

Sin embargo, en las ciudades no todos han vivido

bien, pues desde antaño las diversas asociaciones políticas han determinado diferencias entre sus habitantes por distintas razones, cuyos efectos pueden constatarse en la desigualdad de trato social y material. El liberalismo, en defensa de la libertad, supone que para el ejercicio de la misma en sociedad es necesario garantizar igualdad de derechos, igualdad ante la ley y, además, ciertos grados de equidad de condiciones sociales de forma tal de, parafraseando a Adam Smith, poder presentarse sin vergüenza ante el otro, es decir, en un cierto plano de igualdad relacional<sup>4</sup>.

Una concepción liberal de justicia se sustenta, ante todo, en la ratificación de cuatro ideas estructurales: **i)** la afirmación de la igualdad moral y política de todas las personas como imperativo de reconocimiento y protección del status de libres e iguales; **ii)** que la acción política sea capaz de proveer una justificación universalmente aceptable por todos los integrantes del mismo contrato social; **iii)** que exista igual consideración y respeto por los intereses de todos los ciudadanos, evitando privilegios y discriminaciones o que se impongan condiciones sin el consentimiento de los ciudadanos y; **iv)** que, como doctrina, se tenga como objeto de acción política la integridad del orden social, en tanto se regula y distribuyen las ventajas y costos de la cooperación social, previniendo efectos indeseados en las **condiciones sociales**.

### ¿Qué entendemos por condiciones sociales?

Todo aquello que influye en la posición que un ciudadano tiene respecto a otros en el espacio público, es decir, con los miembros que componen la sociedad civil. La aspiración moral en el liberalismo es que, sin distinción alguna, nos podamos representar ante nuestros pares desde un plano de cierta igualdad relacional o, si se quiere, desde uno de igual ciudadanía.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Smith, Adam. *Una Investigación Sobre la Naturaleza y las Causas de la Riqueza de las Naciones*. 1776. V.2.k.3.

<sup>5</sup> Brieba, Daniel. *“Igualdad Democrática: La Teoría de*

Por lo tanto, al indicar que los individuos deben ser capaces de aparecer como iguales ante la comunidad política, no nos referimos a la batalla por el solo reconocimiento de la igual ciudadanía formal desde el Estado a través de las leyes. Nos referimos también a ciertas condiciones básicas que configuran el espacio donde habitan las personas: áreas verdes y espacios públicos, calles y transporte público y privado, seguridad, acceso adecuado a salud, educación y cultura, entretención y servicios varios como telecomunicaciones, internet, comercio y otros tantos, todos ellos centrales para la vida política y para las oportunidades que la ciudad debiera propender a ofrecer. Aquí también se encuentra el sector privado pues forma parte de la sociedad civil, genera bienes públicos y es el principal agente en la creación de más y mejores oportunidades para desarrollarse.

Así, en este documento nos interesa **enfocarnos en las relaciones de horizontalidad, oportunidades y reciprocidad que una ciudad justa está llamada a ofrecer**. Se trata de visualizar a la ciudad como un espacio y plataforma central en ofrecer un cierto conjunto de funcionamientos suficientes para que sus ciudadanos puedan desplegarse como iguales desde un punto de vista relacional. No se trata, por ende, de concebir simplistamente a la ciudad como una palanca igualitarista en el sentido que cualquier diferencia material o de ingresos en su seno deba ser anulada. Por el contrario, el desafío consiste más bien en asegurar ciertas condiciones mínimas para que todos los ciudadanos puedan sentirse dignamente parte del espacio en que habitan con otros, desplegar sus talentos con razonable igualdad de oportunidades y, por esa vía, ofrecer una justificación a desigualdades de ingreso legítimas o merecidas que, por ende no debieran

ser preocupantes en sí mismas<sup>6</sup>. Se trata, a fin de cuentas, de proponer, siempre con un foco en los más desfavorecidos, un enfoque suficientario pero de mínimos exigentes que “nivelan hacia arriba” en una serie de elementos propios de la ciudad y sus bienes públicos.

Cuando nos referimos a que debe haber una distribución equitativa de funcionamientos, hacemos mención a las capacidades que garantizan el reconocimiento como un igual, las que, en una ciudad, debiesen ser básicas para la libertad de sus miembros. Esta equidad de funcionamientos no niega la responsabilidad individual, sino que la perfecciona, en cuanto maximiza el despliegue de los talentos y el relacionamiento en un plano de mayor igualdad.

Así entendido, el deber básico de los ciudadanos, para vivir desde relaciones sociales justas, es asegurar las condiciones de igual ciudadanía y libertad de todos sin negar la responsabilidad individual. Dado que las capacidades son en buena medida resorte de la política pública pero ejecutadas y realizadas por la comunidad política y el sector privado, no se está declarando que son más importantes para la felicidad individual ni que los gobiernos han de financiarlas necesariamente ya que, en última instancia, son los mismos ciudadanos quienes pueden proveerlas, y quienes determinan el uso o importancia de los funcionamientos mencionados.

En suma, la igualdad democrática -que es piedra angular en la concepción de la justicia aquí expuesta- apunta a **enfrentar las relaciones de dominación (en el sentido amplio de la palabra y no necesariamente de dominación física) que puedan surgir en el seno de la polis, promoviendo la equidad en las interrelaciones humanas según patrones de distribución de bienes instrumentales para constituir relaciones horizontales entre ciudadanos y favorecer**

Justicia de Elizabeth Anderson”. Centro de Estudios Horizontal. 1 de septiembre de 2015.

<sup>6</sup> Ídem.

relaciones sociales igualitarias<sup>7</sup>.

### LA CIUDAD COMO FENÓMENO POLÍTICO Y ESPACIO DE RELACIONES HUMANAS

La ciudad se ha configurado como el ordenamiento territorial donde se despliega con mayor intensidad la convivencia humana y el ecosistema más relevante de la sociedad en que vivimos. El hecho de que, por primera vez en la historia de la humanidad, la población urbana sea mayor que la rural implica que los desafíos asociados a la vida en la ciudad sean los más relevantes en materia del diseño e implementación de las políticas públicas, y en general del quehacer político, por ser el espacio donde a través de economías de escala se distribuyen más y mejores beneficios de la vida en sociedad. En el caso chileno, el predominio de la ciudad es claro: cerca de un 90% de los chilenos viven en ciudades.

Si las cifras anteriores denotan un indudable triunfo de las ciudades, los beneficios y oportunidades que ellas potencialmente ofrecen a sus habitantes distan de ser las más adecuadas o simétricas entre ciudades o dentro de una misma ciudad. Podemos tener ciudades, pero no necesariamente buenas ciudades. Y es que, en buena medida, una buena ciudad puede evaluarse por su capacidad para conectar a sus ciudadanos, hacerlos partícipes de sus múltiples beneficios, al tiempo que atraer a nuevas personas que viven fuera de la ciudad y de sus oportunidades. Por albergar y promover una multiplicidad de interrelaciones en ámbitos tan diversos y valiosos como la cultura, el comercio, el emprendimiento, el esparcimiento, el trabajo o la simple conversación, una ciudad que propende a facilitar encuentros entre personas diversas es una ciudad más rica. Es también una ciudad más inteligente e inclusiva. Y es que una ciudad que conecta a sus habitantes es una ciudad que aprovecha al máximo la diversidad de talentos; en contraste una ciudad segregada, los desperdicia.

<sup>7</sup> Anderson (1999).

### EN DEFINITIVA, ¿QUÉ ES LA CIUDAD JUSTA?

La ciudad es un espacio esencial de una buena vida en comunidad. Es el techo común que nos alberga como ciudadanos y que está llamada a proveer oportunidades valiosas para el despliegue de nuestros sueños, de nuestros proyectos vitales y de nuestra libertad. Es por ello que creemos que es ineludible abordar el tema de la ciudad desde una perspectiva de justicia y de oportunidades. Ello requiere empezar a abordar con decisión una serie de temas reseñados más adelante en este documento. Temas que, de no ser abordados significará la prolongación y reproducción del dolor de muchos de vivir en una ciudad sin las condiciones básicas para una libre e igual ciudadanía. Una ciudad injusta.

Una ciudad, para ser justa, no puede excluir o segregar a las personas y a las agrupaciones de la sociedad civil que de allí emergen. Tampoco discriminarlas arbitrariamente sobre la base de marcadores adscriptivos de raza, sexo o condición social. En efecto, para que una ciudad sea justa y sus miembros puedan ser libres, deben encontrarse, al menos, en relativa igualdad de condiciones en cuanto a sus capacidades, porque de este modo es posible una **relación horizontal y democrática**, y, en esta misma medida, una adjudicación de recompensas ancladas en el mérito y una mayor cooperación en el sistema productivo<sup>8</sup>.

De este modo, la justicia social aplicada al ordenamiento de la ciudad se refiere tanto a las condiciones que permiten el ejercicio de la libertad de cada uno de sus miembros, como a una cierta igualdad de condiciones que posibilitan la cooperación en la sociedad civil. Así, el imperativo de justicia también permitirá ponderar la equidad en el acceso y garantías de bienes y servicios de interés público, como el transporte, las áreas verdes, el agua potable o la planificación

<sup>8</sup> Ídem.

territorial, entre otros, según si su distribución territorial y accesibilidad expresan, permitan o sostengan relaciones de igualdad entre los ciudadanos.

La injusticia en la vida de ciudad vendrá dada por la desigual distribución de bienes y servicios públicos dentro del territorio, de modo que expongan a personas o segmentos de la sociedad a relaciones que erosionen condiciones básicas de su igual ciudadanía. En este sentido, el problema no es tanto la natural y desigual distribución de ingresos, sino que la distribución inequitativa de bienes públicos y privados, pues estos constituyen el espacio común para funcionar como un ciudadano igual ante otro. Esta asimétrica distribución afecta, a su vez, la posibilidad de los ciudadanos de desplegar sus talentos, ser recompensados en función de su mérito y esfuerzo y ser artífices de sus distintos proyectos de vida<sup>9</sup>.

**La ciudad justa vista como una plataforma de capacidades y oportunidades es una ciudad** que favorece y promueve las virtudes de cada uno de los individuos, independiente del lugar en que nacieron, crecieron o vivieron. La ciudad justa es, entonces, una ciudad de relaciones horizontales entre ciudadanos libres e iguales.

## LA CIUDAD COMO FOCO DE ATENCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Una mirada hacia la ciudad como objeto de políticas públicas impone entender el concepto en un sentido complejo y político: más allá de ser una configuración territorial de convivencia humana que propende hacia una necesaria densificación que la torna más inclusiva, se debe entender como un territorio especial para la acción política, la actividad económica, las interrelaciones sociales, la generación de confianzas, el sentimiento de comunidad y el desarrollo de sus habitantes como iguales ciudadanos partícipes de esa comunidad

política.

Sin embargo, a pesar de que millones de chilenos participen de ella y de sus beneficios, el hecho de vivir en zonas periféricas o alejadas de sus destinos, con largos tiempos de transporte, inseguridad, falta de infraestructura mínima, pocos servicios o terrenos baldíos transformados en basurales, no pueden ser minimizados. Estas desigualdades tienen consecuencias de fondo sobre la forma en que nos relacionamos, las oportunidades a las que tenemos acceso para desplegar nuestros proyectos de vida y, en último término a cómo nos sentimos parte de la misma comunidad política.

Una mirada integral a la ciudad debe propender hacia una planificación territorial que responda multisectorial y proactivamente a estos problemas, capitalizando de manera equitativa los beneficios de la urbanidad, poniendo atención en la existencia de condiciones adecuadas de habitabilidad, calidad de las construcciones, bienes y servicios públicos junto a la sinergia de los impactos y externalidades sobre la vida en la ciudad.

El urbanismo, la ciudad y el desarrollo en todas sus dimensiones son temas estructurales para el Chile del siglo XXI. Se trata de sistemas complejos con enormes desafíos en temas como la segregación territorial, la seguridad, los tiempos de transporte y una calidad de vida asimétrica. ¿Qué componentes e interacciones deben ser de interés público, en el sentido de favorecer (o desfavorecer) la adecuada distribución de beneficios, bienes y servicios de una ciudad respecto de todos sus habitantes?

En lo que sigue del documento proponemos seis ejes temáticos estructuran la columna vertebral de una adecuada concepción política de la ciudad, y desde ellos fluyen importantes desafíos de política pública. Estos son:

<sup>9</sup> Sen, Amartya (1998). "Bienestar, justicia y mercado", Barcelona: Ediciones Paidós.

1. Movilidad y transporte público
2. Seguridad
3. Vivienda e integración
4. Calidad del espacio compartido
5. Servicios: Educación - Salud
6. Barrios críticos y segregación

**Frente a la movilidad urbana, el transporte público se erige como uno de los principales motores de acercamiento y encuentro entre ciudadanos.**

Un sistema de transporte público intermodal, de amplia cobertura y tiempos razonables y predecibles de traslado, permite disminuir las distancias físicas, acercar a las personas a sus trabajos, así como a los bienes y servicios que desean y favorecer el encuentro entre los habitantes.

La estructura misma del sistema debe orientarse a facilitar la movilidad fluida a lo largo del territorio, sin imponer cargas socialmente indeseables, como pérdida de tiempo en desplazamientos lentos, contaminación ambiental o disminución en la calidad de vida. En suma, evitar que las personas vivan irremediamente separadas por la geografía.

Por su parte, **la seguridad representa una de las mayores preocupaciones para los ciudadanos**, hecho refrendado permanentemente en todas las encuestas de opinión pública. La delincuencia es una amenaza no sólo contra la posesión legal de bienes materiales, sino también impone un costo social importante: la preocupación por el bienestar personal y familiar frente a una sensación de riesgo o amenaza de ser víctima de un hecho delictivo. Quien vive con alta inseguridad, vive, de alguna manera, encerrado, privado de libertad.

La falla del Estado a este respecto no se remite, por cierto, únicamente a los recursos policiales. Tiene que ver también con la dignidad del espacio público, incluyendo un adecuado diseño urbano que dificulte la ocurrencia de delitos, la

infraestructura pública como son por ejemplo luminarias adecuadas. Tiene que ver, además, con un adecuado empoderamiento de la sociedad civil, los vecinos y sus comunidades, para efectuar labores preventivas. Por último, debe potenciar el propio rol preventivo que le compete al Estado, incluyendo en éste las políticas educacionales y de rehabilitación.

Frente a la planificación territorial, son los planes reguladores, con la participación de la sociedad civil, los que facilitan la búsqueda del justo equilibrio entre la calidad de vida de los barrios y la necesaria densidad para una ciudad más inclusiva y accesible. Por su parte, en **política de vivienda**, la falta de acceso a vivienda o el hacinamiento e inhabitabilidad de la vivienda propia generan consecuencias muy negativas para la calidad de vida.

Es deber del Estado y de la comunidad atender no sólo a la carencia e insuficiencia de la realidad habitacional de los ciudadanos y apoyar a quienes desde el esfuerzo procuran acceder a mejores viviendas, sino también dar respuesta a la segregación territorial desde la densificación y favorecer el acceso a la ciudad y sus oportunidades de quienes provienen de sectores distantes a los ejes centrales de las ciudades, frente al hecho de que 500 mil familias en todo Chile requieren una solución habitacional. Entender la política habitacional como un motor de reasignación de oportunidades de desarrollo para las familias beneficiarias y la generación de redes barriales de apoyo es el epicentro.

Pero la ciudad va mucho más allá. La distribución equitativa de bienes y servicios públicos y privados favorece su configuración como un lugar de encuentro, de dignidad e integración.

Todo lo anterior invita a reflexionar sobre políticas urbanas entendidas como una manera concreta para crear **espacios públicos y diseño urbano de buena calidad, generadores de inclusión,**

invirtiendo en los sectores más postergados para ampliar sus espacios de libertad y favorecer su acceso al comercio, los servicios públicos y la existencia de espacios públicos de calidad, particularmente áreas verdes accesibles. Invertir en ciudad es una ruta directa a la igualdad ciudadana, al desarrollo de las personas y a un sentido de pertenencia.

Parece inaceptable que las comunas de menores ingresos, caracterizadas por viviendas pequeñas y escasos espacios exteriores, sean además las que tienen menos áreas verdes, y menor vida de barrio en ellas, pues muchas veces son utilizadas como lugar de trabajo por bandas de narcotráfico. Estos necesarios espacios públicos deben funcionar como extensión de las casas; áreas para el juego y pasatiempo de niños y adultos mayores, la realización de deportes o celebración de actividades familiares o de barrio, y favorecer decididamente el encuentro y relaciones barriales.

Finalmente, **está el desafío de la segregación territorial**. La segregación territorial, y con ello la proliferación de distintos focos con estándares considerablemente distintos de bienes y servicios, es algo que erosiona nuestra igual ciudadanía.

La abundancia de comercio, bancos, retenes policiales, clínicas privadas o colegios de calidad en comunas como Providencia o Santiago es una realidad increíblemente diferente tan sólo a un par de kilómetros de ellos, como en Conchalí o La Granja. Las capacidades a las que podrá acceder alguien, particularmente educacionales y laborales, variarán según la comuna en la que esté, y resulta natural que ciertas comunas ofrezcan más y mejores oportunidades, por ser comunas socioeconómicamente privilegiadas.

El desafío aquí, por supuesto, no es nivelar hacia abajo e inhibir la calidad de vida y de bienes y servicios de aquellas comunas más favorecidas, sino configurar la ciudad de modo

que todos puedan acceder de manera equitativa a un estándar de oportunidades que le permitan desplegar de la manera más libre sus proyectos de vida, en todo el territorio de la ciudad, con particular atención a quienes, por la segregación territorial, habitan en viviendas hacinadas o de baja habitabilidad.

Especial atención merecen los **barrios críticos, aquellos espacios urbanos donde la ciudad ha fallado gravemente en su labor integradora**.

El narcotráfico, por ejemplo, ha establecido una plataforma de delincuencia a través del uso del espacio público, con un predominio sobre otras actividades y sobre la vida de los vecinos afectándoles severamente.

Las bandas narcotraficantes de cierta forma desplazan la vigencia del Estado de Derecho en esas zonas, superado en su deber de prevención y sanción de la criminalidad, y terminan imponiendo importantes cargas sociales sobre sus habitantes, donde los niños, niñas y adolescentes se vuelven especialmente vulnerables a convertirse en esclavos para el narcotráfico o iniciarse en la vida criminal. No es casual que donde existe más deserción escolar es donde más vulnerabilidad existe.

Ciertamente, estos son apenas algunos de los múltiples desafíos de nuestras ciudades. Todos ellos están cruzados por un norte común: alcanzar una igual consideración y respeto por todos los ciudadanos, y que una más equitativa distribución de los bienes y servicios públicos y urbanos se convierta activamente en un motor de oportunidades.

# 1.

**Movilidad y transporte:  
Los problemas de una  
ciudad desconectada**

## INTRODUCCIÓN

La ciudad como forma de organización territorial presenta muchas ventajas comparativas frente a la vida rural, tales como mayor disponibilidad de bienes y servicios, menores niveles generales de pobreza, más y mejores espacios compartidos y, sobre todo, mayores focos de desarrollo económico. Así, diversifica las oportunidades con las que las personas contamos para impulsar nuestros proyectos de vida y favorece un mayor progreso personal y social.

Una reflexión sobre la justicia en la ciudad, es decir, sobre cómo sus beneficios permiten el acceso y se distribuyen respecto de todos sus ciudadanos sin discriminación, presupone atender al desplazamiento de las personas a lo largo del territorio hacia sus puntos de interés de manera regular, rápida y segura. No sólo importa la existencia y distribución de los bienes y servicios que provee la ciudad, sino que las personas, a su vez, requieren contar con las condiciones materiales que permitan a las personas el libre y seguro desplazamiento hacia ellos, por lo que las veredas, la infraestructura vial y los medios de transporte son una *conditio sine qua non* para la vida urbana, sea en las cercanías del hogar o a distancias considerables.

La existencia, acceso, calidad y cobertura de la infraestructura para la movilidad y del sistema público de transporte se erigen como una de las principales preocupaciones de la política urbana, en tanto de esto dependerá si podremos o no siquiera acceder a aquellos espacios que nos son relevantes, y con ello poder ampliar nuestros horizontes y oportunidades.

## DIMENSIONES PARA EL DIAGNÓSTICO

Dicho lo anterior, nos proponemos abordar los problemas de la movilidad urbana y el impacto que tiene en la vida de los habitantes del territorio.

Por movilidad urbana entendemos la capacidad de desplazarse desde y hacia cualquier punto del territorio, a través de cualquier medio de transporte. Así, dependerá de la existencia de infraestructura que permita sostener las distintas formas en que las personas decidan transportarse y facilitar su desplazamiento seguro. Si el trayecto hacia el destino de interés se realiza peatonalmente, se requerirá una mirada hacia la existencia y conservación de las veredas, pasos de cebra, semáforos y luminarias, condiciones necesarias para un desplazamiento peatonal seguro. Si el medio de transporte es la bicicleta, se requerirá de una red integrada de ciclovías que permitan fluidamente el desplazamiento hacia el destino.

Finalmente, desde el punto de vista del transporte vehicular privado, se hace necesario la existencia de calles, avenidas y autopistas urbanas, que permitan y soporten los flujos de personas con fluidez, así como de señalética clara y completa que faciliten el desplazamiento y prevengan accidentes de tránsito. Esto es así porque resulta contraproducente ignorar el aumento en la tasa de motorización que el país ha experimentado y que seguirá experimentando conforme aumente su ingreso, regularidad empírica latamente comprobada en otros países de mayor nivel de desarrollo.

Negar la realidad de un aumento esperado del parque automotriz, realidad que de paso es un sueño para miles de familia que, por vez primera, tienen la posibilidad de acceder a un automóvil, es mala política pública. Hay que hacerse cargo de ella.

Sin embargo, estimamos que la columna vertebral de la movilidad urbana serán los sistemas masivos

de transporte público. Esto, pues permiten a las personas desplazarse dentro del territorio hacia sus lugares de interés, a través de distintos medios cuya disposición y escala implican precios accesibles y de cobertura suficiente como para que cualquier persona tenga la opción de desplazarse, desde cualquier punto de la ciudad a otro, siempre y cuando la infraestructura sea adecuada para ello.

Será entonces el transporte público la principal herramienta de justicia en la movilidad urbana, en tanto permite a las personas relativizar las distancias entre sus hogares y sus puntos de interés, reduciendo tiempos de desplazamiento y aumentando la accesibilidad a oportunidades y lugares de interés.

Un buen sistema público de transporte debe operar desde la accesibilidad de precios, amplia cobertura territorial, certeza y tiempos razonables de desplazamiento, integración modal de los distintos medios de transporte y seguridad personal y vial. A su vez, es imperativo que todos los estándares anteriormente mencionados se cumplan equitativamente tanto en Santiago como en regiones, situación que lamentablemente no ocurre hoy en día a excepción del metro.

En consecuencia, el diseño del transporte en una ciudad debe considerar la menos cuatro dimensiones: i) la regulación y operatividad de los sistemas públicos de transporte, ii) la calidad del servicio y los tiempos de desplazamiento, y iii) la integración e intermodalidad de los diversos medios públicos de transporte.

En primer lugar, si bien existen normas que establecen reglas uniformes para el transporte público en el Gran Santiago, existe una grave falta de regulación en regiones respecto a estándares de calidad, cobertura, externalidades ambientales, frecuencias y tarifas. A su vez, tampoco existen incentivos a la modernización de los vehículos de transporte público, en vez de simplemente reciclar

“micros amarillos” provenientes desde la capital o retener en circulación buses por 20 años o más.

En efecto, sostiene Moraga<sup>10</sup> que en las ciudades de Chile hay una escasa regulación, fiscalización y funcionalidad en el sistema de transporte. Tirachini a su vez señala que “los problemas del Transantiago en los últimos años provocaron una ralentización de la modernización del transporte público en regiones. Muchas de estas ciudades tienen buses antiguos, de muy mala calidad, con conductores que no tienen buenas condiciones laborales y vehículos que no están diseñados bajo los requerimientos de la accesibilidad universal<sup>11</sup>”

En otras palabras, el desarrollo del sistema de transportes en las regiones está atrasado producto de la hegemonía de Santiago: el diseño y la infraestructura de transportes es deficiente y carente de planificación a largo plazo de los distintos componentes que estructuran el sistema de transporte de las ciudades.

Por ejemplo, en muchas ciudades, el sistema de transporte no tiene un mecanismo de pago integrado, existen déficit en la cobertura territorial e incertidumbre respecto a los tiempos de traslado, o baja calidad de los vehículos. Tampoco existen vías diferenciadas para los buses, entre otras deficiencias. Todo esto empeorando con ello la contaminación ambiental -del aire o acústica- que se genera.

Así, la equidad regional del transporte público se presenta como uno de los principales desafíos en materia de movilidad y transporte en Chile, de modo que en todas las ciudades de nuestro país los usuarios del transporte público cuenten con estándares de calidad, frecuencias, seguridad o tiempos de traslado equitativos.

Dicho lo anterior, el diseño del sistema de transporte debe ser capaz de conversar con la dinámica que se observe en cada una de las ciudades, a través de un diseño flexible para adaptarse a los cambios que generen sus

habitantes. Es decir, el sistema de transporte debe tener **mecanismos que internalicen la información contenida en las prácticas de desplazamiento, para que no vuelvan a ocurrir catástrofes como lo fue la implementación del Transantiago, cuya principal falla fue justamente ésta**<sup>12</sup>. Esos mecanismos deberían permitir al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones tomar mejores decisiones sobre la distribución de gasto público vinculado al transporte, localizando territorialmente los problemas e incluso previniéndolos.

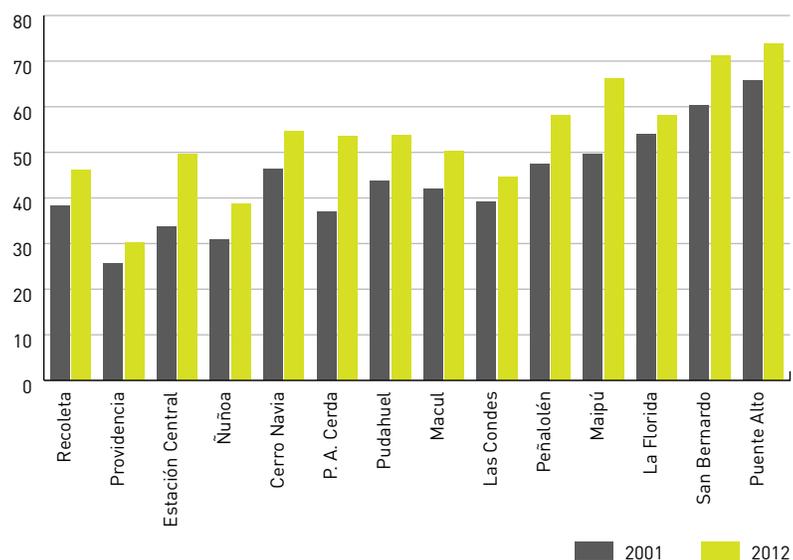
En segundo lugar, el análisis de la literatura sobre los sistemas de transporte destaca que un sistema integrado sólo es alcanzable a través de **medidas que acorten los tiempos de desplazamiento**, y de una efectiva **integración entre distintos medios de transporte**. Esto requiere de una infraestructura que pueda sostener en el tiempo el uso diario de millones de habitantes en cada ciudad que utilizan el sistema de transporte público para trabajar (65%) y estudiar (25%)<sup>13</sup>. En este sentido, la integración modal del transporte público debe priorizar las opciones que beneficien e incluyan a todos por igual, considerando la información de sus destinos y orígenes para optimizar los recorridos.

De esta manera se facilita la participación en instancias propias de la sociedad civil como la producción económica y la asistencia a instituciones educativas, y este diseño debe ser abierto a cualquiera sea la solución modal más costo-eficiente, que en algunos territorios será un trazado de metro, buses, colectivos, trenes de cercanías, etc. En caso contrario, estaríamos en presencia de un sistema desarticulado, cuyos efectos inmediatos serían la segregación de quienes viven en ciertos lugares o utilizan ciertos medios de transporte, reduciendo el acceso a las oportunidades en el territorio.

En efecto, Santiago representa un caso emblemático: los tiempos de desplazamiento promedio son diferentes según el origen y destino, en especial para aquellos que viven en comunas de menores ingresos, ubicadas principalmente en la periferia, lo que muestra que **estamos en presencia de una ciudad que no da igual consideración al uso del tiempo de sus habitantes**. Como se observa en el siguiente gráfico, las personas que viajan desde zonas periféricas tienden a demorar más en llegar al centro de la capital.

Por ejemplo, una persona que vive en San Bernardo se demora en promedio 62 minutos en llegar al centro de la región, 20 minutos más que una persona que vive en San Miguel y viaja al mismo destino<sup>14</sup>.

**Ilustración 1: Minutos promedio empleados en trayectos a la comuna de Santiago desde los orígenes más frecuentes (medios motorizados y con propósito de trabajo)**



<sup>12</sup> Briones, Ignacio. 2009.

<sup>13</sup> Información para el Gran Santiago. Brújula, 2014

<sup>14</sup> Herrera y Razmilic, 2016.

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta Origen Destino 2002 y 2012 (SECTRA).

Otro ejemplo es el caso de Valparaíso, donde una persona que vive en Quilpué se demora 42 minutos en promedio en llegar al centro de la ciudad, lo que se contrasta con 30 minutos en promedio para una persona de Concón.

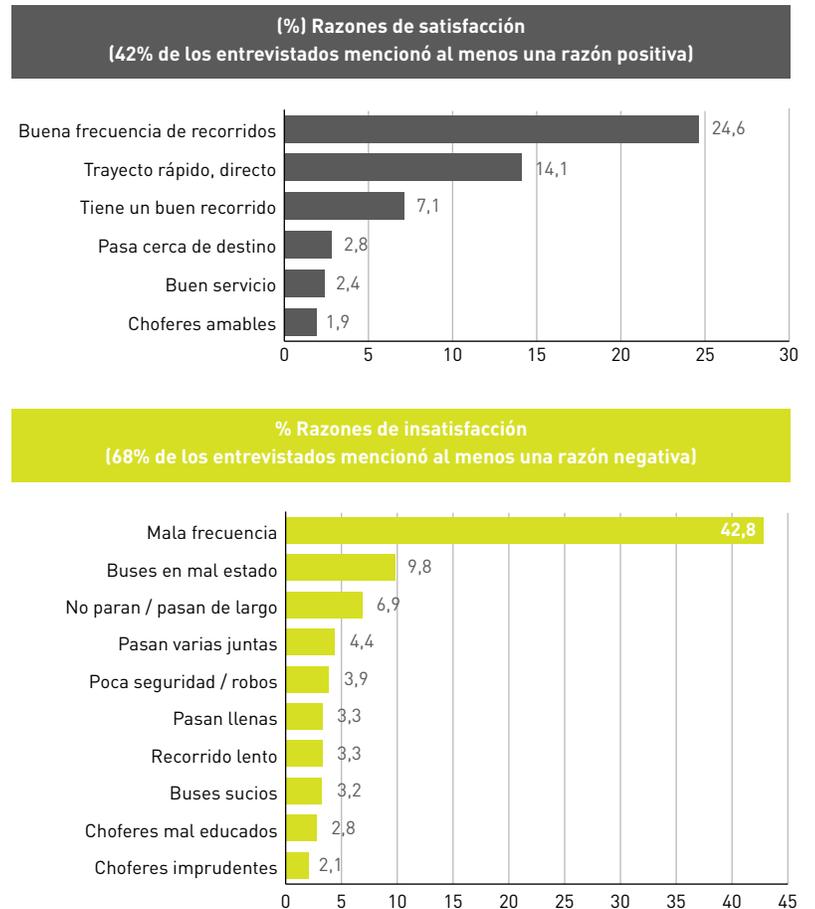
En este punto, cabe destacar que los tiempos de desplazamiento no sólo se ven condicionados por la disponibilidad y fluidez del transporte público sino por la distancia entre puntos de origen y destino, particularmente por la concentración de los puntos de interés relevantes, como comercios y puestos de trabajo, en sectores determinados de la ciudad. Un sistema público de transporte será más eficiente no sólo si provee un desplazamiento fluido entre puntos de interés, sino si se acompaña, además, de nuevos subcentros de desarrollo urbano que creen nuevos puntos de interés mejor distribuidos dentro de la ciudad.

Por otra parte, se encuentra la calidad del transporte, entendiéndose por ello la percepción del usuario respecto a su experiencia en el medio que utiliza para llegar a su destino, particularmente en el transporte público. Para identificar esta información, nos referiremos a encuestas que recopilan las evaluaciones de los ciudadanos en los buses de Transantiago y Metrotrén.

Los datos disponibles indican que, entre las tres principales razones de insatisfacción ciudadana con los recorridos de Transantiago, se encuentran la percepción de que hay una “mala frecuencia” (42,8%), “buses en mal estado” (9,8%) y “buses que no paran/ pasan de largo” (6,9%).

Sin embargo, no podemos ignorar la razón detrás de la frecuencia de buses, que son los atochamientos que genera la alta motorización en las calles. De ahí la importancia de contar con una red vial capaz de soportar los grandes flujos vehiculares de la ciudad, que segregue y distribuya adecuadamente las rutas del transporte público. En materia de porcentaje de superficie de la ciudad dedicada a la vialidad, Santiago (8%) está

### Ilustración 2: Razones de satisfacción e insatisfacción en el uso de transporte público

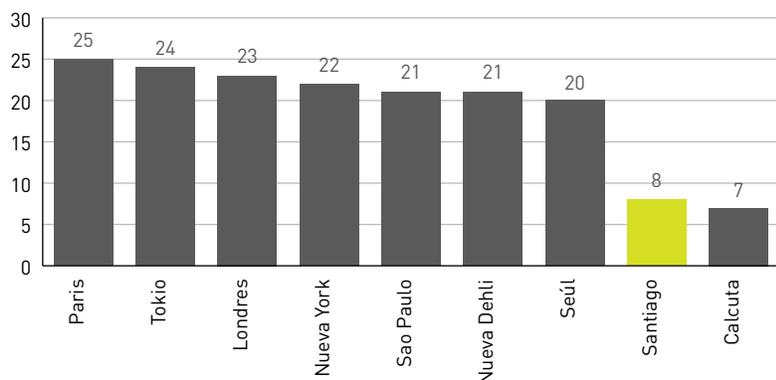


al debe comparado con París (25%), Tokio (24%), Londres (23%) y Nueva York (22%)<sup>15</sup>.

Por lo demás, hay una relación positiva entre velocidad promedio de viajes y kilómetros de vialidad<sup>16</sup>. En consecuencia, una forma de disminuir los tiempos de viaje es aumentando la capacidad vial de las comunas que justamente carecen de ella, particularmente aquellas más alejadas del centro urbano (tales como Huechuraba, Quilicura y Lo Prado, en el Gran Santiago). Una mejor y más equitativa vialidad es una condición imprescindible para un sistema de transporte justo, en tanto favorece mejores desplazamientos a lo largo del territorio.

La evidencia disponible para Santiago muestra, además, que los tiempos de desplazamiento se

Fuente: Brújula, Investigación y estrategia (2017) “Estudio Satisfacción de Empresas Operadoras: Presentación Ejecutiva”.

**Ilustración 3: Porcentaje de superficie de la ciudad dedicada a vialidad**

Fuente: Elaboración propia en base a CCHC.

han incrementado fuertemente en los últimos años. En efecto, según la encuesta origen destino, entre 2001 y 2012 los tiempos promedio de viaje en transporte público aumentaron en 12 minutos y los del automóvil en 6 minutos. A su vez, de acuerdo con el Directorio de Transporte Público Metropolitano (2017), la velocidad de circulación en Santiago se reduce 3% al año.

Este aumento de los costos de desplazamiento no solo puede distribuirse desigualmente, sino que además es tremendamente gravoso a nivel agregado. A modo de ejemplo, y solo considerando la ciudad de Santiago, un aumento de 5 minutos en el tiempo promedio de viaje tiene un costo económico de unos US\$2.400 millones al año (0,9% del PIB).

Los mayores tiempos de desplazamiento son el correlato de un aumento en la congestión. Toda la evidencia internacional muestra que el incremento del parque automotriz está estrechamente relacionado con el nivel de ingreso. El incremento de la tasa de motorización en Chile es reflejo de esto mismo. Aquí no caben diagnósticos voluntaristas: esta tasa de motorización seguirá en aumento. Actualmente existen en Chile poco más de 5 millones de vehículos, correspondientes a una tasa de motorización de 3,8 habitantes por

vehículo<sup>17</sup>, la mitad de lo que existe en la Unión Europea.

Así, el aumento esperado en la tasa de motorización requiere intervenciones de infraestructura vial, de una adecuada planificación a largo plazo que permita descongestionar ciertas arterias estructurales y de tarificación vial que permita internalizar el costo de la externalidad por congestión.

Es cierto que una excelente red de transporte público, particularmente el Metro, puede ser un buen desincentivo al uso del automóvil, pero es voluntarista pensar que lo puede neutralizar por completo. Más aún, las principales ciudades regionales no tienen aún la escala y la población suficiente para justificar y financiar hoy una densa red de metro o de trenes urbanos, y en cambio enfrentan (y seguirán enfrentando) graves problemas de congestión vial que requieren planificación vial de largo plazo para empezar a proveer soluciones hoy en las principales ciudades del país.

En suma, una ciudad justa en esta dimensión exige no sólo condiciones equitativas en la vialidad, y en ello contar con estándares de calidad y cobertura de la infraestructura vial, de ciclovías y de bienes complementarios a éstas, como veredas, luminarias y señalética, sino también un sistema de transporte público flexible e integrado. Ello exigirá tener una mirada amplia a la intermodalidad, procurando tiempos razonables de desplazamiento, con una mejor calidad y cobertura de los medios públicos de transporte, y atender a las preferencias y necesidades de traslado de los ciudadanos, para que exista una convivencia que promueva el encuentro entre sus habitantes, y, en consecuencia, generen una mayor accesibilidad y justicia en el acceso a los bienes y servicios de la ciudad.

<sup>17</sup> ANAC, 2018.

# 2.

**Seguridad: Recuperando  
los barrios para los vecinos**

## INTRODUCCIÓN

La seguridad es un tema fundamental en el día a día de los ciudadanos. Constantemente, este tema destaca como uno de los que más interés suscita por parte de la ciudadanía, pues sus implicancias afectan directamente el bienestar y la integridad de las personas. Lo anterior se ve refrendado en sondeos como la encuesta CEP, que pone el tema de seguridad -específicamente, la delincuencia, asaltos y robos- como el primero que debería ser atendido por el gobierno de turno<sup>18</sup>.

Una reflexión sobre la justicia en la ciudad presupone atender la seguridad de todos sus ciudadanos. No solo importa la tasa de delitos en Chile, sino que tiene que mejorar la sensación de seguridad de la gente, promoviendo un ambiente de confianza y cercanía entre sus habitantes. En línea con lo anterior, la seguridad ciudadana no trata simplemente de la reducción de los delitos sino de una estrategia exhaustiva y multifacética para mejorar la calidad de vida de la población, de una acción comunitaria para prevenir la criminalidad, del acceso a un sistema de justicia eficaz, y de una educación que esté basada en los valores, el respeto por la ley y la tolerancia.

Para lograr lo anterior, es indispensable entender la violencia en la sociedad como un fenómeno complejo y dinámico, atendiendo con especial cuidado sus múltiples causas, y no solo enfocándose en su manifestación más directa, los delitos. Una ciudad justa, en este sentido, se preocupa no sólo por darle seguridad y paz a todos sus ciudadanos, sino también por atender a aquellas condiciones que conducen a algunos de sus habitantes a la criminalidad, incluyendo un fuerte acento en medidas preventivas.

## DIMENSIONES PARA EL DIAGNÓSTICO

Dicho lo anterior, nos proponemos abordar los problemas de la seguridad urbana y el impacto que tiene en la vida de los habitantes del territorio.

En el contexto de una ciudad justa, el concepto de seguridad se entiende como el proceso de establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica. Se le considera un bien público e implica la defensa eficaz de los derechos humanos inherentes a cada persona, especialmente el derecho a la vida, la integridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de movimiento.

En consecuencia, el diseño de políticas públicas orientadas a la seguridad en una ciudad debe considerar, al menos, tres dimensiones: (i) las causas del crimen y la violencia en la sociedad, (ii) la prevención de los delitos, y (iii) la inequidad en la distribución de los recursos de protección y seguridad entre sectores de un mismo territorio. Haciéndose cargo de esto, la ciudad podrá verdaderamente darles un trato justo a sus ciudadanos en materia de seguridad.

En primer lugar, si bien la consecuencia última de una sociedad violenta es la presencia de delitos, que deben ser afrontados rigurosamente, no menos importante es atacar la multiplicidad de causas que los provocan. Estas causas no pueden ser remediadas exclusivamente con intervenciones separadas y fragmentadas, sino que deben ser atacadas con un enfoque multidimensional que incorpore medidas de prevención y de control de criminalidad, así como una preocupación especial por la falta de cohesión social, la impunidad y el tráfico de drogas.

Para poner en contexto el carácter sistémico de la violencia en Chile, el 86% de los presos no contaba con educación escolar completa antes de estar privado de libertad. Las dos principales razones esgrimidas por los internos para dejar sus estudios son el tener problemas familiares (32,3%) y la necesidad de trabajar (31,9%)<sup>19</sup>. Asimismo,

<sup>19</sup> Paz Ciudadana, 2016.

el 98% de los presos comete su primer delito siendo menor de edad y casi la mitad de ellos (47%) declara haber cometido su primer delito antes de los 14 años. Más aún, uno de cada cuatro internos (25%), durante su infancia o juventud, tuvo a uno de sus padres o a ambos en la cárcel. Esto refuerza la idea de que existe un riesgo sistémico para personas vulnerables de caer en un ciclo de violencia, impidiendo así su normal desarrollo social y profesional, y excluyéndolas de los beneficios de la vida urbana<sup>20</sup>. De la misma forma, de acuerdo con la encuesta Casen 2017, el 38% de las personas que vive en zonas urbanas ha presenciado balaceras o disparos en su barrio, lo que refuerza la magnitud y urgencia por atender rápidamente este problema.

En otras palabras, los motores de la violencia y de la inseguridad son diversos y complejos pero, en general, incluyen: (i) una historia de violencia o conflicto en la vida de quienes cometen delitos; (ii) problemas socioeconómicos, como un alto índice de desempleo juvenil y una alta desigualdad en los ingresos, causada por razones que no necesariamente tienen que ver con los méritos o las capacidades; (iii) una cultura de impunidad, de instituciones de seguridad no responsables, de corrupción o de un Estado de Derecho deficiente; y por último, (iv) una crisis de gobernanza y debilidades institucionales en la policía, el sistema judicial y los servicios de seguridad que no pueden prevenir o tratar estos problemas.

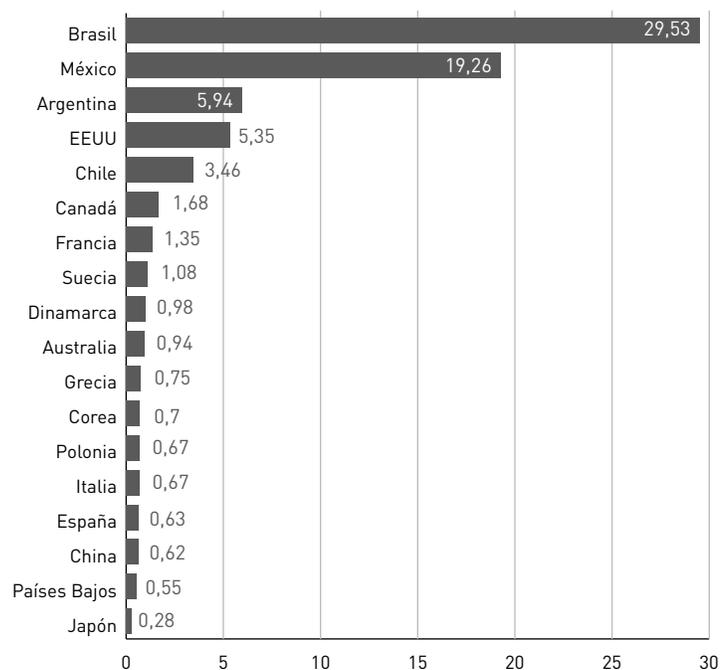
Las causas recién mencionadas tienen su manifestación en los delitos y en la violencia que se observa día a día en las distintas ciudades de nuestro país. Y con ello entramos a analizar la segunda dimensión, que tiene relación con los delitos.

Al respecto, un indicador que es comparable entre países, debido a que, en general, no tiene problemas de sub o sobreestimación, es la tasa

de homicidios. Aquí, si bien Chile tiene una tasa de homicidios menor comparada a la de los demás países latinoamericanos, aún está lejos de los niveles de algunos países de la OCDE. En particular, según el Banco Mundial, la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes es de 3,46 en Chile, lejos de Japón (0,28), España (0,63) o Australia (0,94), lo que da cuenta de que aún hay espacio para mejorar.

**Tabla 1: Tasa de homicidios en países OCDE.**

Profundizando en la geografía del delito en Chile, se observa que existen dos tipos que se repiten



en las ciudades de Chile. El primero, aquellos delitos relacionados contra la propiedad, como robos en casas particulares, o en sitios donde hay una alta afluencia de personas y de transporte. Se manifiestan en robos de objetos materiales, tanto con violencia como en ausencia de ella, principalmente en grandes concentraciones de población, tanto flotante como residencial. La segunda manifestación de delitos, en tanto, está

Fuente:  
Banco Mundial.

<sup>20</sup> Ibid.

relacionada con la vulnerabilidad social, y se materializa en violencia intrafamiliar, en violencia relacionada a las drogas, en homicidios, entre otras.

Respecto al primer tipo de delitos, de acuerdo con la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, el 28% de los hogares en Chile ha sufrido un delito de alta connotación social, los que incluyen robo con violencia, robo por sorpresa y robo con fuerza en la vivienda.

El segundo tipo de delitos tiene que ver con la vulnerabilidad social de las personas que, como hemos visto, genera consecuencias irreparables y tremendamente nocivas para la sociedad, en especial cuando las víctimas son niños, pues se genera una injusticia de raíz que difícilmente puede ser remediada en una etapa adulta.

De acuerdo con datos de la UNICEF para Chile, el 71% de los niños y niñas ha sufrido algún tipo de violencia. Asimismo, el 49% de los niños y niñas que vive algún tipo violencia física ha repetido algún curso, mientras que el 12% de los niños y niñas que ha sido víctima de algún tipo de violencia física ha consumido drogas una o más veces en el mes<sup>21</sup>.

En Chile, junto con la violencia intrafamiliar, los problemas de drogas y narcotráfico también están presentes. Existen barrios que están tomados por las bandas de narcotraficantes, y su presencia impide que los vecinos puedan llevar vidas normales y seguras. Las bandas actúan muchas veces como clubes de formación, captando a niños y jóvenes a los que les ofrecen cosas materiales como zapatillas o *smartphones*, a cambio de cometer delitos, con el fin de que se integren a futuro a dichas bandas.

Una ciudad justa, que se hace cargo de la seguridad, es aquella que le da equidad en las posibilidades de desarrollo a todos sus habitantes, en especial a los niños. Por lo anterior, la criminalidad, la drogadicción y el narcotráfico constituyen un impedimento fundamental para que la ciudad sea justa en términos de seguridad.

En este sentido, el diseño urbano no es neutral en términos de facilitar o prevenir los actos delictuosos. Una teoría que se hace cargo de esto es la de la **prevención situacional**, enfoque orientado a disminuir la oportunidad del delito y a reducir la percepción de la inseguridad de la población en determinados espacios urbanos, a través de estrategias orientadas a modificar ciertos factores y condiciones de riesgo físico espacial, mediante políticas o acciones enfocadas a la proyección de la convivencia y/o diseño del entorno urbano, generando la creación o regeneración de espacios públicos de calidad, seguros, e integradores<sup>22</sup>.

Los objetivos principales de la prevención situacional son: (i) reducir las oportunidades para cometer delitos, aumentando el esfuerzo y la percepción de riesgo para el potencial delincuente; (ii) disminuir la percepción de inseguridad de la población en espacios públicos concretos, y; (iii) promover el control social de la comunidad sobre los espacios urbanos comunes<sup>23</sup>.

Como ejemplo de lo anterior, se indica la invisibilización que provoca la segregación urbana o la oscuridad en ambientes por la ausencia o insuficiencia de las luminarias. Ambas causales propician el delito y su impunidad. El alumbrado público es tan necesario que Pasqual Maragall -alcalde de Barcelona en 1984- ha indicado que es una condición sin la que no se cumpliría el "derecho a la visibilidad".

<sup>21</sup> UNICEF, 2015.

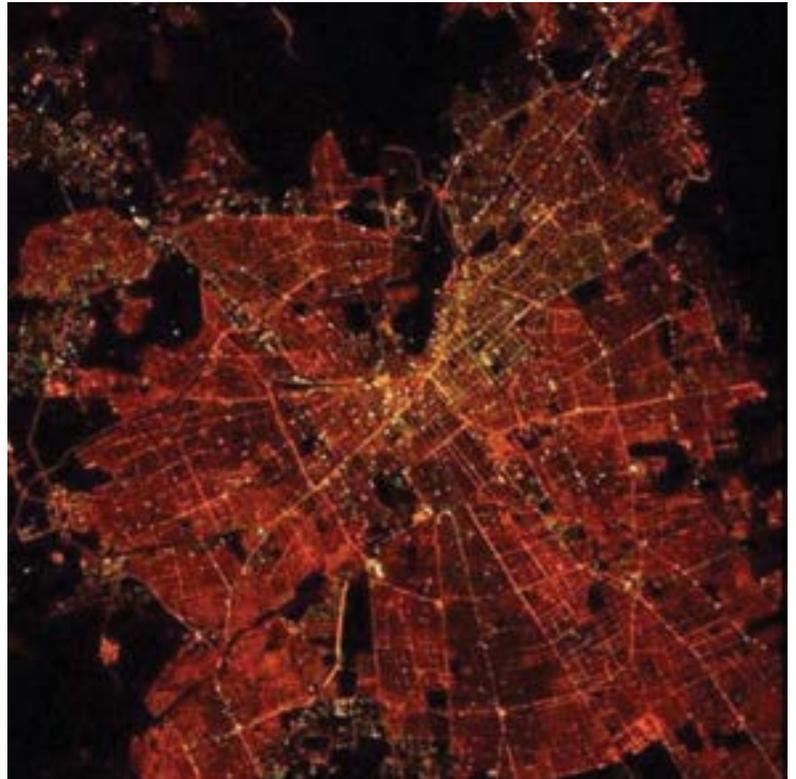
En otras palabras, la ciudad debe ser iluminada para permitir la visibilidad necesaria para trasladarse con seguridad durante horarios o climas que no permitan visibilizar el entorno con la mera luz natural, tal como ocurre en invierno, donde muchas personas salen a trabajar durante horas oscuras, y vuelven a sus casas en horas de penumbra. En una ciudad justa, dichas personas no se encuentran más expuestas al delito por factores infraestructurales.

Como se observa en el mapa de la Región Metropolitana, la presencia de luminarias es casi completa, con excepción de ciertos puntos periféricos de la gran ciudad. En el caso de las regiones no podemos indicar lo mismo, pues hay zonas completamente oscurecidas por la ausencia de luminarias.

Más aún, la gestión municipal sobre el alumbrado público es deficiente<sup>24</sup>. Un estudio realizado por el Programa de las Naciones Unidas (PNUD), Agencia Chilena de Eficiencia Energética (AChEE) y el Ministerio de Energía, identifica serias falencias con los encargados del alumbrado público (AP) en las municipalidades (ídem). Entre éstas se encuentra:

- “Falta de personal capacitado que permita la correcta operación y mantenimiento de los sistemas de alumbrados de forma eficiente.
- Desconocimiento de las tarifas eléctricas y su aplicación en la facturación del consumo de los sistemas de AP.
- Desconocimiento de su sistema de alumbrado público, por lo que es necesario establecer fuentes de financiamiento y mecanismos para que puedan realizar auditorías energéticas, considerando en ellas un catastro físico de sus instalaciones de AP.

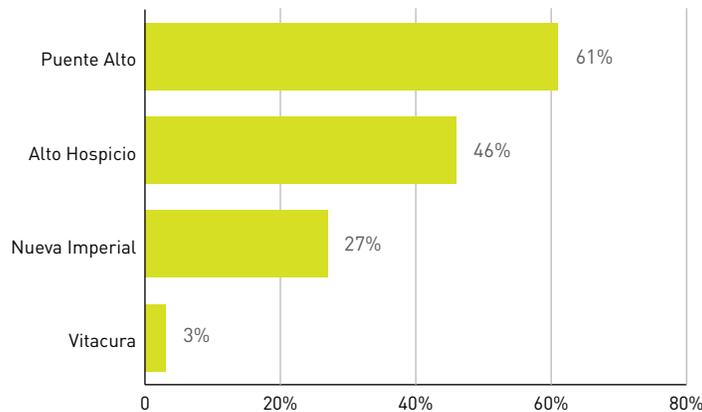
#### Ilustración 4: Presencia de luminarias en Santiago



- Los municipios no disponen de un sistema que les permita manejar la información en forma sistematizada, lo que impide poder realizar cualquier tipo de gestión.
- En general, los municipios no cuentan con personal con dedicación exclusiva para la administración de los sistemas de AP. En estos casos existe una gran rotación de personal” (ídem).

Fuente: International Space Station

**Tabla 2: % de personas que ha presenciado alguna balacera o disparos en su barrio**



Fuente: Elaboración propia en base a Casen 2017.

Dado que el alumbrado público requiere energía, no es posible aislarlo del impacto medioambiental. No obstante, este tema excede los objetivos de esta sección. Por lo tanto, nos limitaremos a recomendar que las municipalidades deben adoptar un modelo de gestión inteligente de alumbrado público (*Smart Grid*), de modo que puedan mantener el control eficiente de las luminarias, y, además, que cumplan con los criterios de eficiencia energética.

Como tercer componente en el tema de seguridad está el manejo de los recursos empleados en combatir la delincuencia. Es evidente que hay una inequidad en la distribución de los recursos de protección y seguridad entre distintos sectores de un mismo territorio. Si algunos municipios y barrios cuentan con presencia de seguridad ciudadana, retenes móviles de carabineros, guardias privados y buena iluminación, hay otros sectores de la población que están totalmente desprotegidos y quedan a la merced de las bandas de delincuentes.

En este sentido, la ciudad no trata de forma equitativa a sus habitantes, pues le proporciona condiciones de seguridad distintas a sus ciudadanos. Como ejemplo, y volviendo al problema de violencia en los barrios, según datos

de la encuesta Casen 2017 solo el 3% de los vecinos de la comuna de Vitacura ha presenciado alguna balacera o disparos, lo que contrasta con el 61% en Puente Alto, el 46% en Alto Hospicio y el 27% en Nueva Imperial. Para solucionar este tipo de violencia, las instituciones a cargo tienen que tomar un rol más activo y estratégico, previniendo y haciéndose cargo de los responsables de estos delitos.

En suma, una ciudad justa exige no solo condiciones equitativas en la manifestación de la violencia, que son los delitos, sino que debe proporcionar un ambiente de paz en todo el desarrollo ciudadano de sus habitantes, promoviendo un desarrollo integral y seguro para sus personas. Y esto no es responsabilidad única del Estado.

La sociedad civil, a través de sus distintas comunidades, también tiene el poder de organizarse y lograr así formas de prevención del delito efectivas y ambientes de paz y de desarrollo. El desafío es que todos podamos ser un aporte en el tema de seguridad ciudadana.

# 3.

**Vivienda e integración:  
Los desafíos de una  
ciudad segregada**

## INTRODUCCIÓN

Siguiendo con la reflexión sobre la justicia en la ciudad, una dimensión que necesariamente debe estar presente en la discusión es aquella relacionada con el lugar en el que habitan sus ciudadanos; sus viviendas, y cómo a través de estas se puede lograr integración entre personas distintas de un mismo territorio.

La vivienda constituye un componente esencial en la vida de las personas. Es ahí donde cada cual encuentra descanso, satisface sus necesidades básicas, se refugia de las inclemencias del clima y de los problemas de la calle, siendo, por tanto, el rincón en el mundo donde se puede construir una familia y un hogar.

Una ciudad justa procura que las viviendas a las que sus habitantes tienen acceso cumplan con estándares básicos de habitabilidad e integración barrial, de modo que sus residentes puedan alojarse en hogares que no les hagan renunciar a bienes fundamentales para el desarrollo de la persona, tales como la privacidad, la salud y la asociación e integración con los otros. Para ello es necesario enfrentar la falta de disponibilidad de viviendas con estas características, tanto a través de su promoción como facilitando su acceso.

## DIMENSIONES PARA EL DIAGNÓSTICO

Es por lo anterior que nos proponemos abordar los problemas de vivienda e integración desde una perspectiva integral, poniendo al individuo y su bienestar como el eje de la política social, y entendiendo que la ciudad, en su capacidad de potenciar a sus habitantes y darles un trato justo, puede hacer un aporte fundamental en esto.

Para que una ciudad provea una verdadera integración entre sus ciudadanos, tiene que hacer que sus ciudadanos compartan ciertos espacios en el día a día. Sin embargo, una persona de bajos ingresos difícilmente convivirá en el mismo barrio que una de un estrato alto por factores como el precio del suelo, pues carecen de los recursos necesarios para atraer personas de mayores ingresos<sup>25</sup>.

En consecuencia, el diseño y la implementación de políticas de vivienda e integración debe considerar, al menos, tres dimensiones: i) la calidad de la vivienda, entendida como la calidad del espacio en el que se desempeña la vida privada y pública de las personas, ii) la falta de disponibilidad de viviendas con condiciones mínimas de habitabilidad, y iii) la integración de los ciudadanos en sus barrios y espacios del día a día.

Hacerse cargo de la dimensión de calidad de la vivienda implica resolver problemas como el hacinamiento, la precariedad de las viviendas y el acceso a servicios básicos. En efecto, alrededor de uno de cada cinco hogares (18,8%) presenta carencias en hacinamiento o precariedad de sus viviendas. Asimismo, el 6,6% de los hogares en Chile aún no tiene acceso a servicios básicos<sup>26</sup>.

El hacinamiento trae consigo consecuencias negativas para la salud de quienes lo sufren, tales como alteraciones en la salud mental - estrés y ansiedad - y la propagación de enfermedades

<sup>25</sup> Sabatini et al. 2012.

<sup>26</sup> Casen, 2017.

infectocontagiosas<sup>27</sup>. Asimismo, tiene efectos negativos en el desempeño escolar de los niños<sup>28</sup>.

Respecto a la disponibilidad de las viviendas, en Chile hay un déficit habitacional de 393.000 viviendas<sup>29</sup>. Sumado a ello, hay 702 campamentos entre Arica y Coyhaique, 84% de ellos en áreas urbanas y que albergan a más de 40 mil familias<sup>30</sup>.

Las regiones que concentran tanto el mayor número de campamentos como la mayor cantidad de familias viviendo en ellas son Valparaíso, que encabeza la lista con un 23% de los asentamientos y un 25% de las familias; Biobío (19% y 18% respectivamente) y Antofagasta (9% y 17%). En total, esas regiones suman un 51% de los campamentos.

Para enfrentar los problemas relacionados a la disponibilidad de viviendas, existen al menos dos posturas: aquella que se refiere a la sola planificación estatal y aquella que se refiere al orden espontáneo del mercado. Se pueden considerar ambas perspectivas para tratar el problema, ya sea modificando la regulación que se refiere a la densificación de las zonas habitables, incentivando a las inmobiliarias a la construcción de viviendas, o bien aumentando la competencia para la disminución del precio de estas.

En efecto, las oportunidades de integración que ofrece el mercado se encuentran inversamente relacionadas con los **límites de densificación de ciertos puntos críticos que establece el Estado**, como las áreas conectadas a los sistemas de transporte y las áreas de trabajo. En este

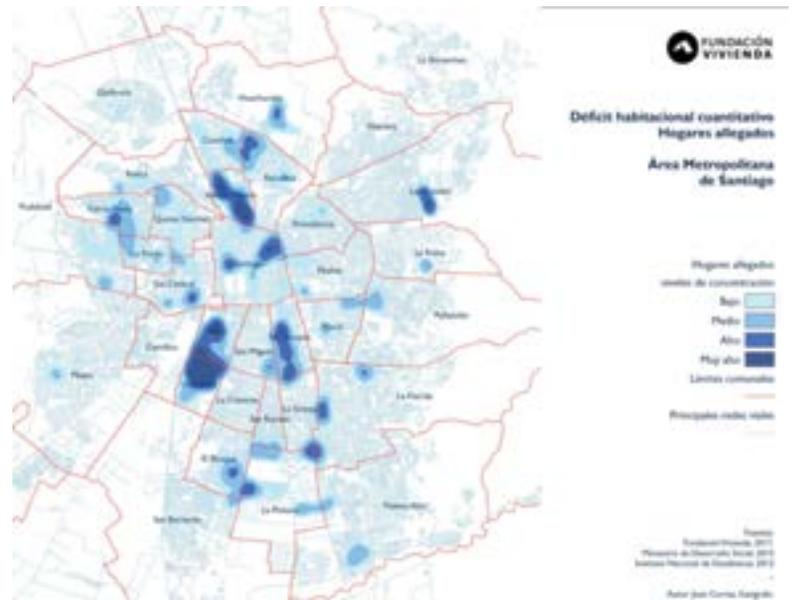
27 Gove et al. 1979.

28 Contreras et al. 2017, examina si, controlando por factores socioeconómicos del hogar, existe un efecto del hacinamiento en el desempeño académico de los niños en América Latina. Los resultados muestran que la influencia del hacinamiento sobre el puntaje de lenguaje y matemáticas es negativa y estadísticamente significativa.

29 MINVU. 2018. Esta cifra se compone de tres partes: quienes habitan en viviendas declaradas como irrecuperables (39,8% del total), los hogares allegados (36,4%) y los núcleos secundarios hacinados y económicamente independientes (23,8%).

30 Techo Chile. 2016.

### Ilustración 5: Déficit habitacional cuantitativo



Fuente: Juan Correa, Fundación Vivienda.

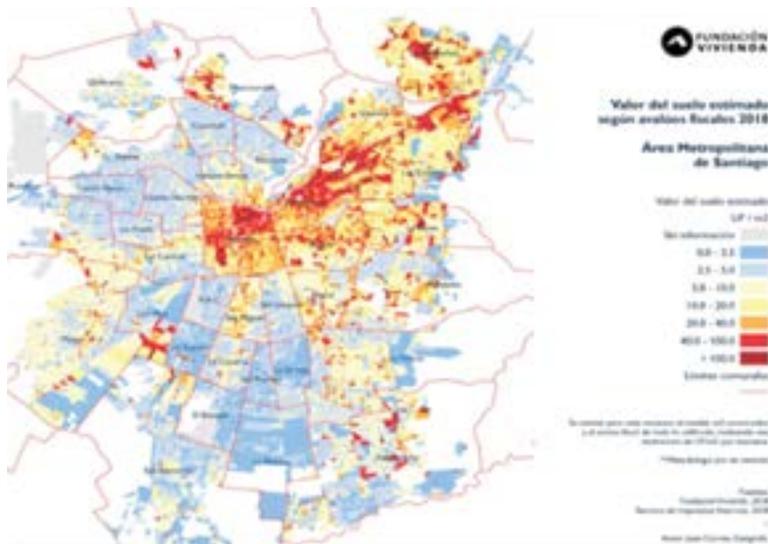
sentido, el sector privado ofrece oportunidades de integración siempre y cuando sea incentivado y articulado por la regulación o desregulación estatal, en coordinación con residentes interesados en habitar en aquellos lugares estratégicos.

Dicho lo anterior, conviene observar el caso del Estado de Massachussets, en Estados Unidos, cuya Constitución (capítulo 40B) establece incentivos para que las inmobiliarias construyan viviendas con densidad media por encima de la norma local en aquellos condados donde menos del 10% de las viviendas son económicas<sup>31</sup>.

Huelga decir que la densificación bien regulada e implementada -de modo que evite los guetos verticales-, al aumentar la cantidad de hogares disponibles a precios accesibles, es una vía práctica para proveer un mayor acceso a viviendas a aquellas familias que no pueden pagar un hogar, dado el constante aumento del precio de suelo. Lo anterior sucede pues, al aumentar el stock de

31 Pallakowski et al., 2005.

**Ilustración 6: Valor del suelo estimado según avalúos fiscales, 2018**



Fuente: Juan Correa, Fundación Vivienda.

departamentos, disminuye el precio unitario del suelo, permitiendo tanto a familias de menores ingresos como a quienes están fuera de la ciudad acceder a mejores ubicaciones, con mejores tiempos de desplazamiento y cercanía a bienes públicos valiosos que provee la ciudad.

La precisión anterior es relevante por cuanto es bastante usual observar en el debate público una oposición a la densificación de la ciudad apelando a la idea de que ello va contra una "ciudad a escala humana", que se debe respetar el urbanismo de la ciudad o que cabe preservar barrios de baja altura en beneficio de sus vecinos, entre otros argumentos. El problema con estos es que, so pretexto de mantener una ciudad intocada, se limita severamente el acceso a ella a las personas excluidas de ella. Dicho de otra manera, hablar de integración social, permitiendo el acceso a ubicaciones centrales de la ciudad que importan un cambio sustantivo en la calidad de vida de las personas que no tienen acceso a estas, es incompatible con una ciudad petrificada que inhibe su densificación (Glaeser 2011). Densificación e inclusión social en grandes urbes van de la mano. Por supuesto, esa mayor densificación no tiene por significar mal urbanismo, una defectuosa regulación (o desregulación) o la no compensación de externalidades negativas que se generen, por ejemplo, a través de obras de mitigación vial o áreas verdes, o de un mal urbanismo. Plantear el debate en esos términos es tergiversarlo como lo refleja la experiencia de diversas ciudades del mundo intensivas en densificación de calidad.

Ahora bien, si por segregación residencial comprendemos "el grado de proximidad espacial o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo social, sea que este se define en términos étnicos, etarios, de preferencias religiosas o socioeconómicos, entre otras posibilidades"<sup>32</sup>, tanto en Santiago

<sup>32</sup> Sabatini et al., 2001.

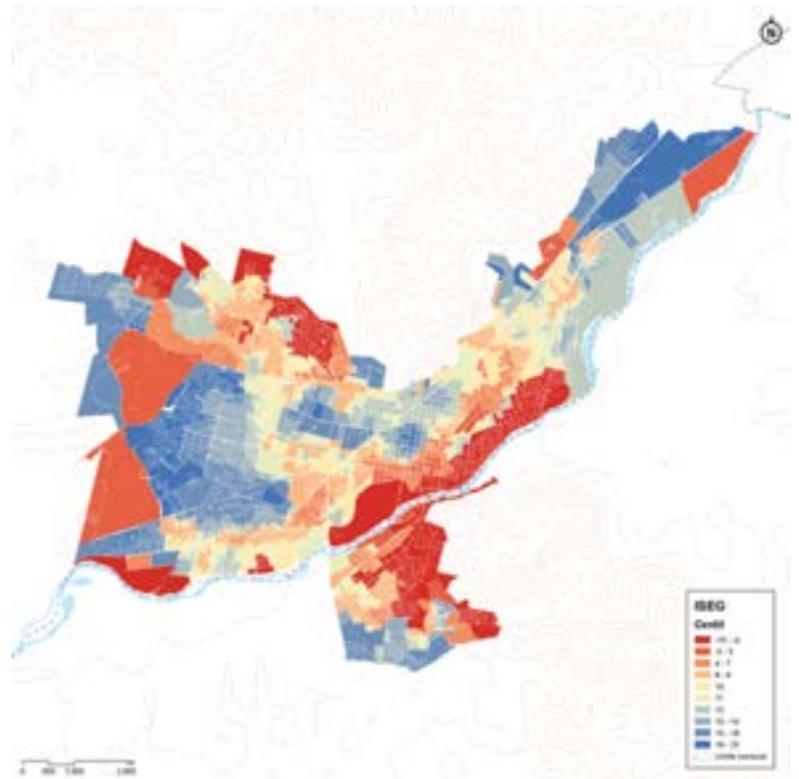
como en otras ciudades de Chile hay una segregación residencial evidente<sup>33</sup>. En términos de integración, el problema de la homogeneidad en pobreza, “les hace muy difícil [a quienes la sufren] entrar en contacto con familias de mayor nivel socioeconómico, que pudieran abrirles oportunidades laborales, información o amistad, entre otras posibilidades”<sup>34</sup>.

En consecuencia, estas condiciones influyen en la geografía de oportunidad que “está definida por las posibilidades otorgadas por el Estado, el mercado y la sociedad de incorporarse a la previsión social, el trabajo y la educación”<sup>35</sup>. Por lo tanto, no podemos indicar el orden de los factores que determinan la falta de integración, pero sí se observa que personas que viven en peores condiciones y no conviven con otras tienden a permanecer aisladas, lo que a su vez es una limitante para el mejoramiento de la calidad de vida de sus familias y su integración con el resto de la sociedad.

Por ejemplo, en la ciudad de Temuco, se observa claramente que las personas de un mismo nivel socioeconómico viven, en general, concentradas en determinados barrios. Esto es preocupante, pues como se mencionó anteriormente, representa un muro difícil de franquear, que aísla a distintos grupos de personas y evita el encuentro con otros.

Una ciudad puede reparar los efectos de la segregación y hacinamiento densificando zonas de interés y buena conectividad, así como también posicionando las viviendas sociales en lugares que permitan la interacción de ciudadanos de diferentes condiciones. El efecto que produciría el aumento de la competencia dado el aumento de la oferta habitacional sería la reducción de los precios del suelo para la construcción de más viviendas, permitiendo mayor integración.

**Ilustración 7: Indicador de segregación en Temuco**



Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez y Cámara Chilena de la Construcción, 2018.

33 Véase eje N°6: Barrios críticos y segregación.

34 Sabatini et al. 2012.

35 Ibid.



# 4.

**Calidad del espacio compartido:  
Inequidad en lo público de la ciudad**

## INTRODUCCIÓN

El espacio compartido por los ciudadanos debe ser digno para cualquier individuo y comunidad, independiente de los géneros, colores de piel, capacidades físicas o ingresos socioeconómicos. De ahí que, al momento de reflexionar sobre una ciudad justa, es fundamental referirnos a la calidad del espacio público en el que se producen las relaciones entre habitantes y grupos de personas. No solo importa que existan las condiciones necesarias para que quienes residen en un lugar puedan subsistir, sino que también interesa que puedan vivir bien, es decir, en un ambiente de calidad, con áreas de esparcimiento, visibilidad y acceso a cultura, de modo que tengan un piso básico para alcanzar sus propios fines.

La inequidad en la distribución de las áreas de esparcimiento, luminarias, veredas y recorridos peatonales entre distintos sectores de una misma ciudad es relevante en términos de justicia, sobre todo cuando éstas condiciones son muy precarias, o discriminan a ciertos grupos. El espacio compartido, así, no es solo una cosa material y concreta, sino también un objeto que tiene significado al ser un lugar de relación e identificación, de contacto entre las personas y expresión comunitaria<sup>36</sup>. En otras palabras, es un espacio físico, simbólico y político<sup>37</sup>.

Por lo anterior, favorecer el espacio compartido dándole condiciones estéticas, espaciales y formales, hace más fácil el sentimiento de pertenencia al lugar. Además, estas cualidades permiten el uso del espacio sin excluir a nadie, y potencian las relaciones interpersonales, lo que redundará en una mayor conexión y entendimiento de la sociedad civil.

## DIMENSIONES PARA EL DIAGNÓSTICO

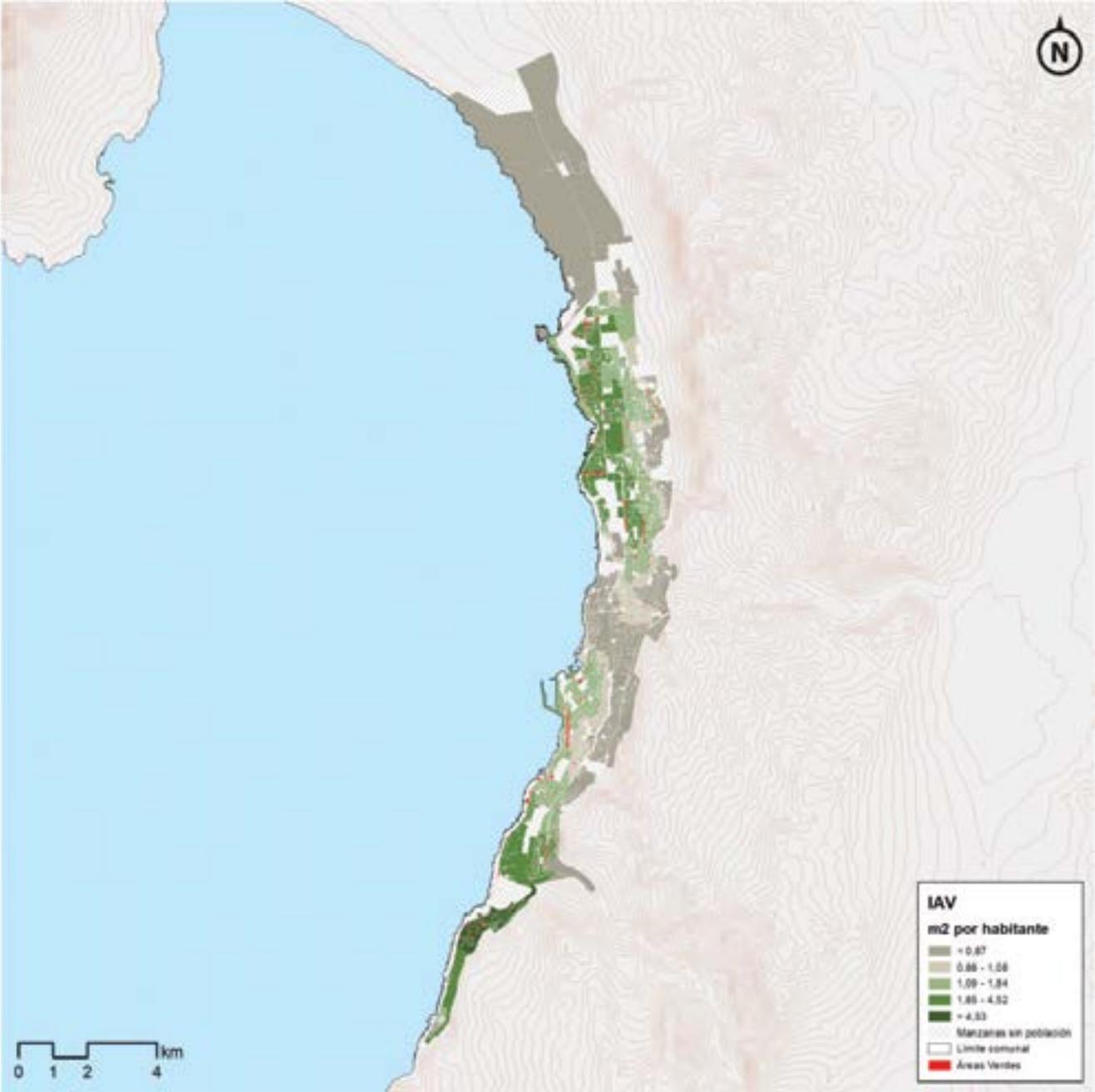
En este contexto, abordaremos los problemas relacionados a la calidad del espacio compartido y sus efectos sobre la cotidianidad de los habitantes de distintas ciudades. Para ello, veremos qué consecuencias tiene la ausencia de áreas de esparcimiento, de pavimentación, de acceso a la cultura y de acceso peatonal sobre la vida de los ciudadanos. Así, las dimensiones a analizar serán i) áreas de esparcimiento, ii) basurales y plagas y iii) acceso peatonal.

Por áreas de esparcimiento nos referimos a las áreas verdes, espacios para actividad física, y acceso a la cultura. Su importancia radica en que son bienes públicos que inciden en la vida urbana, entendida como las condiciones que hacen a un ambiente habitable en términos de confort<sup>38</sup>.

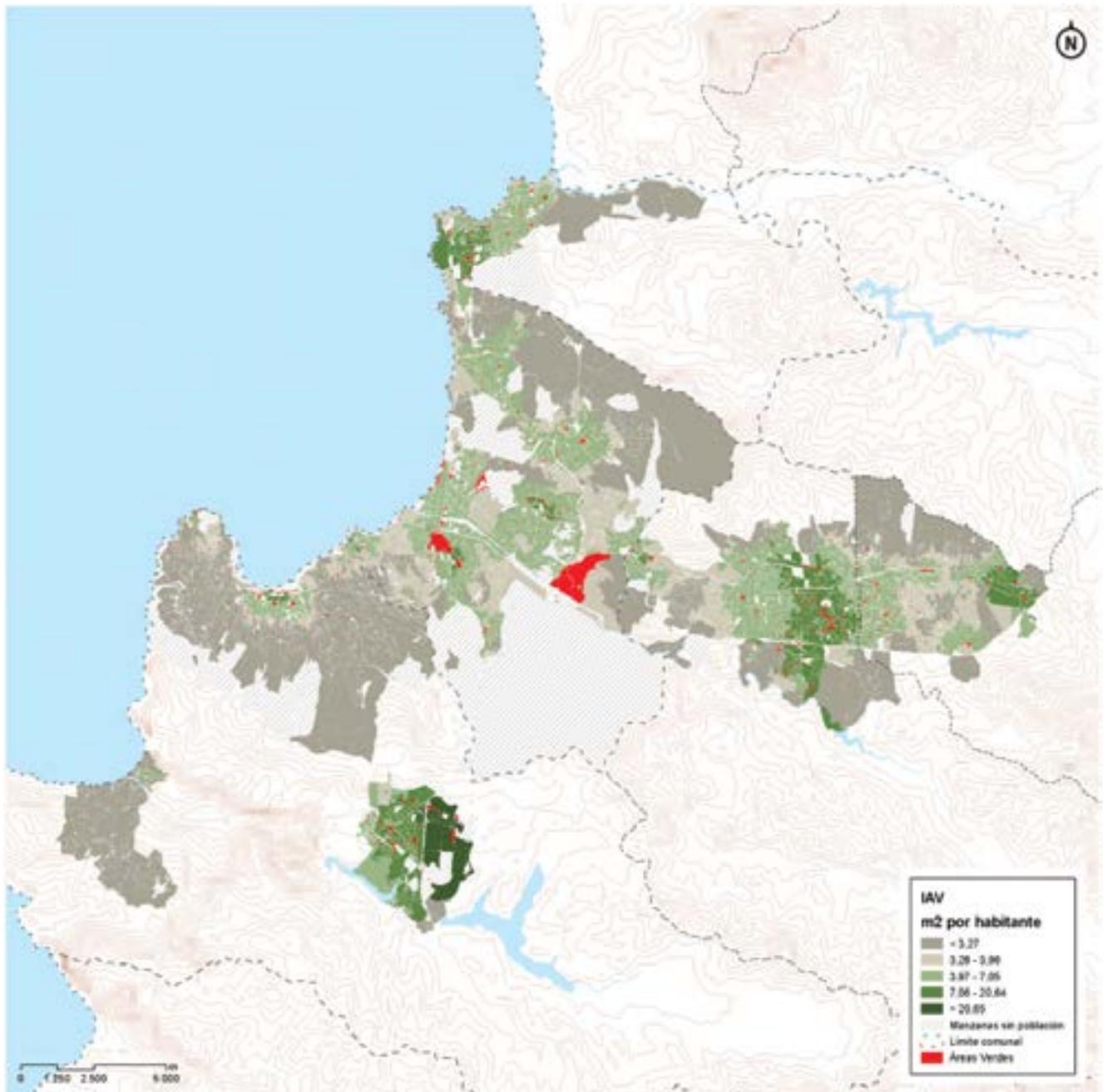
En este sentido, la cantidad de áreas verdes disponibles para los ciudadanos, en el caso de la Región Metropolitana, es patentemente asimétrica entre comunas de bajos y altos ingresos. Así también, la concentración y carencia de áreas verdes se reitera en otras regiones como Antofagasta, Valparaíso y Concepción. Es decir, hay una inequidad en el acceso a áreas verdes, y con ello, a la posibilidad de disfrutar un ambiente acogedor.

Ilustración 8: Indicador de áreas verdes

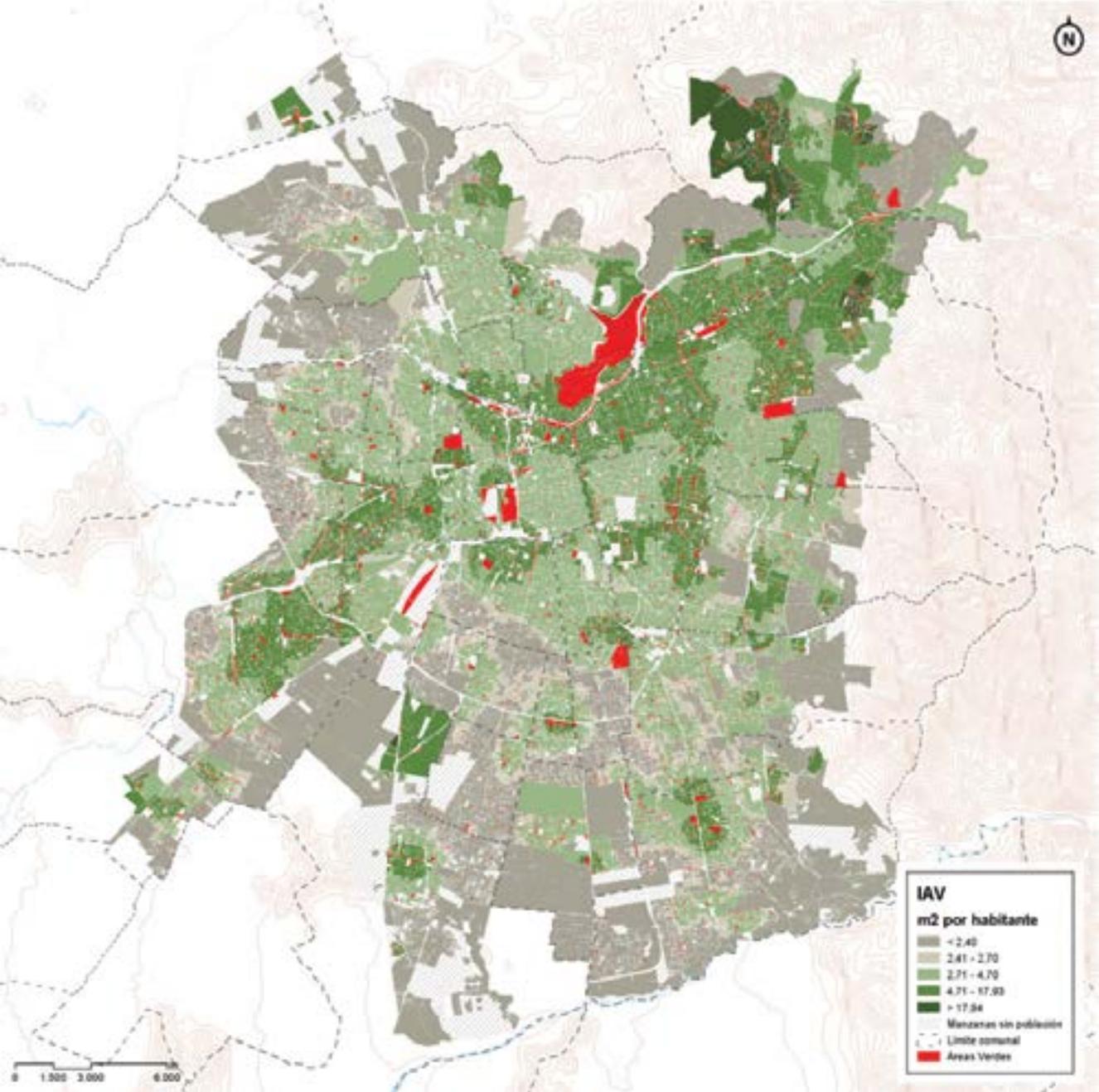
Antofagasta



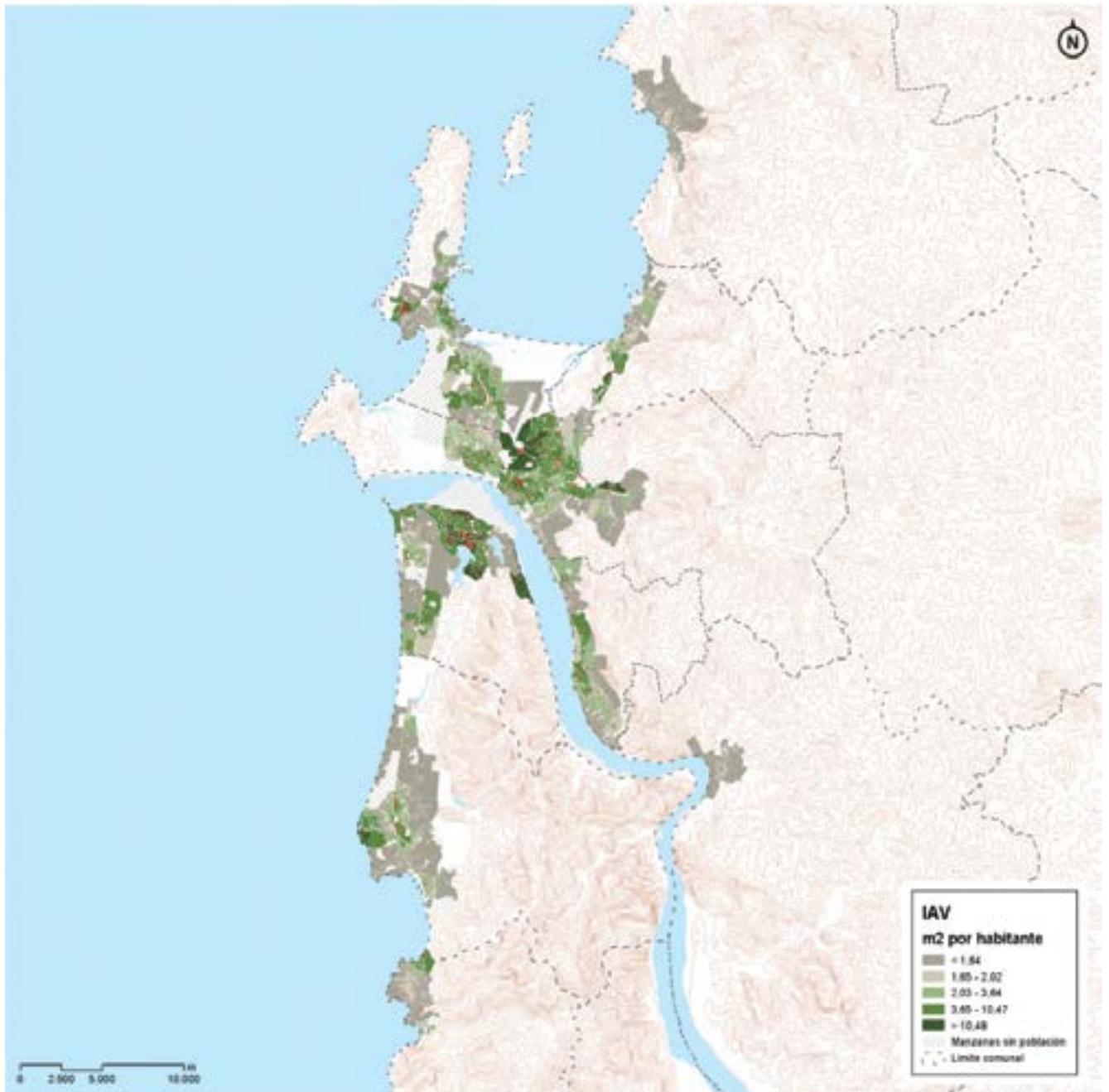
## Valparaíso



Santiago



## Gran Concepción



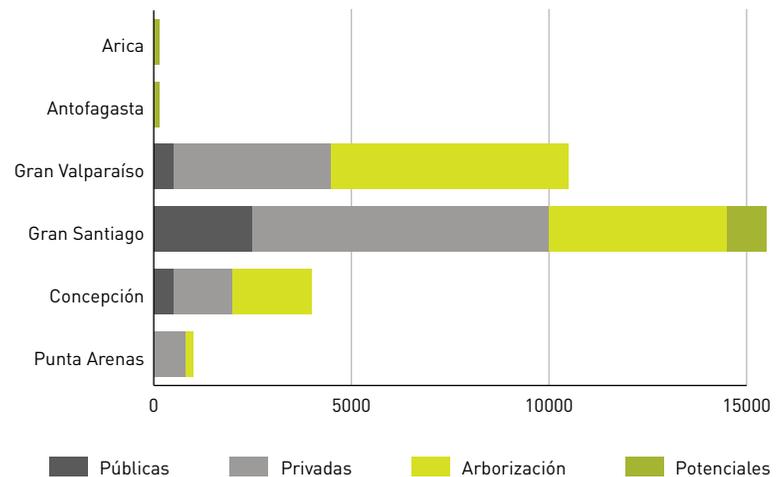
Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez y Cámara Chilena de la Construcción, 2018.

Además, las autoridades competentes también deben tener en cuenta cómo será usado el espacio público y los costos que ello implica. Esto significa tener presente costos relativos a la conservación del lugar, como, por ejemplo, regadío, jardinería, reparación de inmueble, recolección de basura, iluminación y reparación de la vandalización del espacio. Una buena planificación urbana debe considerar que tener grandes implica un gran costo de mantenimiento los que, de no ser internalizados en el diseño oportunamente, derivarán en sitios abandonados, de escasa utilidad para los ciudadanos y que pueden terminar generando problemas adicionales tales como delincuencia.

Si bien se observan distintas distribuciones de áreas verdes en las ciudades, al desagregarse entre públicas y privadas, nos encontraremos con que las segundas predominan por sobre las primeras. Este hecho, según el geógrafo Ricardo Trufello<sup>39</sup>, disminuye los espacios que efectivamente puede usar la población y profundiza el déficit de áreas de esparcimiento.

Complementado a lo anterior, ante la pregunta “¿Qué problemas de infraestructura y equipamiento identifica usted en su barrio o localidad?” de la Encuesta de Calidad de Vida y Salud, 2015-2016<sup>40</sup> sólo el 50,1% de la población considera que hay suficiente infraestructura deportiva en su barrio o localidad, siendo el principal problema identificado por los encuestados el de equipamiento. En el mismo orden, el 52,4% considera que hay suficientes plazas y áreas verdes, mientras que sólo el 63,9% considera que hay suficiente pavimentación. Esto demuestra que los mismos ciudadanos perciben una falta de infraestructura deportiva suficiente en su barrio o localidad.

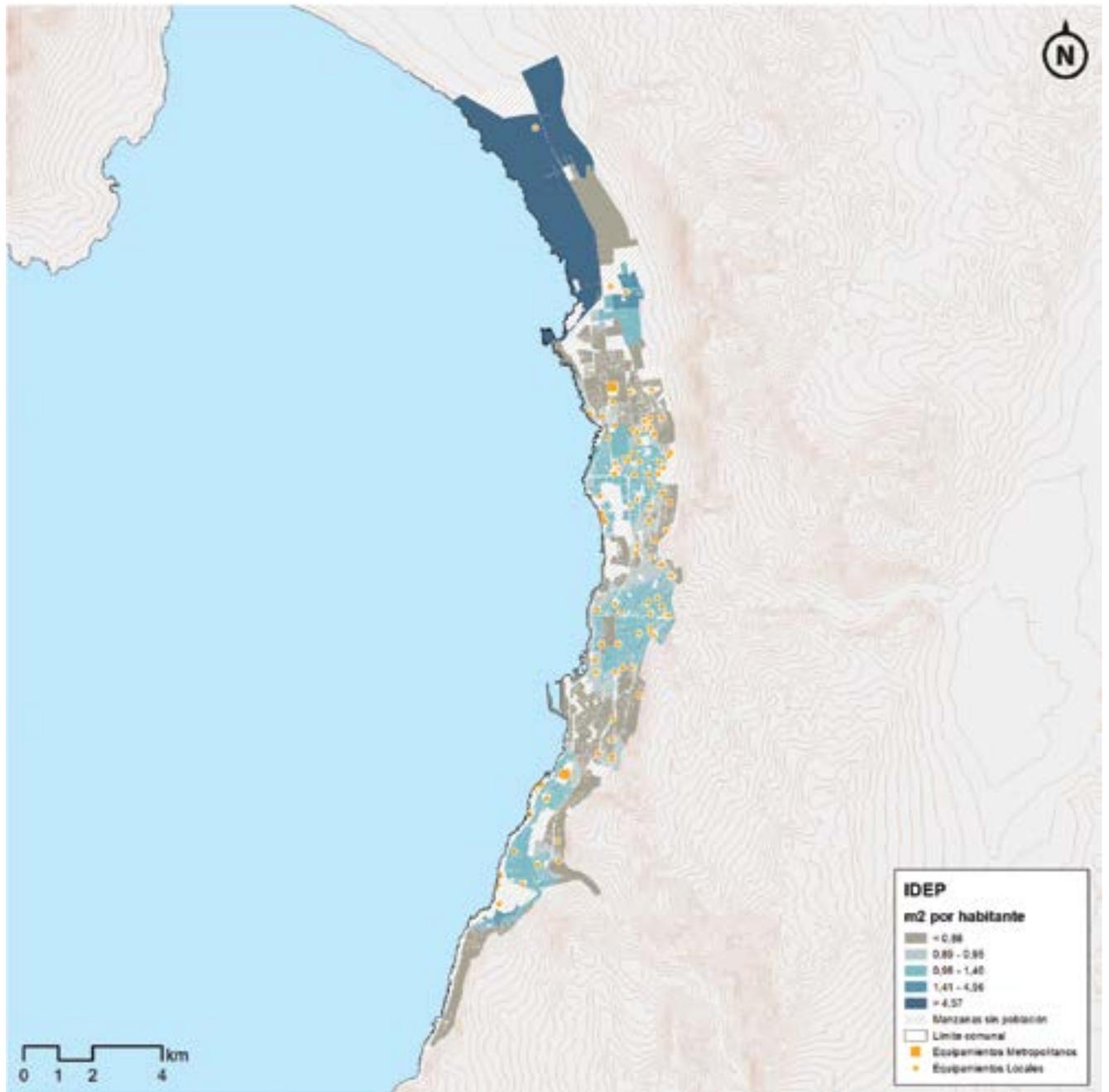
**Ilustración 9: Áreas verdes por comunas de Chile**



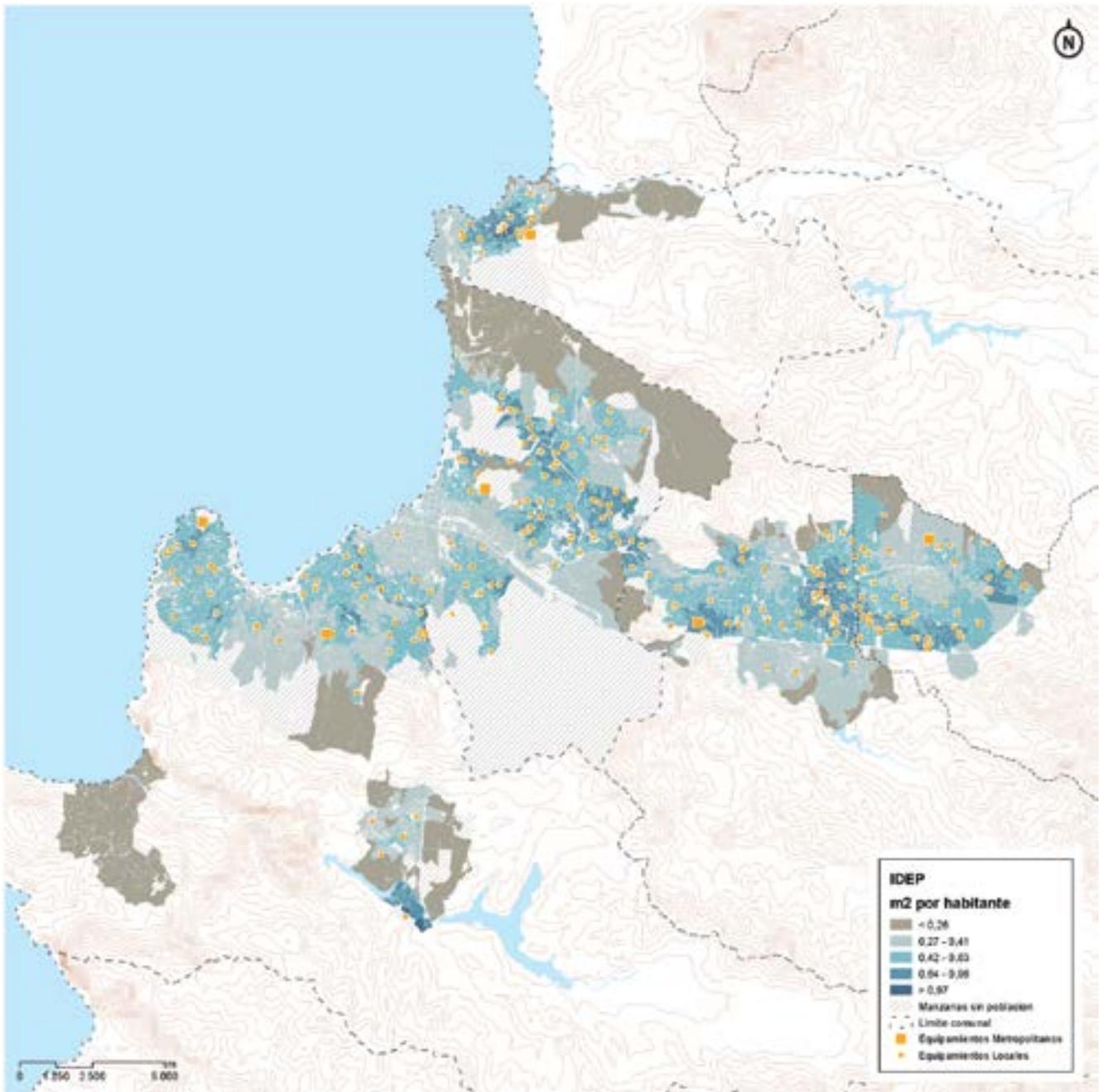
Fuente: Elaboración propia en base a datos de CCHC.

Ilustración 10: Indicador de equipamientos deportivos

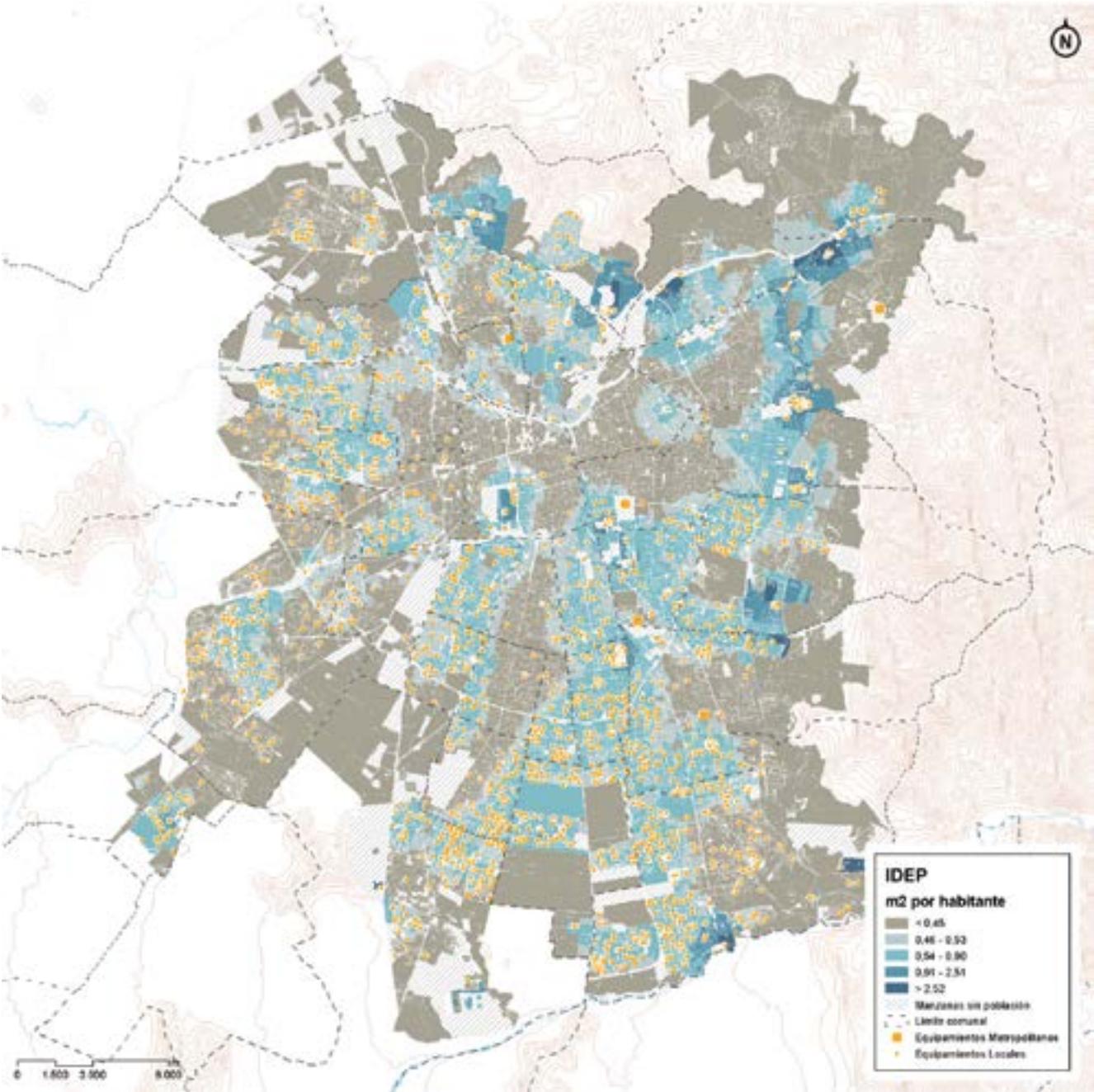
## Antofagasta



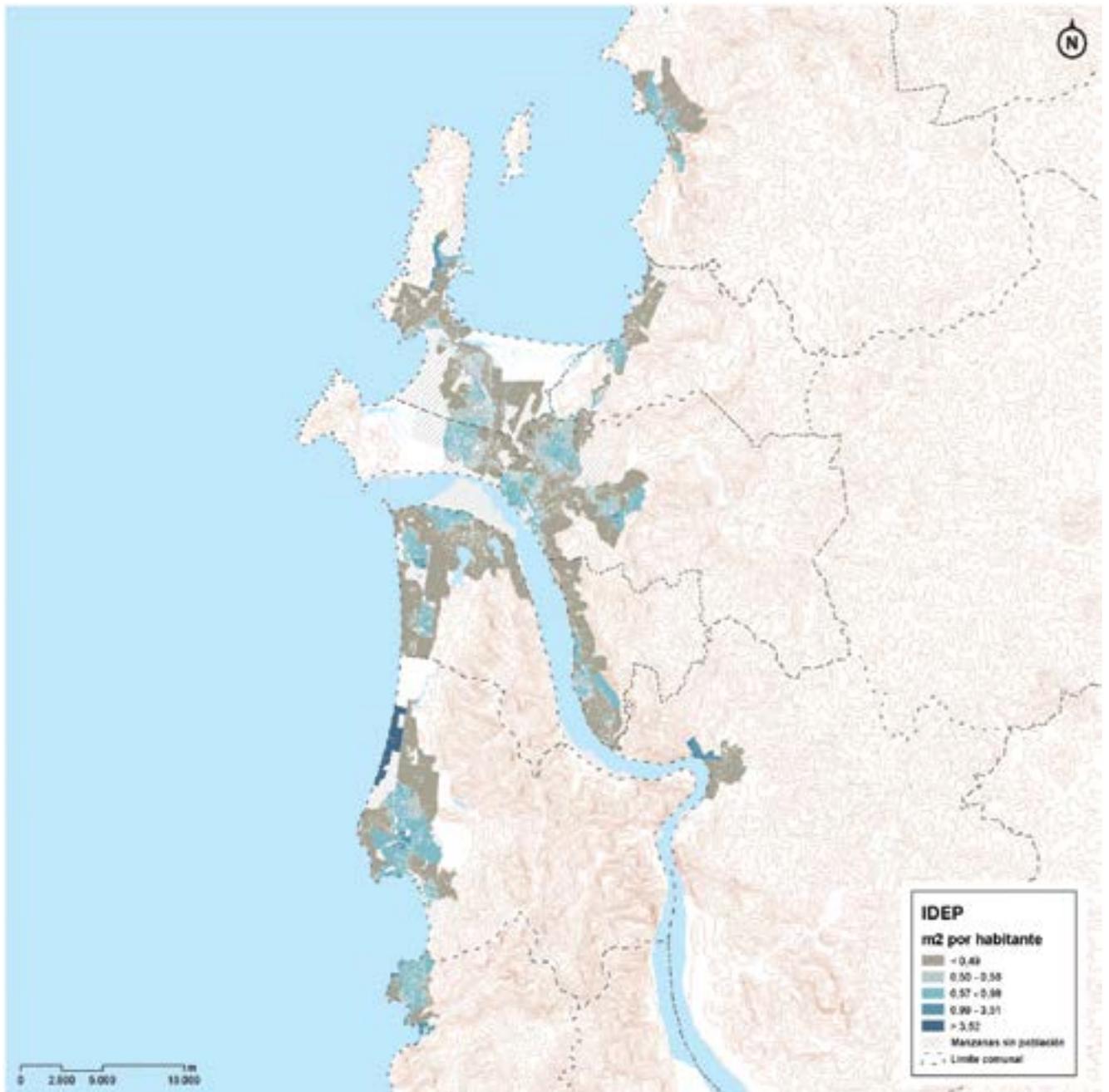
Valparaíso



Santiago



## Gran Concepción



Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez y Cámara Chilena de la Construcción, 2018.

Para tener una vida saludable, la Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda treinta minutos de ejercicio al día, cinco veces en la semana. En contraste con esta recomendación, la realidad chilena es que el 86,7% lleva una vida sedentaria, esto es, que en los últimos 30 días no practicaron deporte o no realizaron actividad fuera de su horario de trabajo, durante 30 minutos o más cada vez, 3 o más veces por semana, según la Encuesta Nacional de Salud<sup>41</sup>.

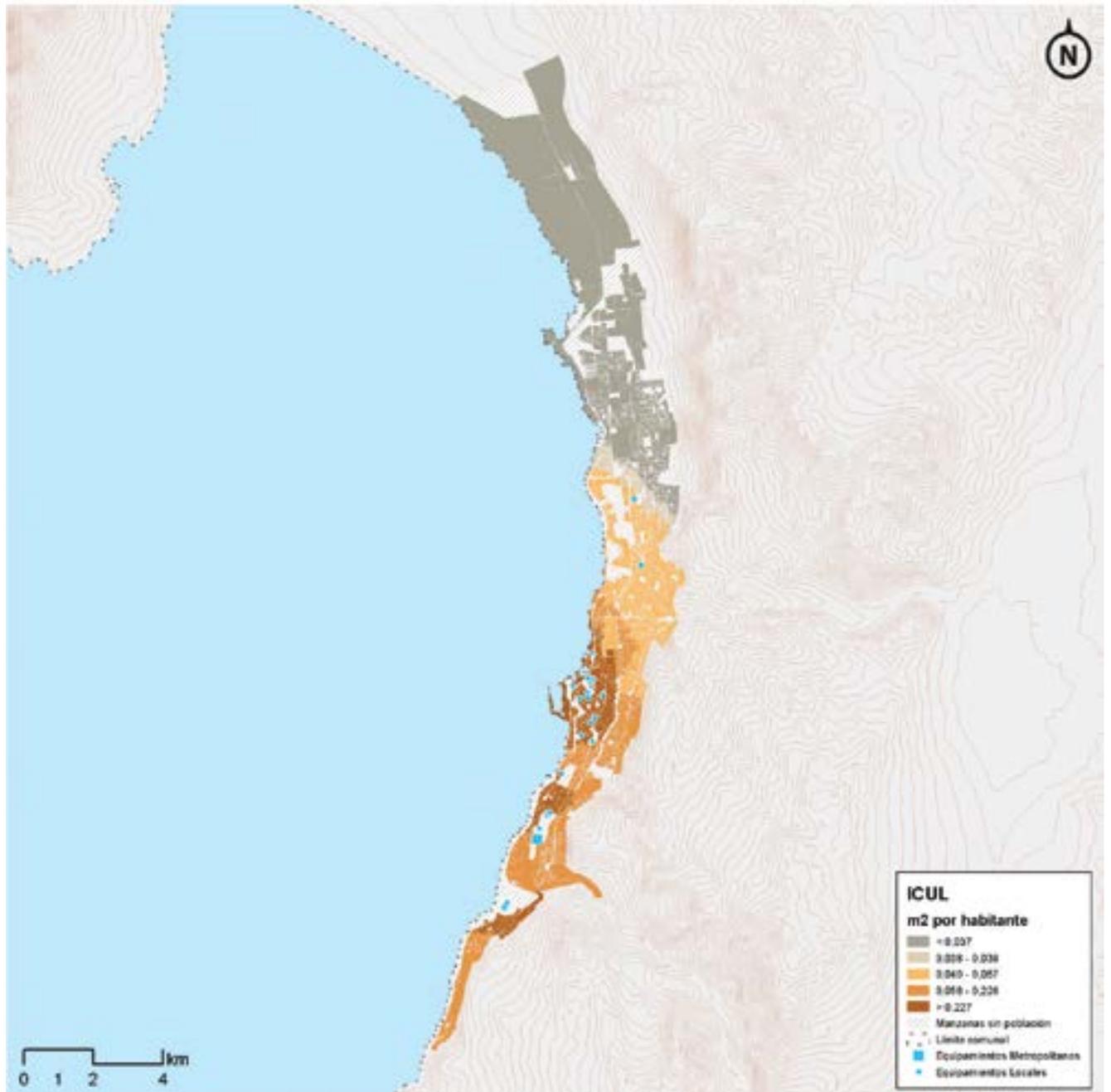
Una ciudad justa es aquella que permite que sus habitantes puedan llevar adelante estas actividades, propiciando espacios para el ejercicio, no porque sea un lujo, sino por el efecto que el sedentarismo tiene sobre la salud, considerado por ello un factor de riesgo para otros problemas vinculados al cáncer, ataques cardíacos, diabetes, entre otros. En efecto, en Chile un 39,8% de la población se encuentra con sobrepeso, un 31,2% es obeso, y un 3,2% es obeso mórbido, mientras sólo un 24,5% de la población se encontraría en su peso normal<sup>42</sup>.

El gasto público en políticas que fomenten el deporte tiene dos beneficios principales. En primer lugar, a nivel individual, tiene efectos positivos sobre la salud física. Además, el participar en actividades deportivas resulta positivo para la interacción social entre individuos. Luego, a nivel organizacional, los clubes deportivos como organizaciones cívicas generan capital social que ayuda a construir fuertes comunidades sociales. Por lo tanto, los lazos que se pueden formar en los clubes deportivos contribuyen al bienestar de los individuos y de las comunidades<sup>43</sup>.

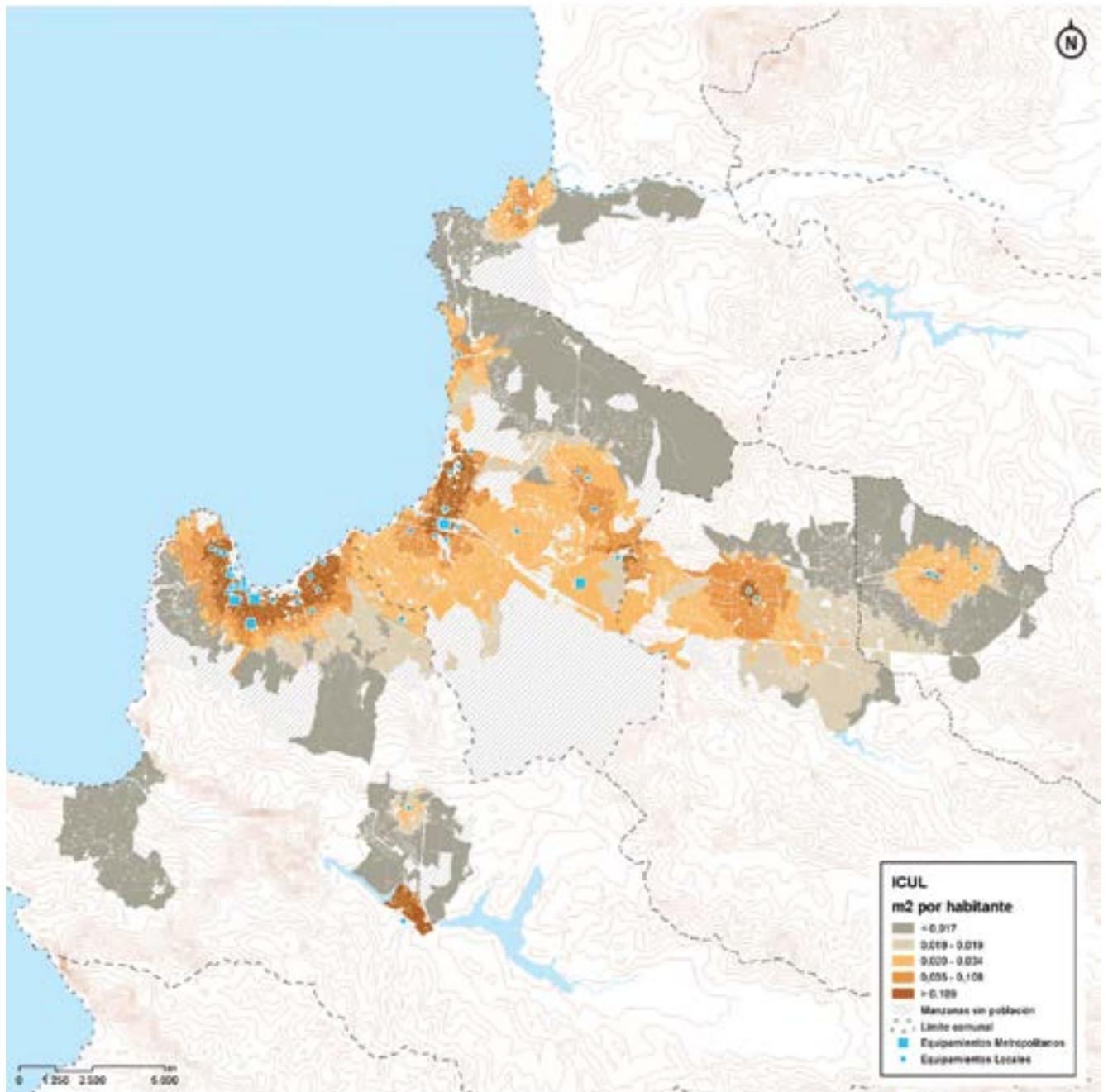
Por otra parte, la democratización del acceso a la cultura no es menos importante, ya que implica el reconocimiento de las identidades y prácticas de los habitantes de diversos territorios. Por acceso a la cultura nos referimos a la presencia, en la vida de las personas, de momentos y espacios de encuentro con producciones culturales<sup>44</sup>, tales como bibliotecas, museos, teatros, cines, ferias artesanales, circos o centros culturales en general. En este sentido, en Chile un 56,8% nunca ha asistido a un centro cultural, un 50,2% y un 53,5% ha asistido “alguna vez, excepto los últimos 12 meses” a un museo y a una biblioteca, respectivamente (Encuesta Nacional de Participación Cultural, 2017). En este sentido, una ciudad justa debe promover la construcción de vías que faciliten el encuentro del ciudadano con la cultura, reduciendo, en primera instancia, brechas espaciales.

Ilustración 11: Indicador equipamientos culturales

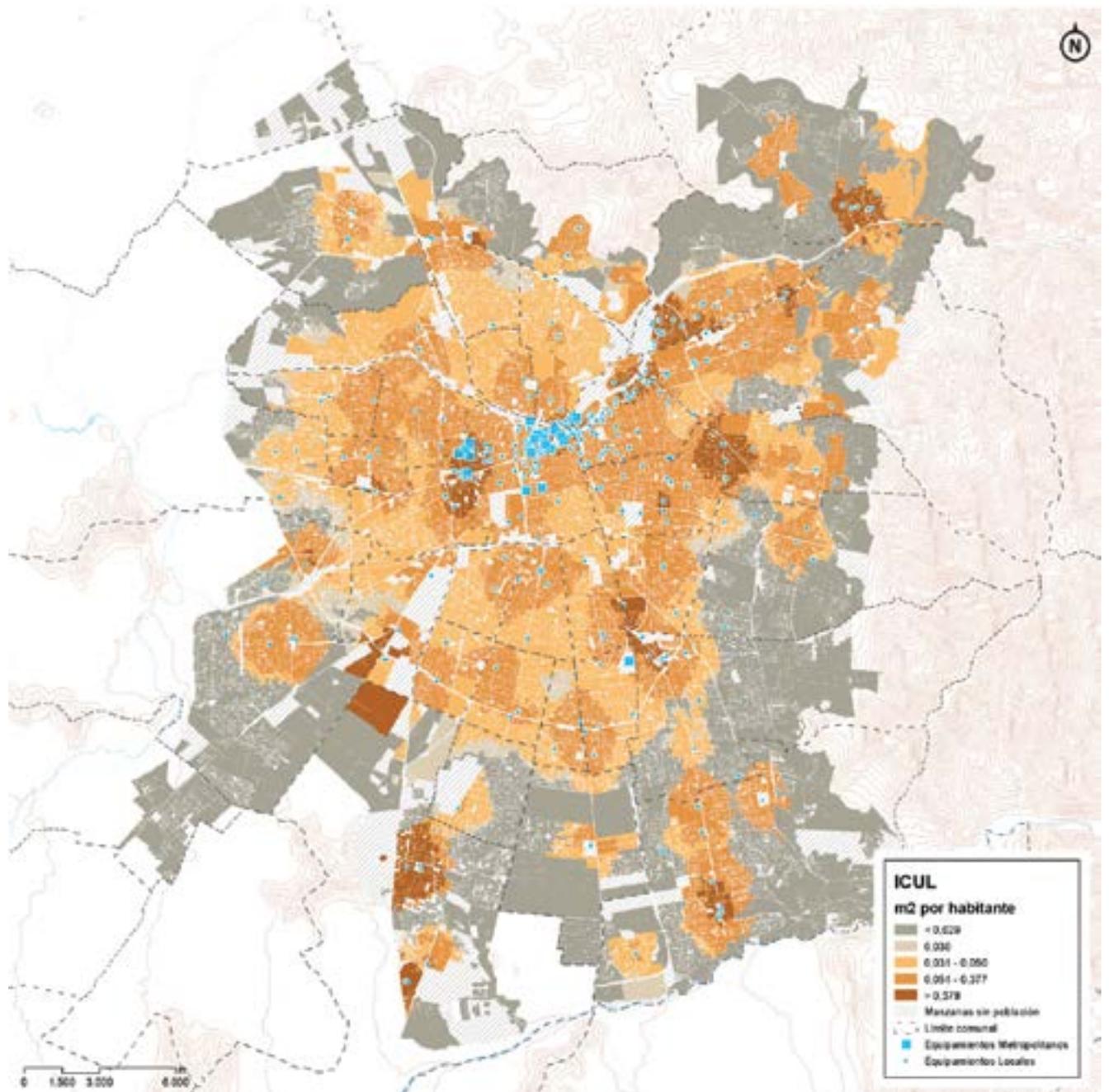
## Antofagasta



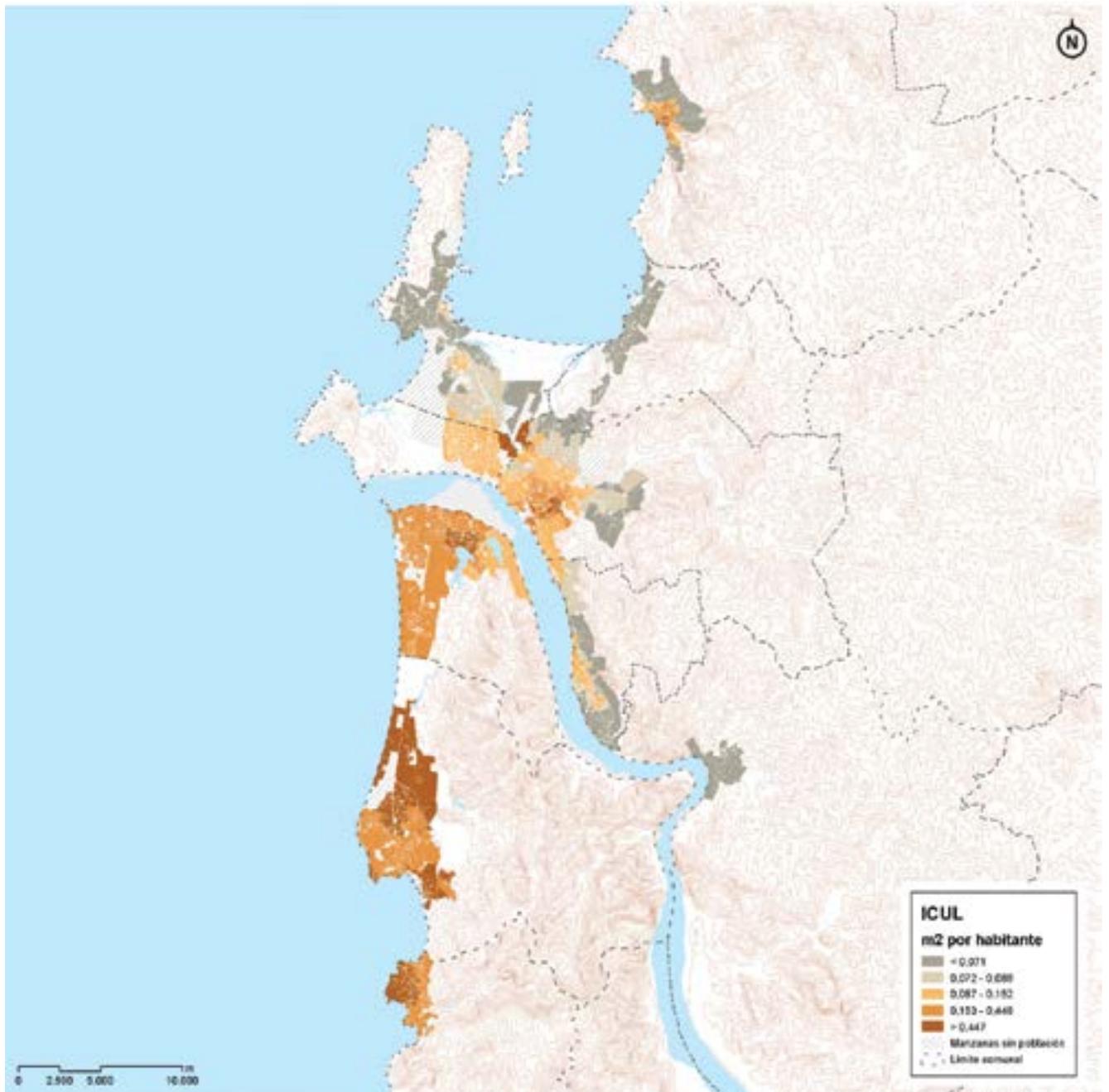
## Valparaíso



## Santiago



## Gran Concepción



Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez y Cámara Chilena de la Construcción, 2018.

Respecto a la segunda dimensión, sobre basura y plagas, las personas cuidarán más su entorno si éste es percibido como un lugar cuidado, que los resguarda, y que permite que cada cual pueda desarrollarse a sí mismo a través de él. Este fenómeno se asocia con la llamada "teoría de las ventanas rotas", que consiste en que, si un edificio tiene una ventana rota, y no se arregla pronto, eventualmente el resto de las ventanas acabarán siendo destrozadas por vándalos, ya que la ventana envía el mensaje de que "no hay nadie que cuide esta propiedad".

En consecuencia, cuando los habitantes de un barrio perciben que no hay quién cuide de su entorno -y difícilmente alguno de ellos estará dispuesto a asumir tales costos individualmente-, la degradación del lugar tiende a profundizarse permanentemente en el tiempo, hasta que alguna "señal" de cuenta de que hay preocupación por aquello que no se estaba cuidando. En este sentido, la basura en las calles, basurales espontáneos o terrenos baldíos, tienden a enviar la misma señal: aquí no hay nadie preocupado por esta propiedad, barrio o comunidad, por lo que no importa si allí ocurre cualquier clase de acto vandálico.

De ahí que sea importante preocuparse de la basura en la ciudad, pues es la expresión más clara del descuido en la vía pública: no sólo es costoso en términos económicos, sino que también en términos morales y políticos, ya que incentiva el actuar sin cuidado por el entorno, pero también por su comunidad, impactando en la vida de todos.

Un fenómeno parecido ocurre con las jaurías de perros. Tomando en cuenta que en muchas ocasiones son peligrosas y causan daños a las personas, su presencia denota una despreocupación por el espacio compartido, con todas las consecuencias negativas que eso conlleva.

Por otra parte, se encuentra el problema de la diferencia de acceso a vías peatonales de calidad, y entornos peatonales definidos por el mal estado o la ausencia de pavimento en veredas. La relevancia de ello no es menor: el peatón representa el modo de transporte público más básico y democrático (Valenzuela-Montes y Talavera-García, 2015).

#### Ilustración 12: Estado del pavimento en veredas



Fuente: Fuente: Herrera y Razmilic, 2016.

En efecto, el caminar tiene una serie de beneficios, tales como ser una forma de movilización básica, disminuir el costo del transporte, reducir las externalidades negativas del transporte motorizado, el uso eficiente del espacio, el encuentro con la comunidad, y la mejora en la condición física y la salud pública<sup>45</sup>. Por el contrario, el mal estado de las vías peatonales sumado a la carencia de áreas de esparcimiento y de luminarias, representa una mala calidad del espacio compartido, lo que:

*"(...) propicia una percepción de inseguridad que empuja al abandono de lo público, de lo colectivo, lo que a su vez deriva en la pérdida de interés por el intercambio social, por la comprensión y respeto del 'otro'. Dicho abandono acentúa el deterioro progresivo del espacio y, en consecuencia, dificulta el desarrollo de vínculo con el territorio (sentido de pertenencia) y la construcción de comunidad"*<sup>46</sup>.

Los datos disponibles apuntan a que esta dinámica se repite no sólo en la Región Metropolitana, sino que también en lugares como Antofagasta, Iquique, Osorno y Coquimbo, entre otras ciudades.

Además, la calidad del espacio compartido incide en la calidad de los servicios que se establecen en determinadas comunas, dadas sus implicancias en la toma de decisiones para el turismo, la elección del lugar donde vivir o donde abrir oficinas por parte de las compañías<sup>47</sup>. Esto, a su vez, incide en el valor del suelo y cantidad de servicios disponibles.

El espacio compartido debe ser lo suficientemente equitativo como para que sus habitantes puedan vivir bien y reconocerse como iguales, de tal forma que no puede existir una diferencia que estigmatice indirectamente en la calidad del espacio público, de áreas verdes, luminarias y accesibilidad peatonal por comuna.

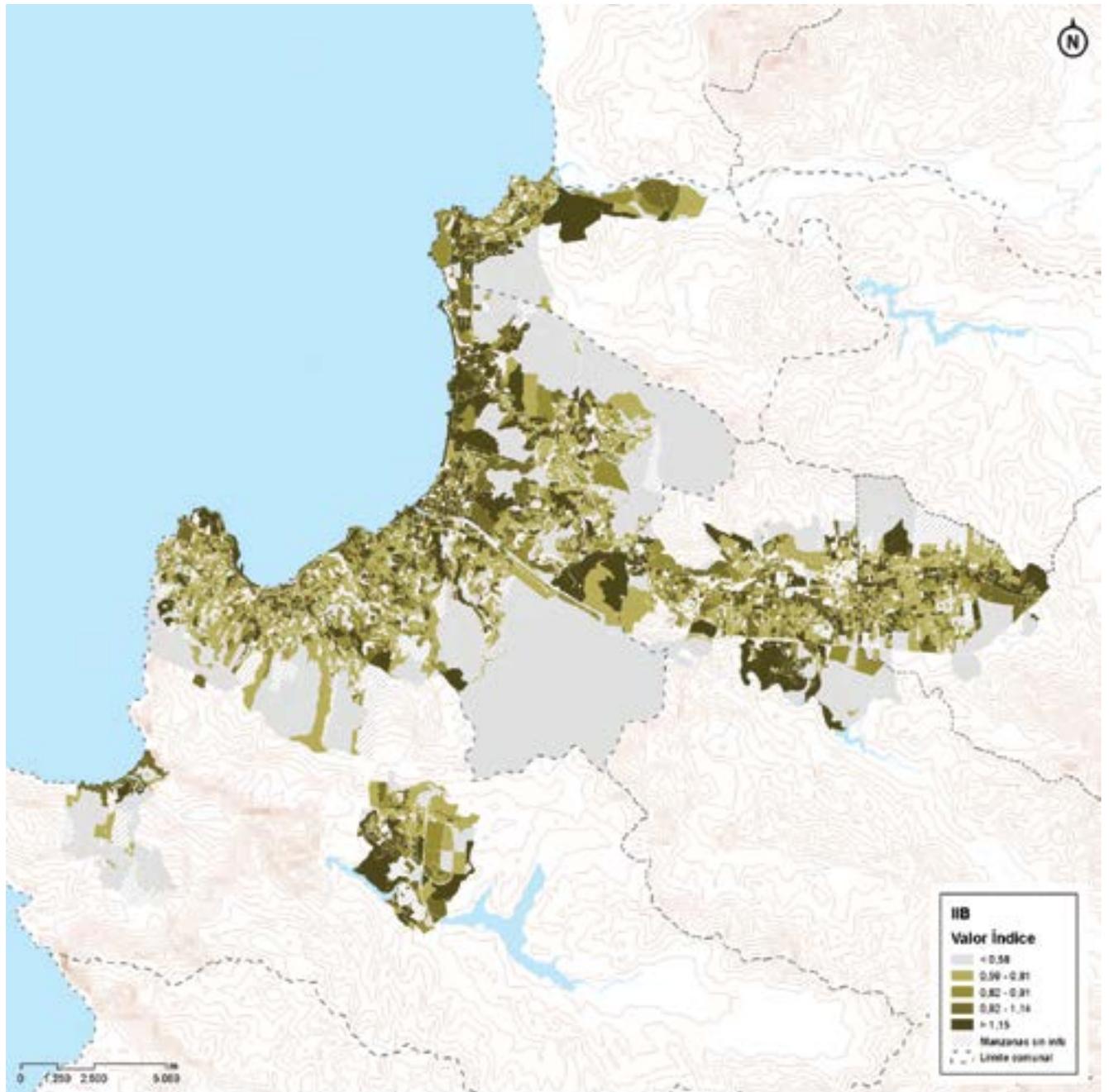
Creemos que la serie de elementos identificados deberían servir de guía u orientación de prioridades a los futuros gobiernos regionales, municipalidades, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Medio Ambiente y Ministerio de Energía, entre otros, para tomar decisiones acordes a la equidad en la calidad del espacio compartido, de modo que podamos vivir en una ciudad justa.

Ilustración 13: Índice de infraestructura básica

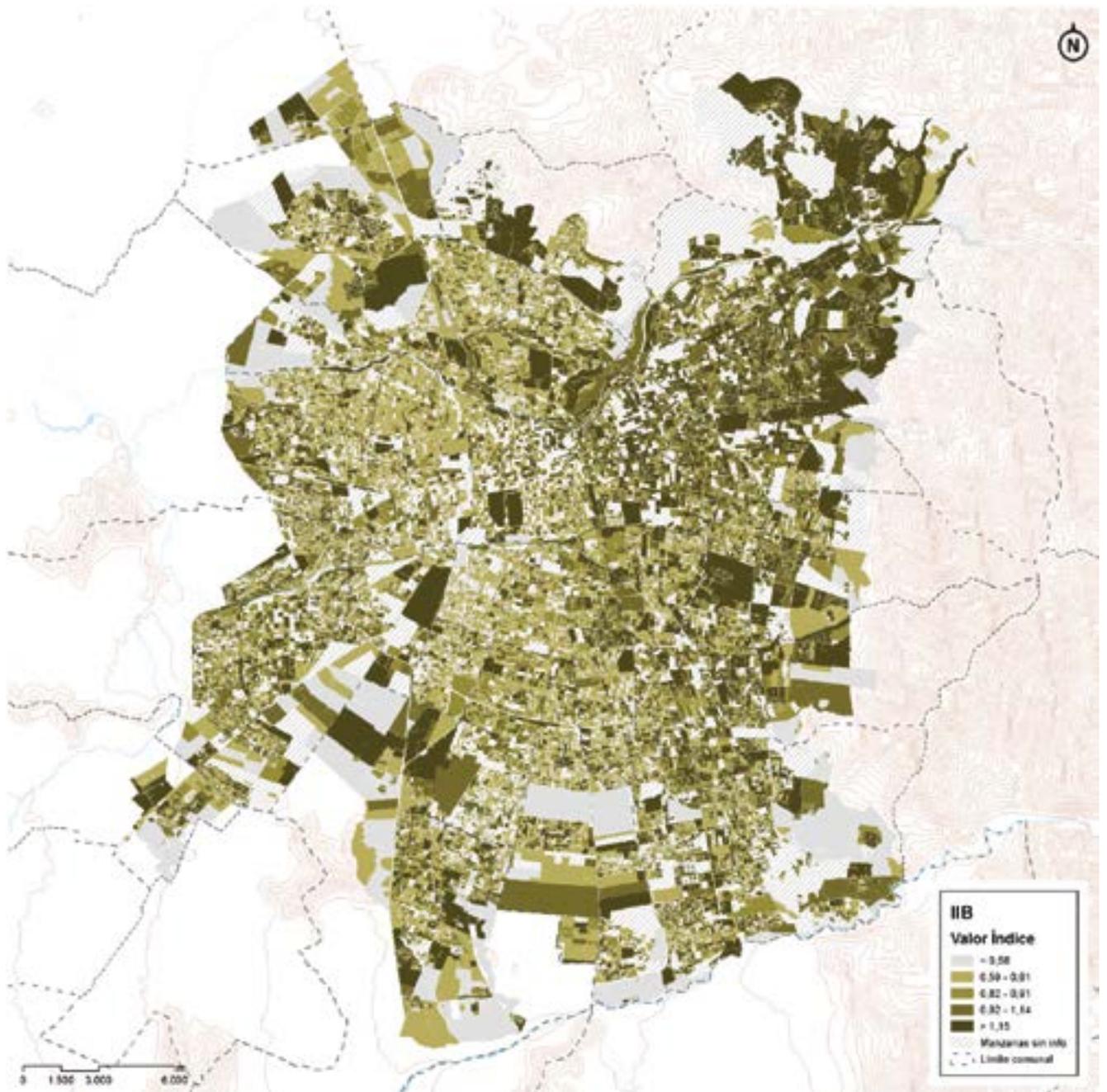
## Antofagasta



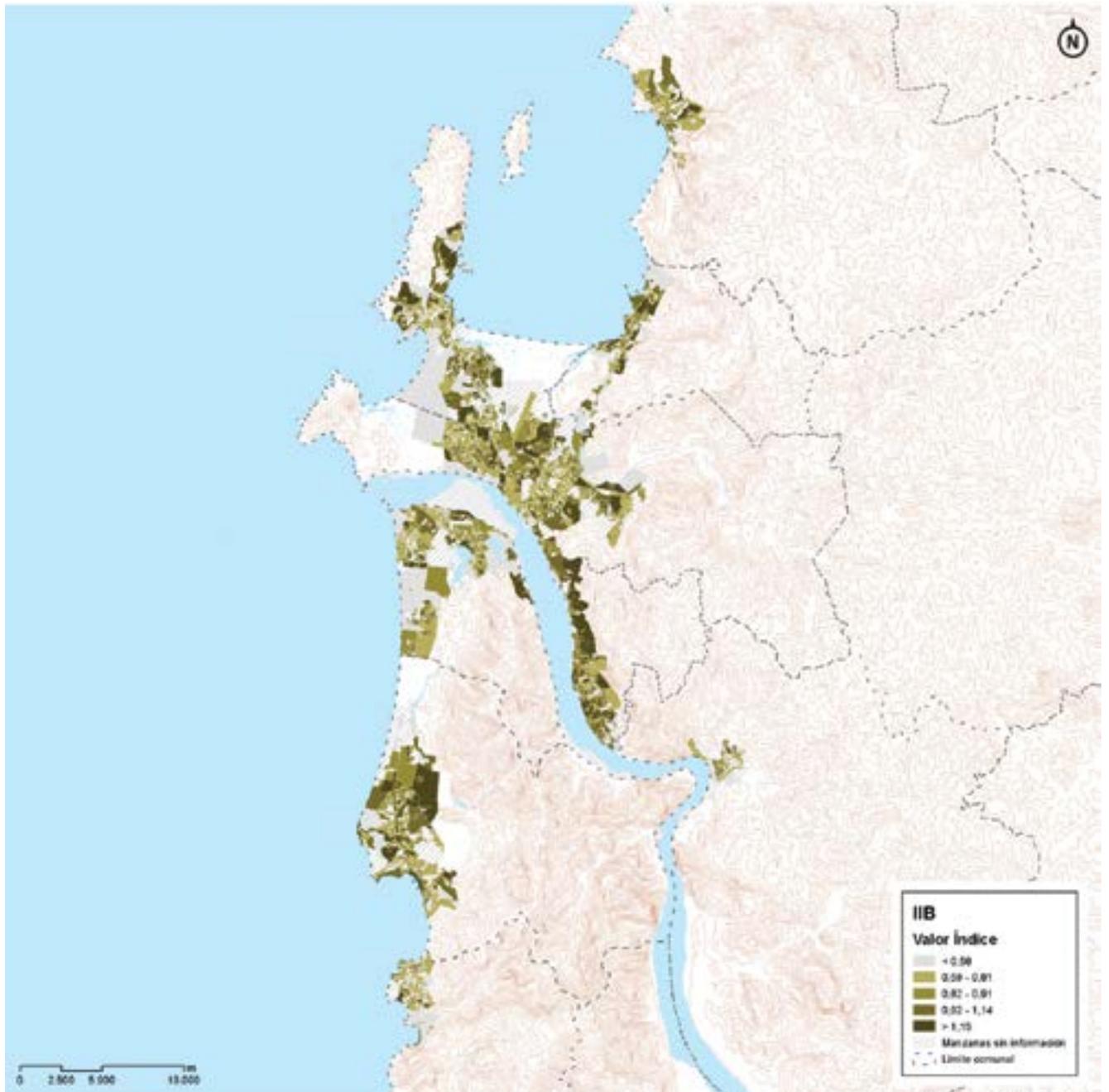
## Valparaíso



## Santiago



## Gran Concepción



Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez y Cámara Chilena de la Construcción, 2018.

# 5.

**Servicios, educación y salud:  
Cuando el Estado no llega  
a todos por igual**

## INTRODUCCIÓN

Una mirada desde la justicia en la ciudad no puede soslayar que uno de los grandes beneficios que reviste la vida urbana es que, como esquema de desarrollo territorial, permite un mayor acceso a diversos servicios -públicos y privados- que permiten el desarrollo, conservación y vinculación de las personas.

En lo que a la ciudad justa respecta, la educación, la salud y los servicios públicos revisten especial importancia, dado que representan los elementos básicos para el desarrollo de la personalidad, con la posibilidad inmediata de hacer valer su ciudadanía frente a los organismos administrados, proporcionados, fiscalizados y/o concesionados por el Estado. Así, la equidad en el acceso y calidad de los servicios públicos de todo tipo tiene una importancia destacada desde una perspectiva de justicia, tanto desde la igualdad de oportunidades como desde la igual ciudadanía.

En esta sección, nos enfocaremos en la justicia en las facilidades de acceso a i) educación, ii) salud y iii) a los servicios públicos. Desde lo normativo, son derechos reconocidos y protegidos constitucionalmente además de ser condiciones esenciales para la igual ciudadanía. Pero más allá de la norma, nos convoca el cómo estos servicios se encuentran distribuidos a lo largo del territorio, incidiendo en su efectivo ejercicio. Lo concreto es que el hecho de nacer y vivir en la población El Castillo en La Pintana, en Glorias Navales en Viña del Mar o en la Aurora de Chile en Concepción, no debiese limitar las opciones que tengan las personas para beneficiarse de los bienes y servicios públicos, ni que estos sean tan insuficientes que signifique un estándar inferior de ciudadanía frente a alguien de Las Condes, Reñaca o Andalué.

Las políticas públicas requieren de una comprensión integral de los servicios públicos y no simplemente dar por sentado su existencia y condiciones de funcionalidad. A la educación, la salud y los servicios públicos hay que entenderles como fuentes de prestaciones para el ejercicio de la vida cívica.

## ¿EXISTE JUSTICIA EN LA EDUCACIÓN?

Creemos que la educación es, sin lugar a duda, la espina dorsal del progreso de las sociedades: la educación es algo que en sí mismo representa un mayor valor agregado a cada proyecto de vida, en tanto permite una mejor competencia por ocupar posiciones mayormente valoradas dentro del sistema productivo, y a la vez que sirve de red contingente de protección en caso de desempleo. Sin embargo, a este respecto, no solo existen las consabidas brechas de accesos a educación de calidad, sino que estas brechas están altamente correlacionadas con la segregación residencial. Las comunas más pobres no solo lo son en materia de ingresos, sino que también en términos de las oportunidades de acceso a educación de calidad

Sin embargo, si bien ha habido un progreso importante en cobertura en niveles medios (47% y de sala cunas (17%), el porcentaje es bajo en comparación con los países de la OCDE (33% y 71%, respectivamente)<sup>48</sup>. Dicho escenario no debe continuar dado que es la educación primaria donde se “igualan la cancha” directamente, pues sienta las bases más fundamentales del desarrollo cognitivo de los niños.

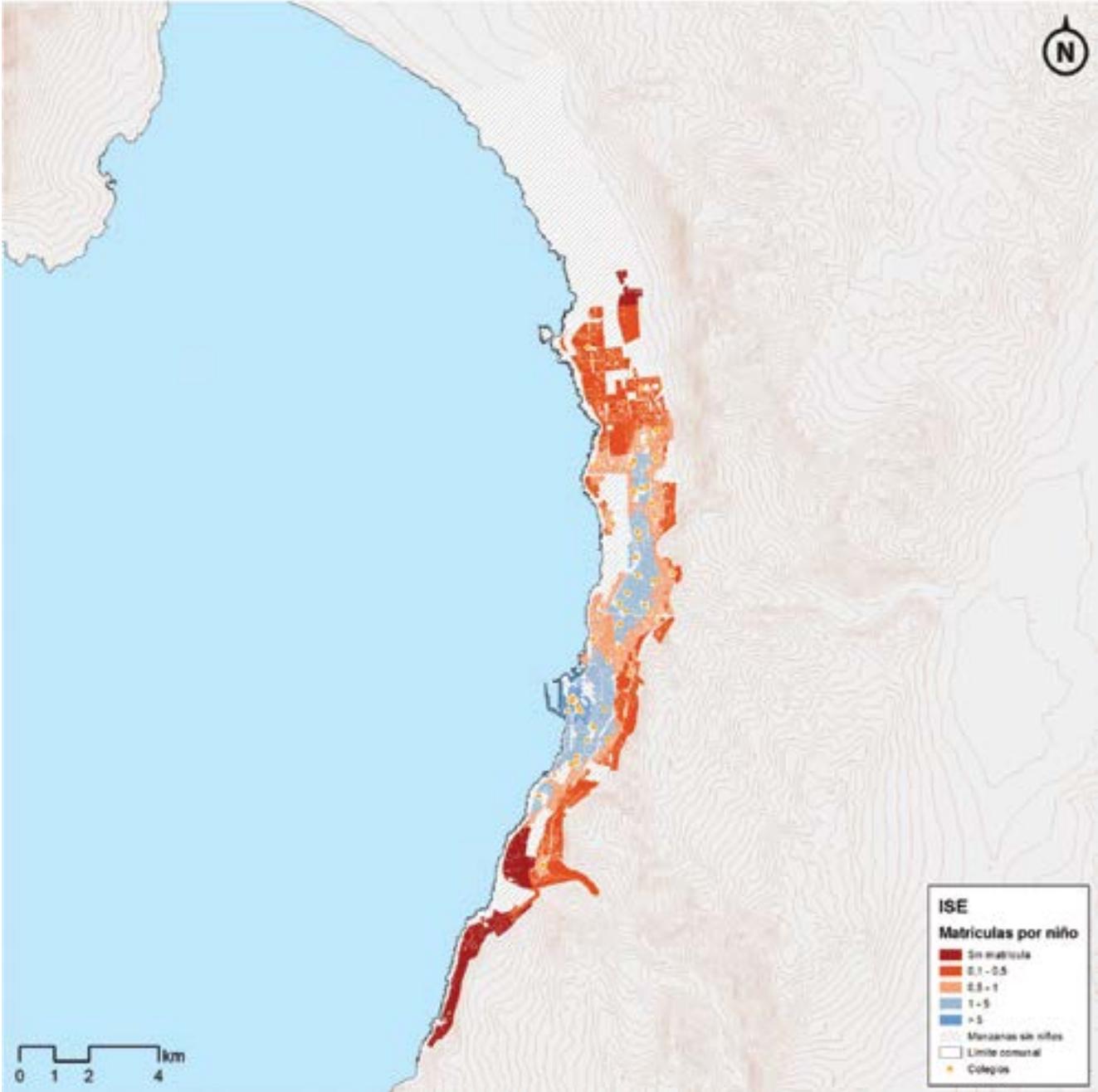
Con educación parvularia de calidad, las brechas educativas derivadas del mejor ingreso o las transmisiones educativas de los padres se reducen considerablemente. Según James Heckman, Premio Nobel de Economía, la diferencia es radical: un peso invertido en educación parvularia es 8 veces más rentable que uno gastado en educación superior<sup>49</sup>. Además, resulta relevante destacar que la cobertura en educación superior alcanza un 87%, superior al 68% promedio entre países OCDE<sup>50</sup>.

Si bien, la proporción de niños por educadores de párvulo es casi el doble que el promedio OCDE, con un promedio de 24 niños por profesor, en Chile los asistentes de educación cumplen un rol más importante que en otros países, por lo que, incorporando asistentes en el cálculo, la proporción entre niños y todo el personal es más baja: 10 niños por miembro del personal, lo mismo que el promedio OCDE<sup>51</sup>.

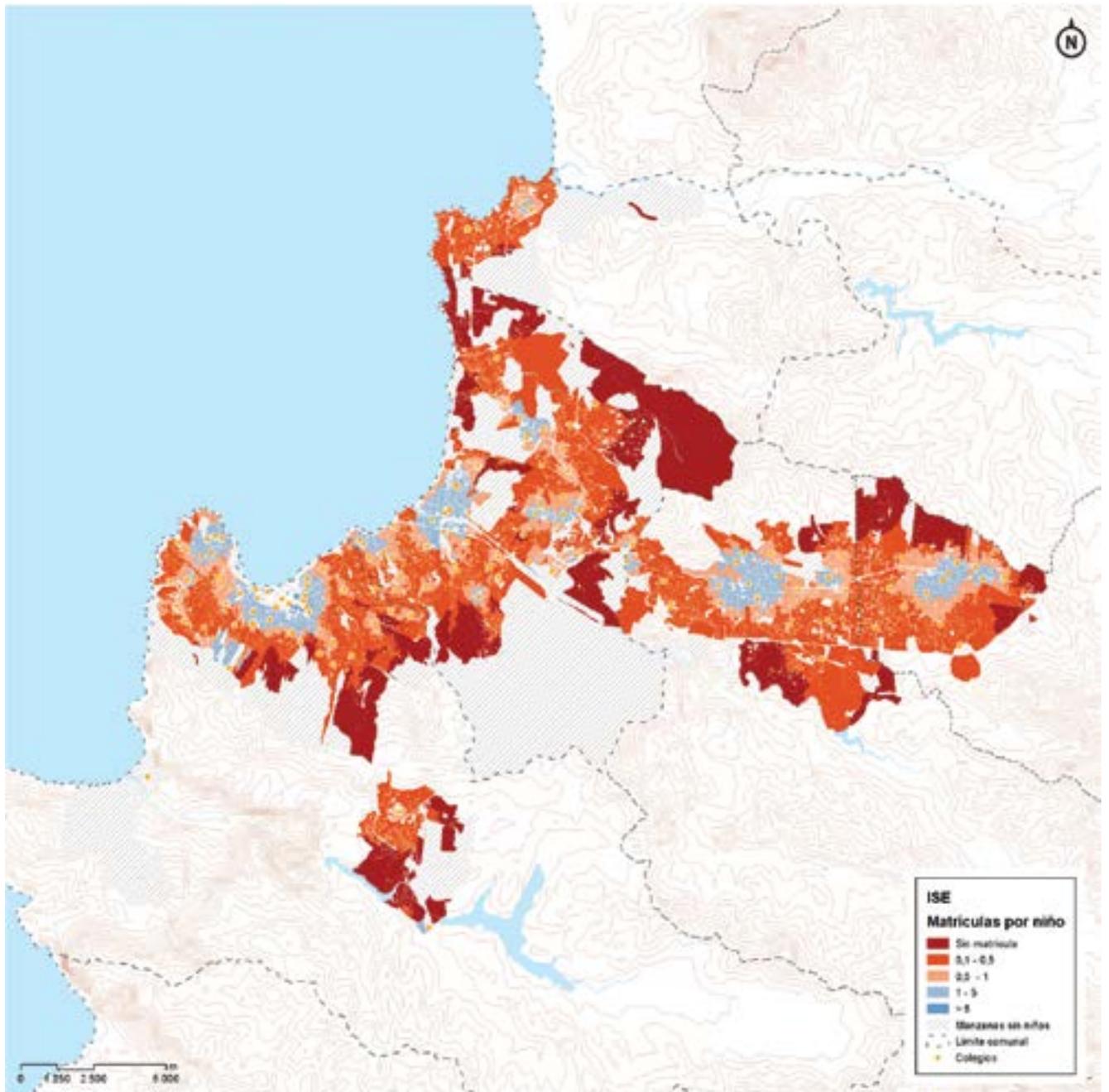
Desafortunadamente, el sostenido aumento en matrícula en educación parvularia entre 2005 y 2016 no ha tenido su correlato en profesores: mientras los niños matriculados subieron en un 52%, el número de profesores subió sólo en un 23%, aumentando la proporción niños por adultos sostenidamente. Este déficit es problemático debido al sólido beneficio cognitivo que provee una adecuada educación temprana.

Ilustración 13: Indicador de segregación escolar

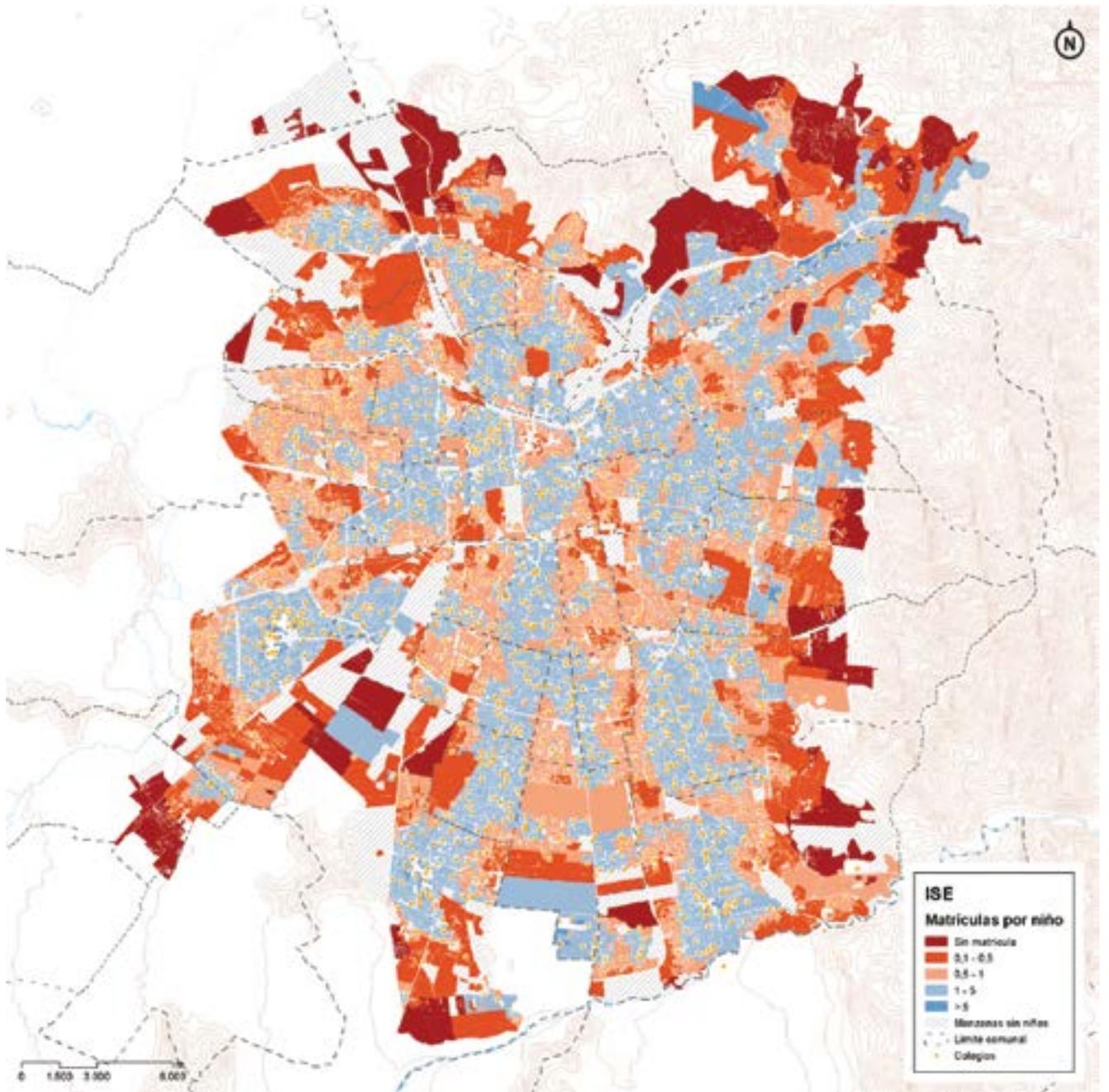
Antofagasta



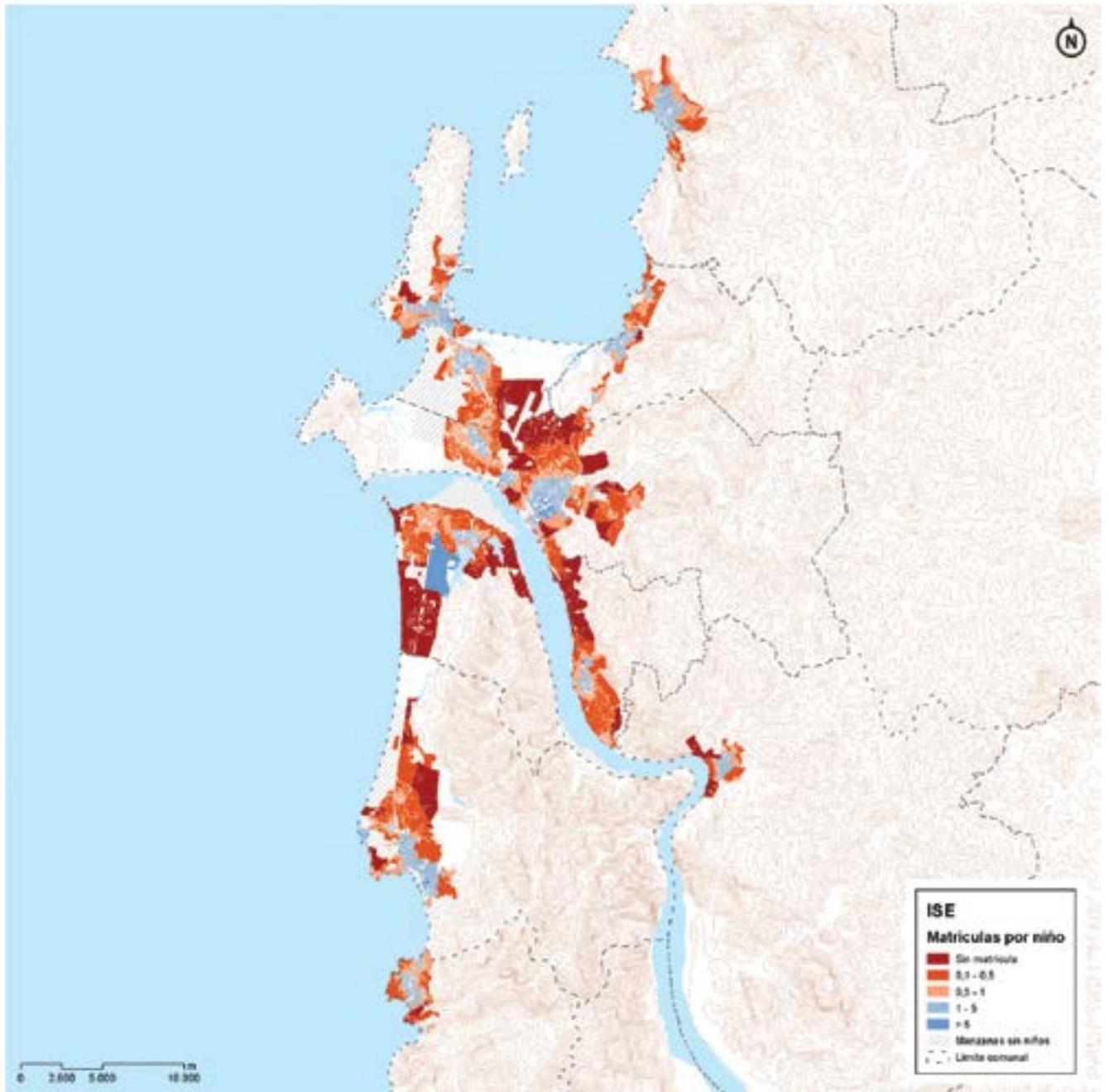
## Valparaíso



Santiago



## Gran Concepción



Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez y Cámara Chilena de la Construcción, 2018.

En cuanto a la educación media, existen 2 importantes desafíos: la deserción escolar y la alta concentración de establecimientos en los centros de las ciudades. Respecto a lo primero, el 10% de los estudiantes interrumpen su trayectoria escolar por motivos principalmente relacionados con su entorno familiar y social. En efecto, la información disponible es gráfica: la matrícula promedio escolar casi universal baja a un 83% en 3° Medio y 74% en 4° Medio.

La deserción es un reflejo gráfico de la desigualdad territorial en la oferta educativa disponible a una distancia caminable, y con ella una limitante a las oportunidades de los estudiantes. Como se observa, la mayoría se encuentra en los centros históricos de las ciudades. Ello significa que los estudiantes que viven en sectores distantes de los centros urbanos o sus periferias requieran de tiempos de traslado considerables para continuar sus ciclos educativos.

La educación es uno de los principales motores del desarrollo de las personas. Moralmente, en tanto provee de manera igualitaria un bien que es intrínsecamente valioso, favoreciendo la igual ciudadanía, y económicamente, dado que mayores niveles de logros educacionales están asociados a ingresos más altos en el mercado laboral, y con ello mayor y mejor acceso a bienes y servicios, así como movilidad social.

## ¿EXISTE JUSTICIA EN LA PROTECCIÓN DE LA SALUD?

El derecho a la protección de la salud es otra condición esencial para las personas, en tanto permite la conservación del óptimo estado biológico y psicológico de las personas, y con ello les permite ser funcionales en la sociedad. En este punto cabe destacar que a lo que el Estado se obliga al reconocer el derecho a la salud, no es un derecho a estar sano, sino como una obligación de interés público que comprende tanto libertades como derechos: entre las libertades se encuentra el derecho a ejercer libremente la sexualidad o disponer del material genético, o ser libre de tratamientos y experimentaciones no deseados.

En esta dimensión, de particular interés desde la territorialidad, está la existencia, accesibilidad y calidad de un sistema público de salud que permita percibir prestaciones de salud que permitan tanto la conservación de la vida biológica como la prevención de deterioros a la misma.

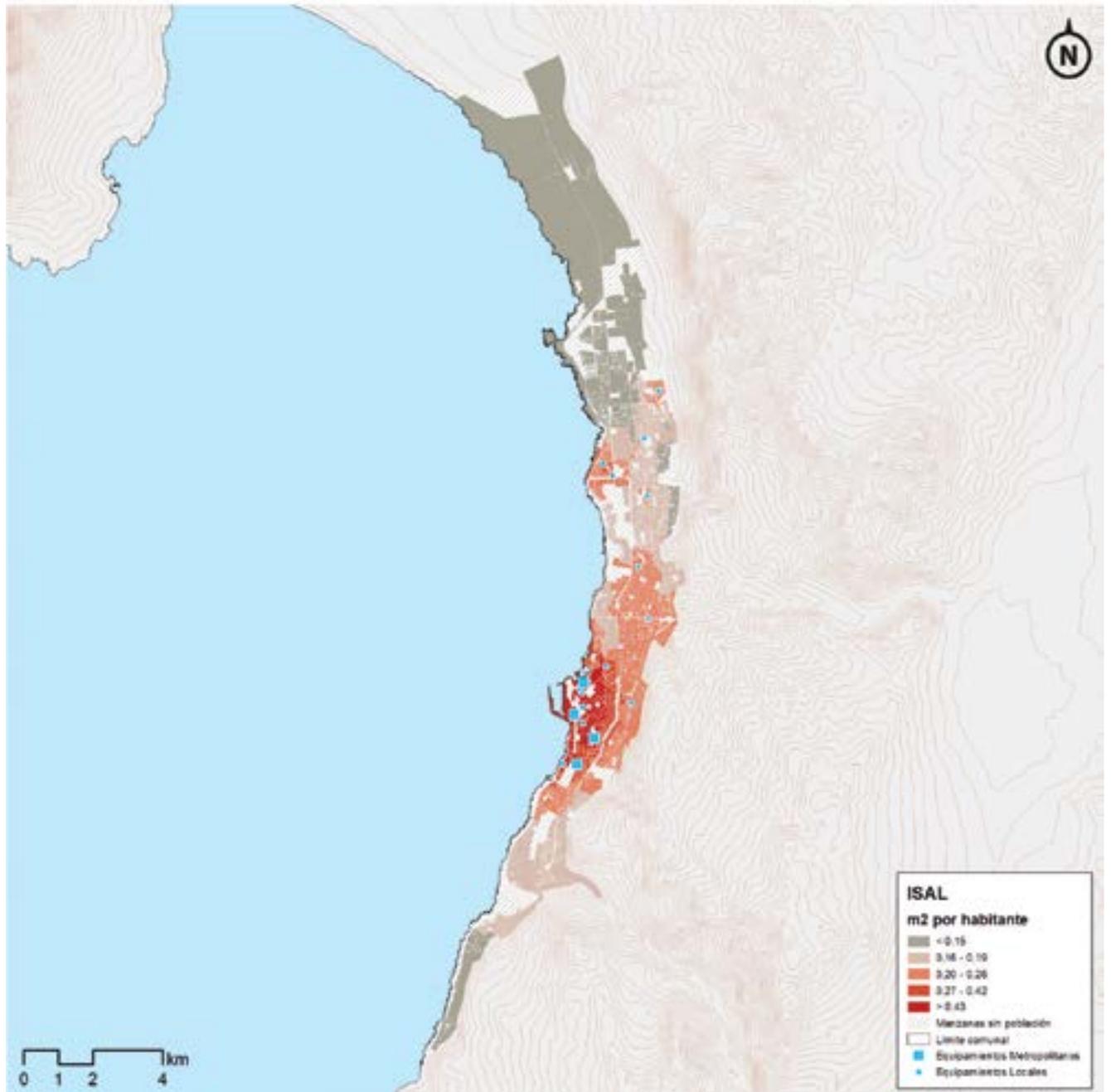
Al igual que en la educación, el sistema público de salud es fundamental para una ciudad justa. Se estructura descentralizadamente a través del Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS), compuesto por el Ministerio de Salud y sus organismos dependientes: el Fondo Nacional de Salud (FONASA), la Superintendencia de Salud, el Instituto de Salud Pública (ISP), la Central Nacional de Abastecimiento (CENABAST), los Servicios de Salud y las seremías. En cuanto a redes asistenciales se distingue entre 3 niveles, dependientes de los municipios o de los Servicios de Salud, según la complejidad de la atención:

- a. Nivel de atención primaria, dependiente de los municipios, en los cuales, desde la integralidad de la atención, con un enfoque de salud familiar y comunitaria, se da el primer nivel de contacto de las personas y familias con las redes asistenciales. Está compuesto por diversos servicios tales como Centros de Salud Familiar (CESFAM), Consultorio General Urbano (CGU), Centros Comunitarios de Salud Mental (COSAM) y el Servicio de Atención Primaria de Urgencia (SAPU)
- b. Nivel de atención secundaria, de dependencia municipal o de Servicios de Salud, y que proveen atención ambulatoria de especialidades por derivación del nivel primario, en servicios como hospitales, policlínicos de especialidades, los Centros de Diagnóstico Terapéutico (CDT) y los Centros de Referencia de Salud (CRS).
- c. Nivel de atención terciaria, dependientes de los Servicios de Salud, que proveen atención especializada, tanto ambulatoria como hospitalaria, por derivación del nivel secundario a servicios tales como institutos, hospitales de especialidad y centros clínicos especializados.

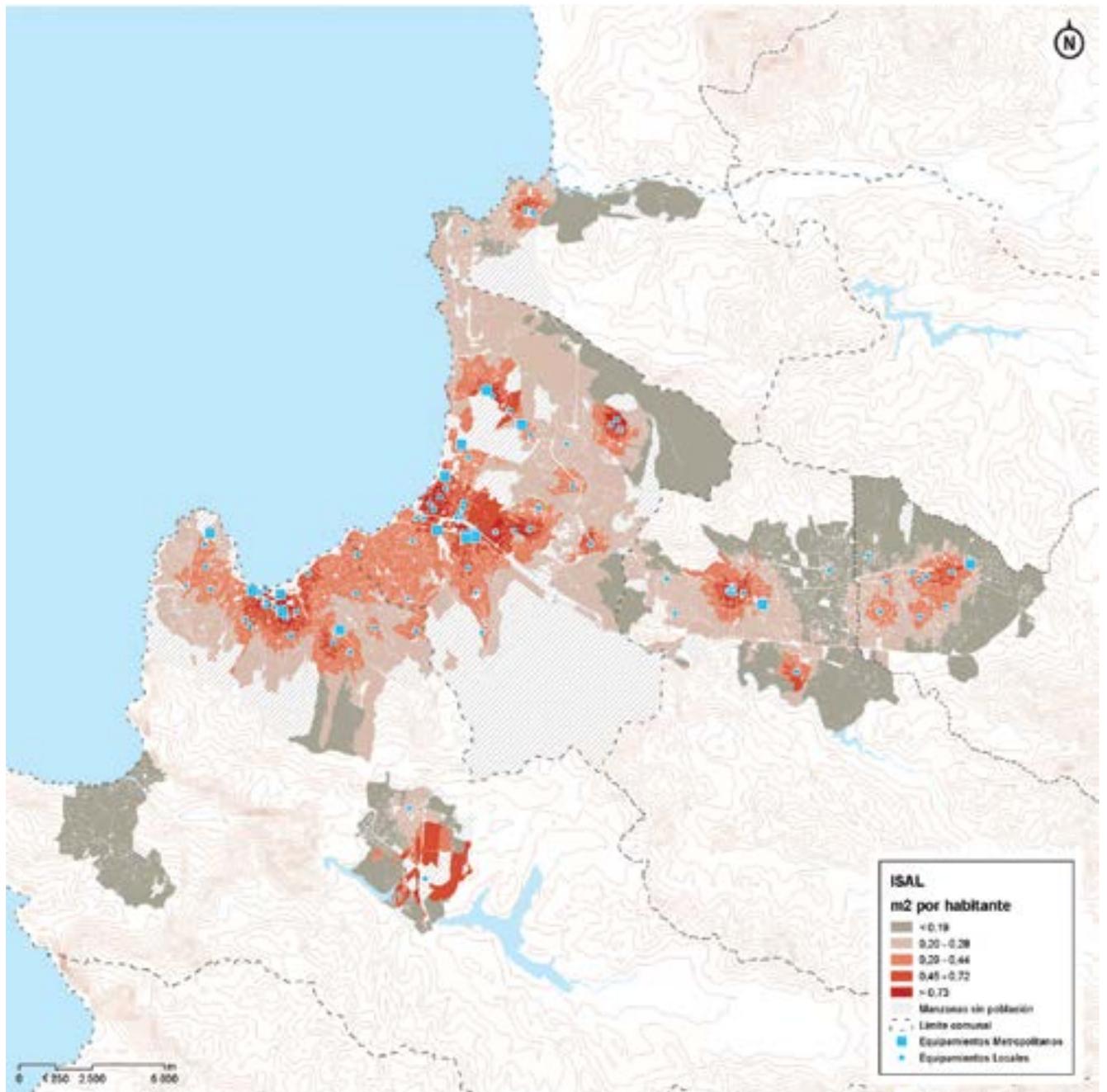
A nivel territorial, se puede observar cómo hay zonas, típicamente las más pobres, que están abandonadas de servicios de salud, tanto públicos como privados, sin discriminar entre CESFAM, COSAM, clínica, CGU o SAPU. Un grupo humano que viva a tanta distancia de uno o varios servicios básicos para mantener una vida saludable, o que no tenga cerca un servicio de urgencia, puede disminuir considerablemente la prevención de enfermedades graves, a la vez que aumenta el riesgo de morir en caso de accidentes que requieran atención inmediata.

Ilustración 14: Indicador de servicios de salud

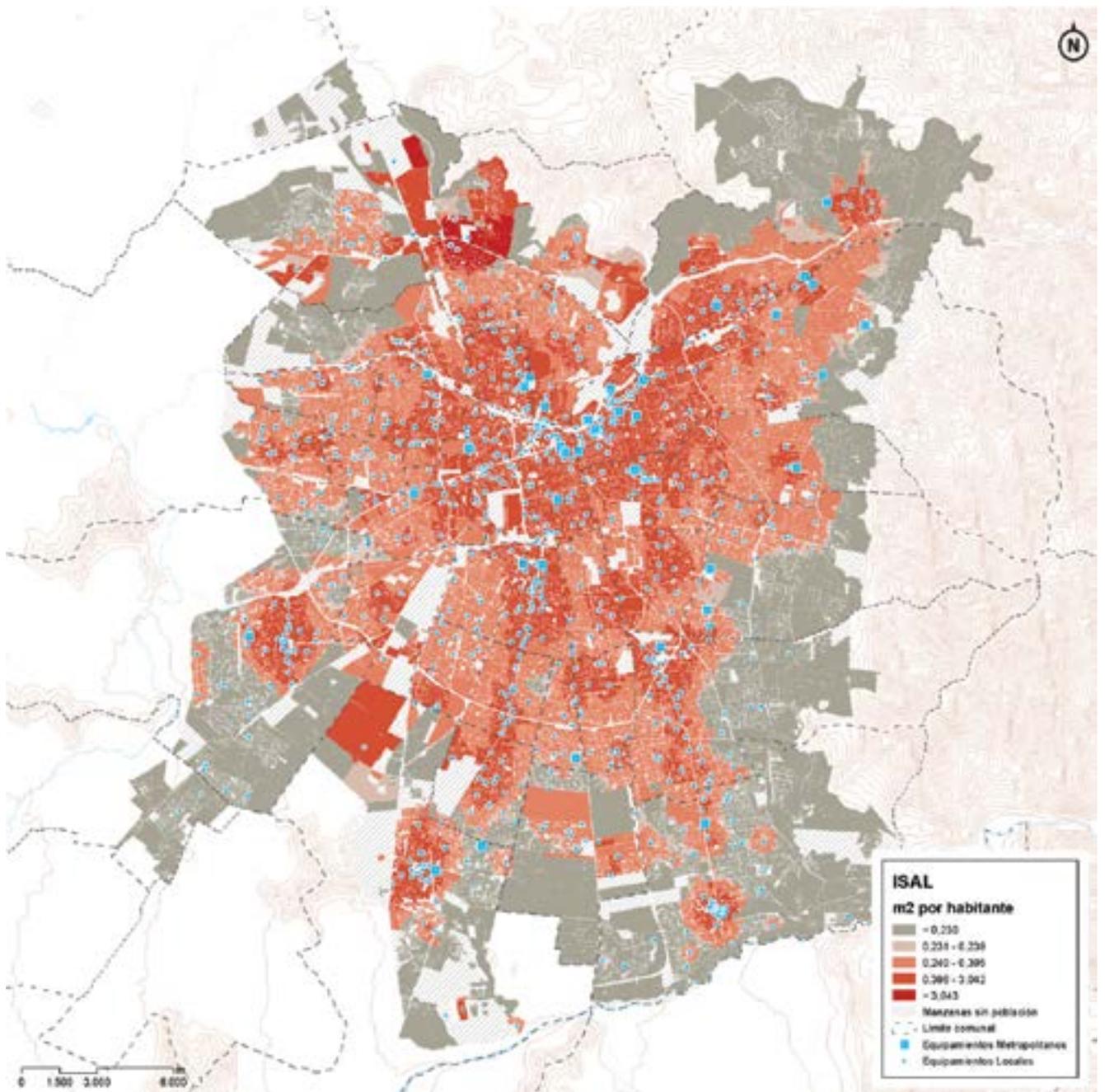
## Antofagasta

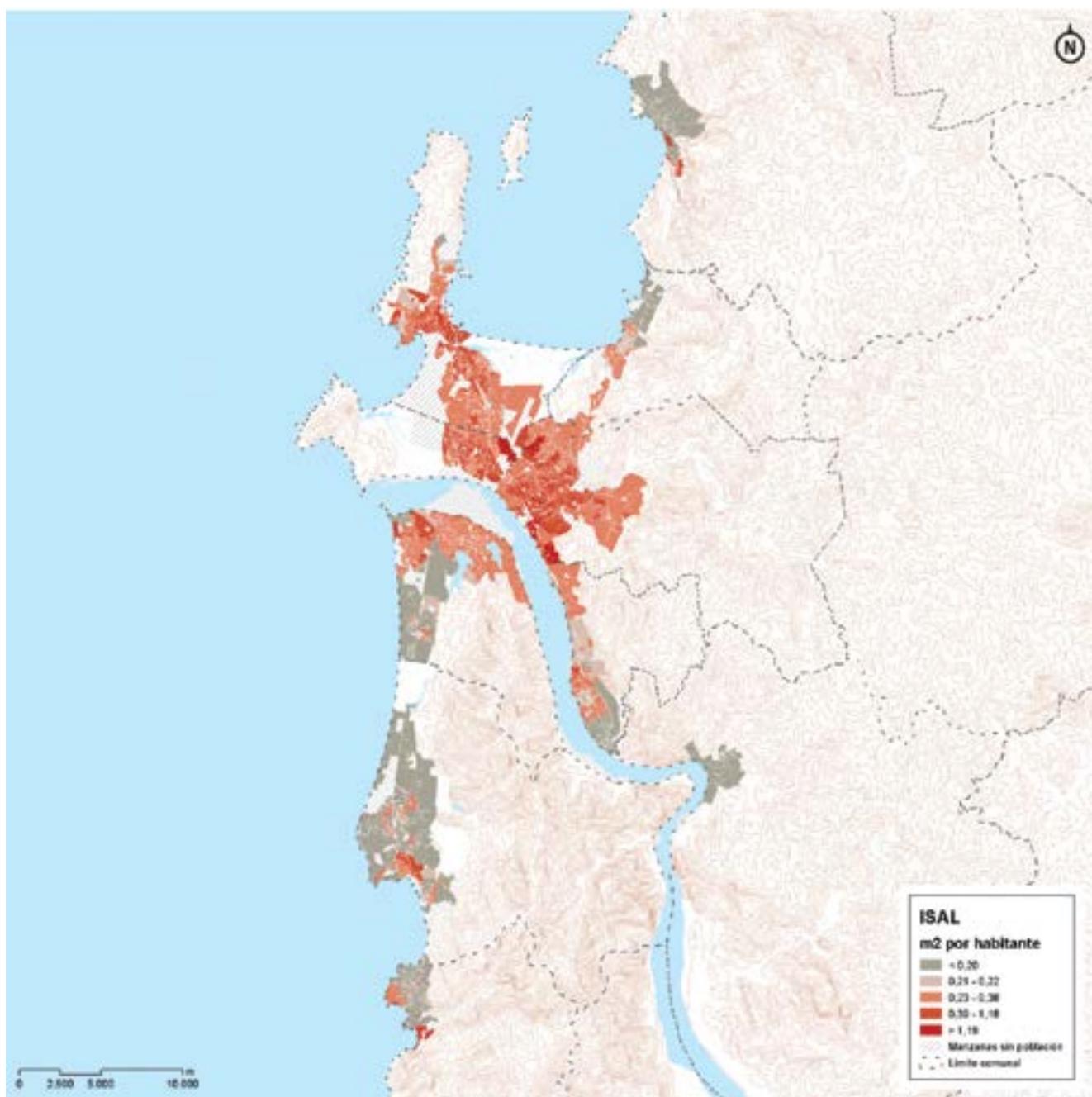


## Valparaíso



## Santiago



**Concepción**

Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez y Cámara Chilena de la Construcción, 2018.

Por su parte, también existe un déficit importante de médicos especialistas. Pacientes con insuficiencias cardíaca y renales, pacientes oncológicos, etc., pasan meses antes de ser atendidos y la expectativa de vida de un paciente complejo atendido en el servicio público es menor que en el sistema privado. Esto no se debe necesariamente a la calidad de los profesionales de la salud, dado que la mayoría de los especialistas del sistema público también trabajan en el privado, sino más bien a menores posibilidades de recibir una atención médica oportuna, lo que tiene impacto en su resultado. La demora en la atención en el público significa que el paciente se deteriora mientras espera, se complica y frecuentemente se hospitaliza por una causa que fue tratable en su momento<sup>52</sup>.

En el nivel de atención primaria hay carencias importantes de profesionales de la salud, lo que se traduce en que los tiempos de atención por paciente sean en general de apenas 15 minutos, lo que no permite siempre una adecuada evaluación de la salud.

Al replicarse este déficit también a nivel hospitalario se dificulta la correcta derivación de pacientes que necesitan de interconsulta de manera oportuna, lo que conlleva que los tratamientos médicos sean subóptimos, y los consultorios sólo puede entregar soluciones temporales a pacientes que están esperando atención especializada, mientras se deteriora su salud.

Respecto a la atención de urgencia, no podemos ignorar que hay zonas sin ninguna clase de servicios de salud. Sumado a esto, también hay problemas de capacidad de carga, principalmente porque muchas de las atenciones proveídas por estos servicios no son realmente de urgencia, sino que realizan atenciones propias del consultorio, por la necesidad urgente de la población beneficiaria de estos últimos. A modo referencial, solo un 29,9% de Copiapó, un 32,3% en Valdivia,

un 11,8% en Santiago y un 17,1% en Concepción puede acceder a un SAMU en menos de 5 minutos.

Los desafíos en materia de salud son diversos, pero ante todo se radican su distribución territorial, en equipamiento y capital humano, todas directamente dependientes de la inversión pública y privada en el sector.

La injusticia en la salud se radica en lo sustantivo: la calidad de la protección de la salud que se recibe desde el sistema público. Deficiencias en políticas de medicina preventiva, largos tiempos de espera por atención médica y la disponibilidad insuficiente de especialistas y camas hospitalarias manifiestan una capacidad de carga subóptima para atender las necesidades médicas de la población, lo que acarrea el deterioro de la salud en el proceso de espera y con ello se afecta principalmente a los sectores medios y bajos, quienes dependen de manera más directa del sistema público.

Así, el sentimiento de injusticia en salud se expresa en el fuerte rechazo a una atención de salud de buena o mala calidad en función de los ingresos. La sensación de ser objeto de tratos injustos y la irritación en los servicios de salud se acrecienta cuando se percibe que hay un acceso diferenciado y la calidad del trato recibido depende del dinero que se tenga<sup>53</sup>. Particularmente relevante a este respecto es el poder contar con acceso expedito a salud primaria de calidad tal que pueda abordar eficientemente una serie de prestaciones que hoy se tratan en hospitales más alejados del usuario, con largos tiempos de espera y que sobre saturan a estos debido a prestaciones que podrían abordarse de forma más localizada.

<sup>53</sup> Desiguales, 2017.

### **¿EXISTE JUSTICIA EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS ESTATALES?**

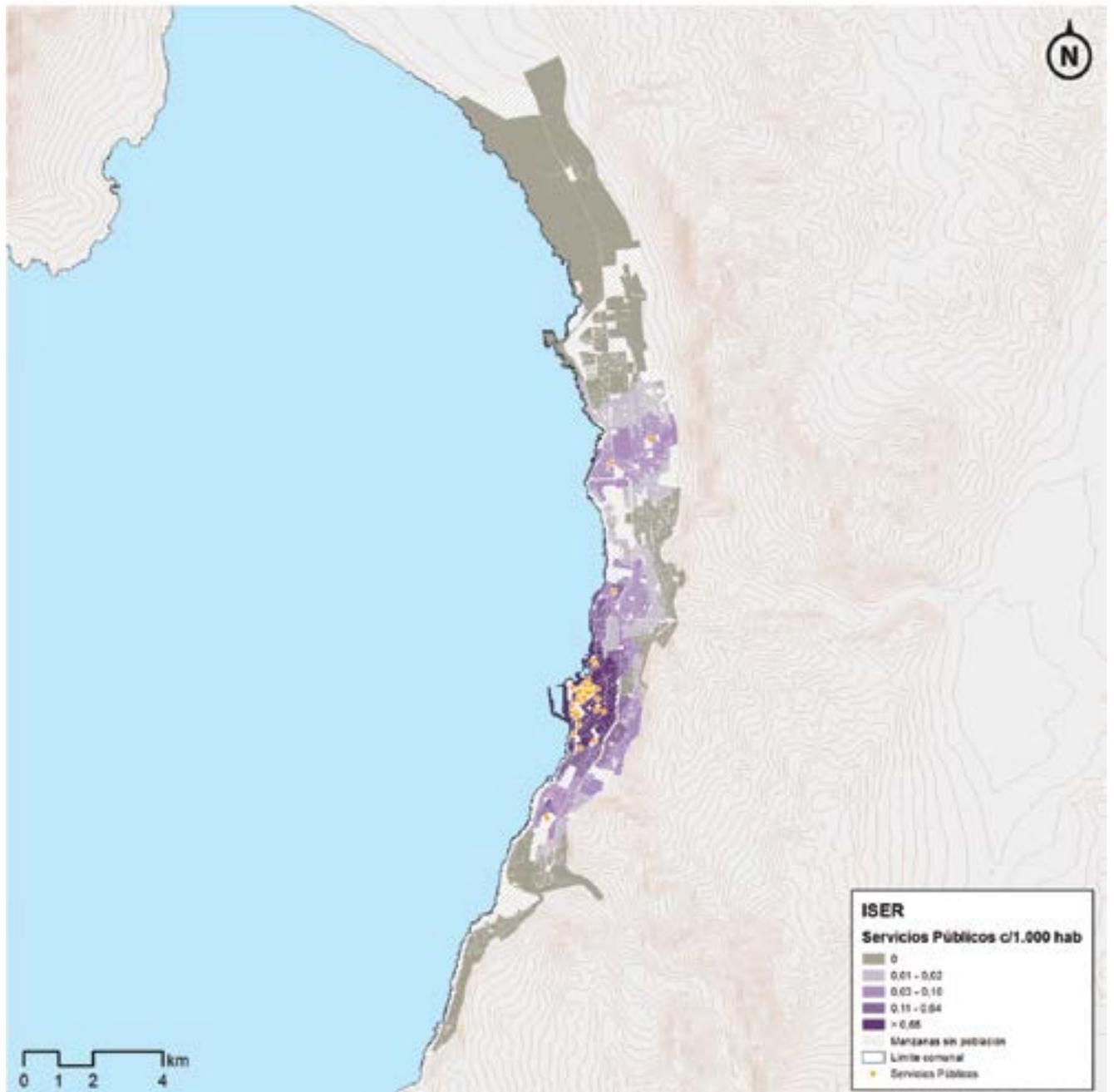
Sumado a lo anterior, se encuentran los servicios públicos estatales, que se refieren a aquellos que atienden de forma continua y permanente las necesidades públicas, y que son administrados, proporcionados, fiscalizados y/o concesionados por el Estado. Por tanto, es una dimensión que abarca tanto la educación y salud pública, pero también otras que son provistas por instituciones como el Registro Civil, Ministerios y seremías, entre otros.

La presencia de estos servicios se fundamenta en el principio de igual ciudadanía de las personas, pues ante su ausencia muchos ciudadanos deben dedicar horas para realizar un trámite que le permita ejercer sus derechos cívicos y, en consecuencia, se les genera un perjuicio por el tiempo perdido. En este sentido, una ciudad justa debe proveer una equidad en esta materia, entregando tanto cobertura de servicios de carácter público, como también la eficacia de estas al momento de atender o prevenir problemas ciudadanos.

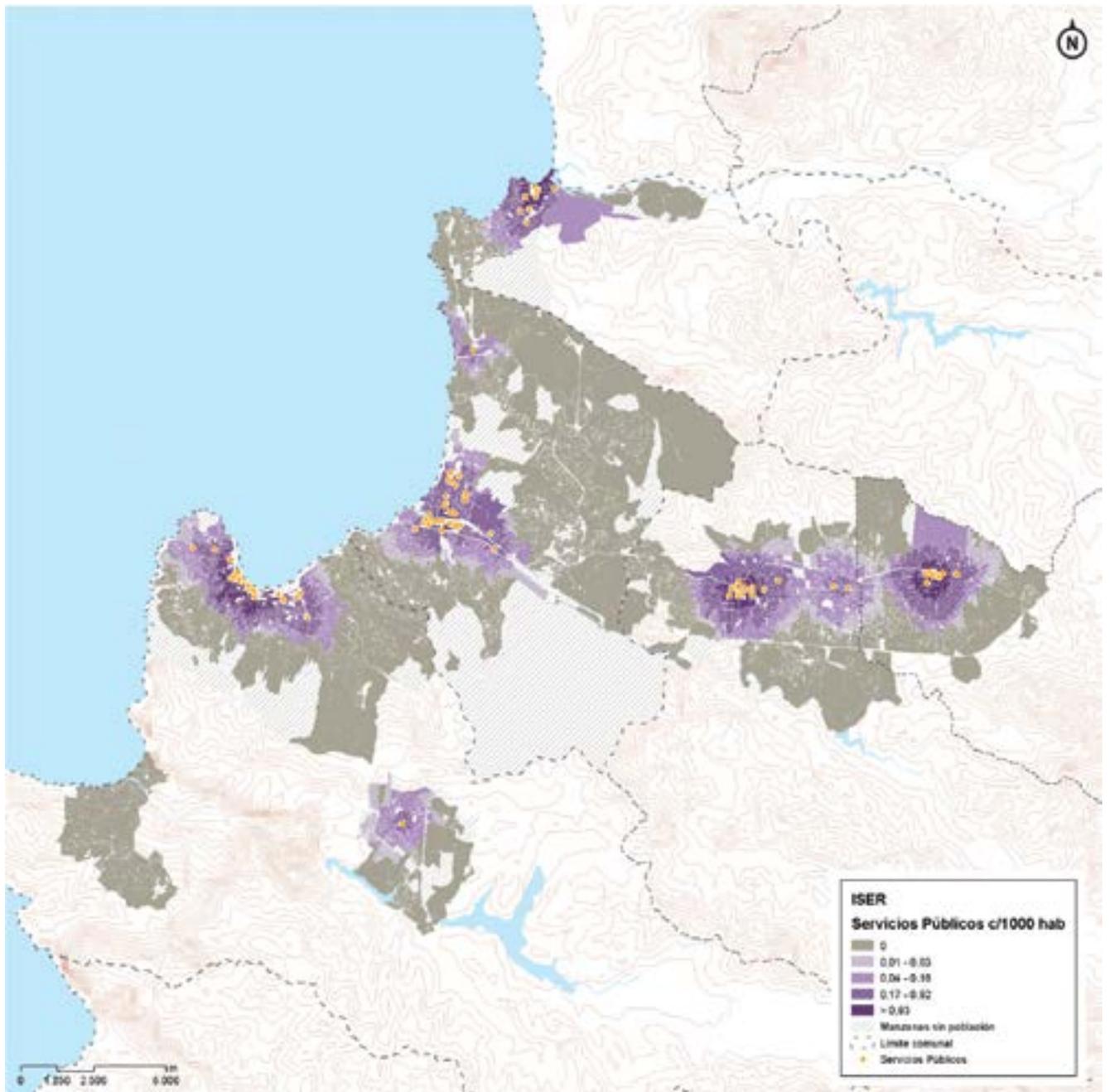
Tal como se observa, los servicios públicos tienden a concentrarse en cercanías de centros urbanos, dejando de lado las periferias aunque estas den cuenta de una proporción relevante de la población, las cuales coincidentemente concentran una mayor proporción de hogares de menores recursos.

Ilustración 15: Indicador de servicios públicos

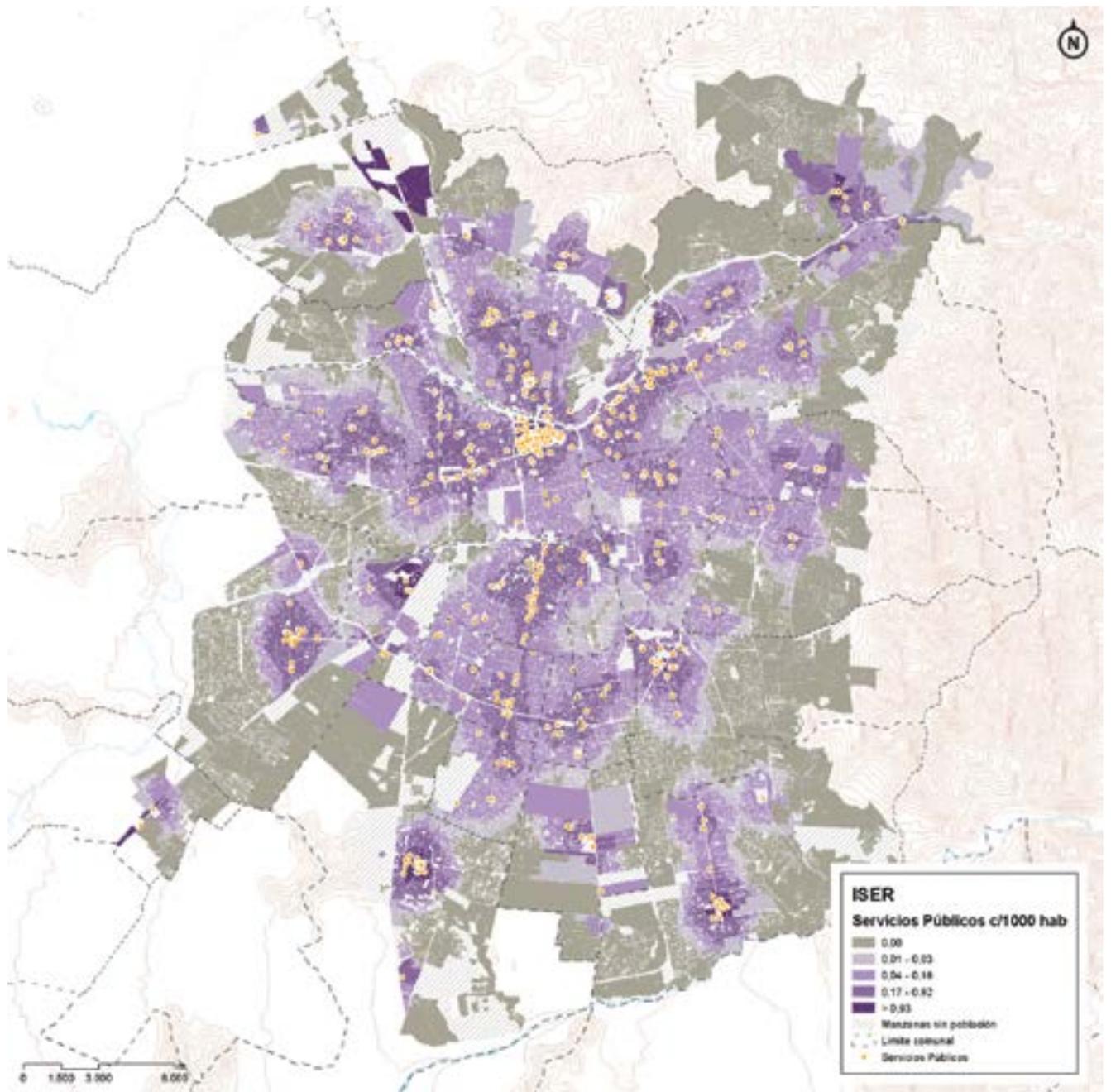
## Antofagasta



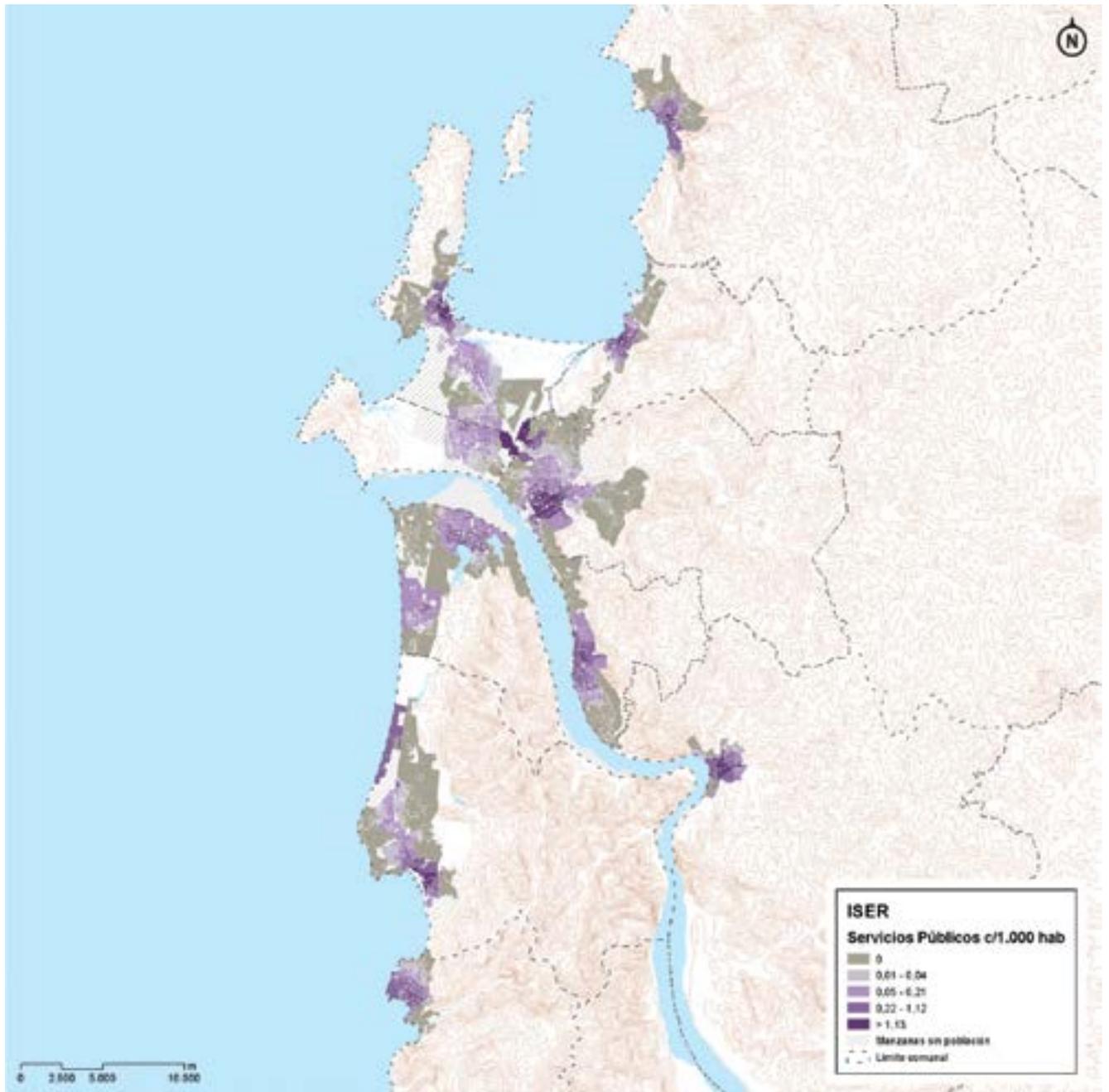
## Valparaíso



## Santiago



## Gran Concepción



Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez y Cámara Chilena de la Construcción, 2018.

En conclusión, una ciudad justa será aquella que garantice a todas las personas, independiente de donde vivan o trabajen, que los servicios públicos estén: **i)** disponibles, es decir, que existan territorialmente en cantidad, cobertura y capacidad de carga suficientes; **ii)** accesibles, es decir, que no se discrimine a nadie en el acceso, ni se excluya por barreras físicas ni socioeconómicas, y que exista información clara, pública y suficiente sobre las condiciones de acceso y procedimientos de los servicios públicos; **iii)** aceptables, es decir, que provean una atención o servicio profesional y culturalmente apropiado; y **iv)** de calidad, que el servicio proporcionado se afirme en la mejor evidencia disponible sobre procedimientos y que cuenten con las mejores condiciones y medios posibles para favorecer el mejor desarrollo de la persona beneficiada.

# 6.

**Segregación y barrios críticos:  
Cuando la ciudad fracasa en sus fines**

En muchas ciudades de Chile hay lugares en los cuales ocurren fallas sistémicas en cada uno de los ejes expuestos anteriormente. Lo anterior lleva a la existencia de barrios críticos, los cuales sufren una evidente segregación y para los cuales las oportunidades de desarrollo quedan totalmente postergadas.

En estos barrios, como relata un reportaje de Ciper<sup>54</sup> que data de 2009, la gente vive en medio de basurales, perros y animitas dispersas, lejos de colegios, centros de salud, comercio, farmacias y bancos o centros de pago; estos sectores se han convertido en las “zonas rojas” de los servicios básicos.

Las numerosas redes de cables clandestinos de electricidad son un peligro permanente para niños y adultos, y las filtraciones de cañerías no se reparan, porque a los contratistas de la compañía sanitaria los apedrean al entrar. Las cartas no llegan porque a los carteros los asaltan y muchos vecinos mueren simplemente porque no llegan ambulancias, bomberos ni policías.

Sumado a lo anterior, los barrios críticos son territorios conformados por grandes áreas de viviendas desconectadas de la trama urbana, con infraestructura de mala calidad, espacios compartidos precarios y déficit de transporte, seguridad, equipamiento y servicios. Todo lo anterior ha generado marginalidad, problemas sociales, una baja calidad de vida de sus habitantes y perpetuidad de la pobreza.

Teniendo como norte la idea de la “igual ciudadanía” para todos lo que habitan la ciudad, es indispensable que los elementos que componen una ciudad justa sean accesibles para todos sus habitantes. En este sentido, existen lugares dentro de las ciudades en los cuales los elementos que componen esta idea de ciudad, que se agrupan en los distintos ejes que se han desarrollado en este documento, no se proveen de forma satisfactoria, creando guetos de pobreza y segregación. Contar con equidad en el acceso y calidad de estos es

fundamental para poder presentarse como igual ciudadano ante el resto, en tanto cumplan con estándares de suficiencia que garanticen de tal manera ser miembros plenos de la sociedad.

Lo que exige una ciudad justa, entonces, no es un conjunto infinito de prestaciones, sino sólo aquellas que permitan ir transitando hacia una igual ciudadanía: que todas las personas que habitan en un mismo territorio, por muy divergentes que sean las condiciones socioeconómicas y espaciales de algún sector en concreto, cuenten con información completa y en base a ella puedan acceder, tanto física como económicamente, a los distintos componentes que ofrece la ciudad de manera oportuna y de calidad suficiente, de modo tal que le permitan conservar su integridad y desarrollar sus proyectos de vida.

Diversas organizaciones, tanto públicas como privadas, han trabajado en aras de solucionar el problema de los barrios críticos en Chile. Entre ellas, el Ministerio Público, que ha caracterizado estos territorios en términos de drogas y narcotráfico, y que, de acuerdo con sus estudios, afectan a más de 700 mil habitantes solo en la región Metropolitana<sup>55</sup>. Las situaciones que se viven en estos barrios afectan a la gran mayoría de las personas que no participan del narcotráfico y que se ven expuestos a su violencia. También supone una real amenaza para miles de niños y adolescentes que muchas veces son capturados como consumidores o miembros de las organizaciones criminales.

Una de las principales causas de lo anterior radica en la segregación que sufren estos barrios. Los barrios críticos de la zona sur oriente de Santiago tienen 2 metros cuadrados de áreas verdes por habitantes, lo que representa solo el 35% del promedio del Gran Santiago, que es de 5,6 m<sup>2</sup>/habitante, y además es 4,6 veces inferior al índice recomendado por organismos internacionales<sup>56</sup>.

También se observan carencias de servicios, como

<sup>55</sup> Fiscalía Nacional, 2017.

<sup>56</sup> Atisba, 2017.

consultorios, establecimientos educacionales, recintos policiales, farmacias, bancos y acceso a actividades de cultura. Esto ha permitido que las organizaciones criminales operen sin restricciones, reemplazando en algunos casos las funciones que le corresponden al estado o la sociedad civil.

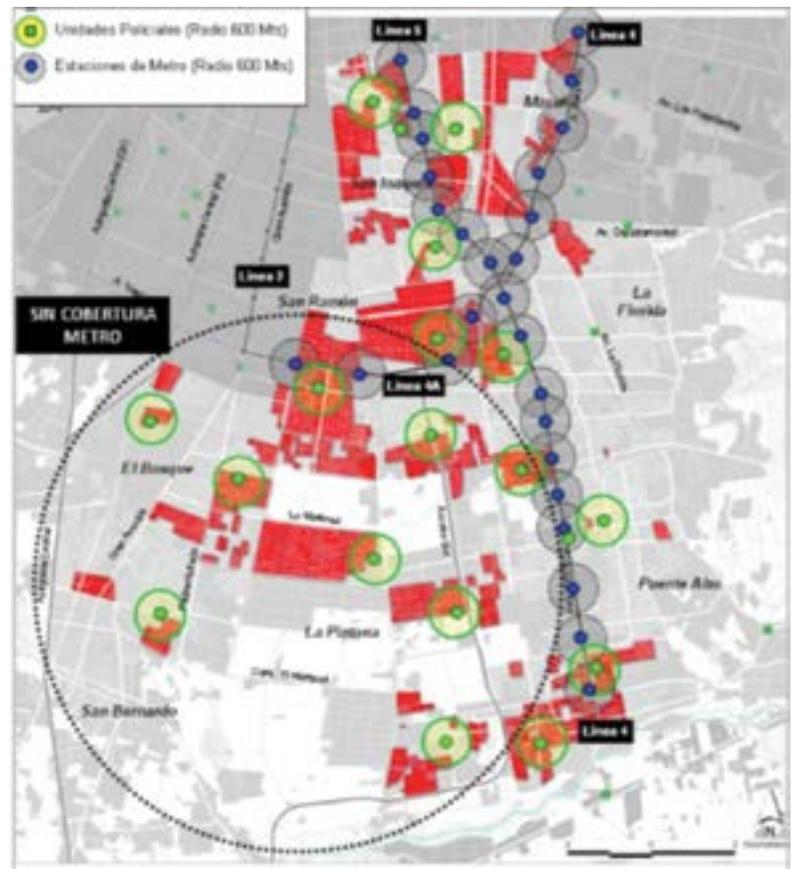
El Ministerio Público, como se ha mencionado, ha desarrollado diversos estudios orientados a entender y solucionar el problema de las drogas y el narcotráfico, fenómeno que lamentablemente está muy presente en muchos barrios críticos del país. Dentro de sus conclusiones, menciona que el narcotráfico en nuestro país es un fenómeno en expansión, con una fuerte presencia en los sectores poblacionales y con una altísima tasa de reiteración de condenas. Un factor que propicia el desarrollo del narcotráfico es la existencia de calles o pasajes ciegos que dificultan el control visual y social del territorio, lo que genera que se creen sectores alejados de las luminarias del tránsito público, los cuales son propicios para fomentar actividades delictuales. Asimismo, otro factor es la existencia de sitios eriazos, que suelen ser ocupados como micro basurales o lugares de venta y distribución de drogas.

De la misma forma, la Fiscalía afirma que el narcotráfico es un fenómeno masivo y dinámico, que ha sabido adaptarse a las nuevas tecnologías y sortear con éxito los mecanismos de control y fiscalización. Las organizaciones criminales que mueven este fenómeno son altamente profesionales y se encuentran en constante búsqueda de nuevos mercados y nuevas rutas, para lograr poner a disposición del consumidor final la sustancia ilícita.

En suma, el narcotráfico obedece a múltiples causas y debe atacarse con planes que combinen distintas políticas públicas, que se hagan cargo del fondo del problema y no únicamente de su manifestación a través de los delitos.

En términos de movilidad y transporte, muchos de estos barrios en el caso de Santiago, quedan fuera de una cobertura peatonal de 600 metros del ferrocarril metropolitano - el Metro en Santiago - así como de los principales puntos de interés en las distintas ciudades regionales de Chile, lo que agrava su lejanía y segregación territorial. Como se ve en el siguiente mapa, muchos de estos barrios no cuentan con conectividad a metro, y se encuentran alejados de las unidades policiales.

**Ilustración 16: Barrios críticos en Santiago**

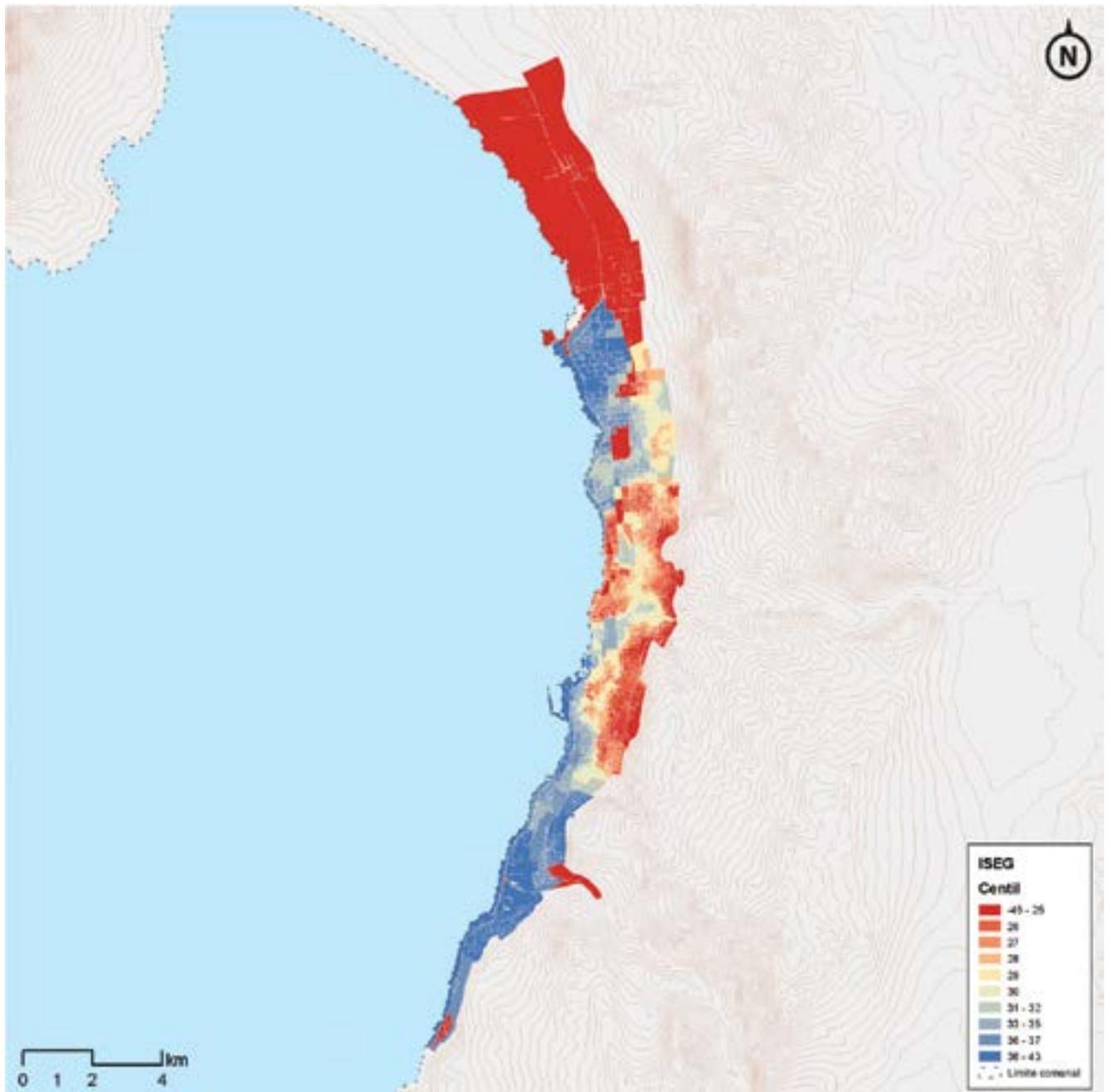


Fuente: Atisba Monitor.  
Octubre de 2017. Barrios Críticos por Narcotráfico.  
Disponible en [www.atisba.cl](http://www.atisba.cl).

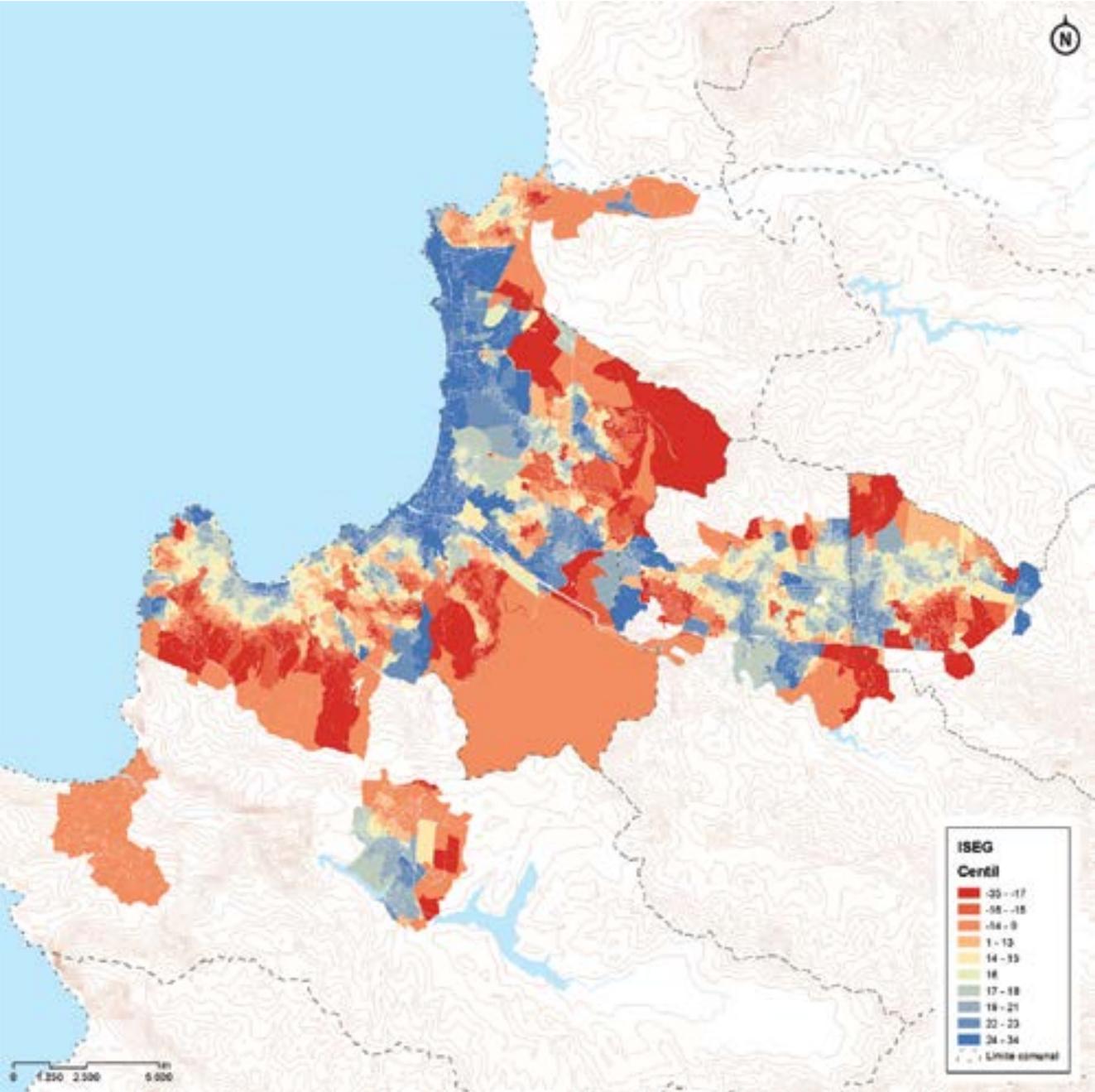
En efecto, hacerse cargo de los barrios críticos de nuestro país es una urgencia impostergable. Una ciudad justa, como se ha mencionado, provee un trato igualitario a sus ciudadanos, y esto no está ocurriendo en muchos territorios del país.

### Ilustración 17: Indicador de segregación

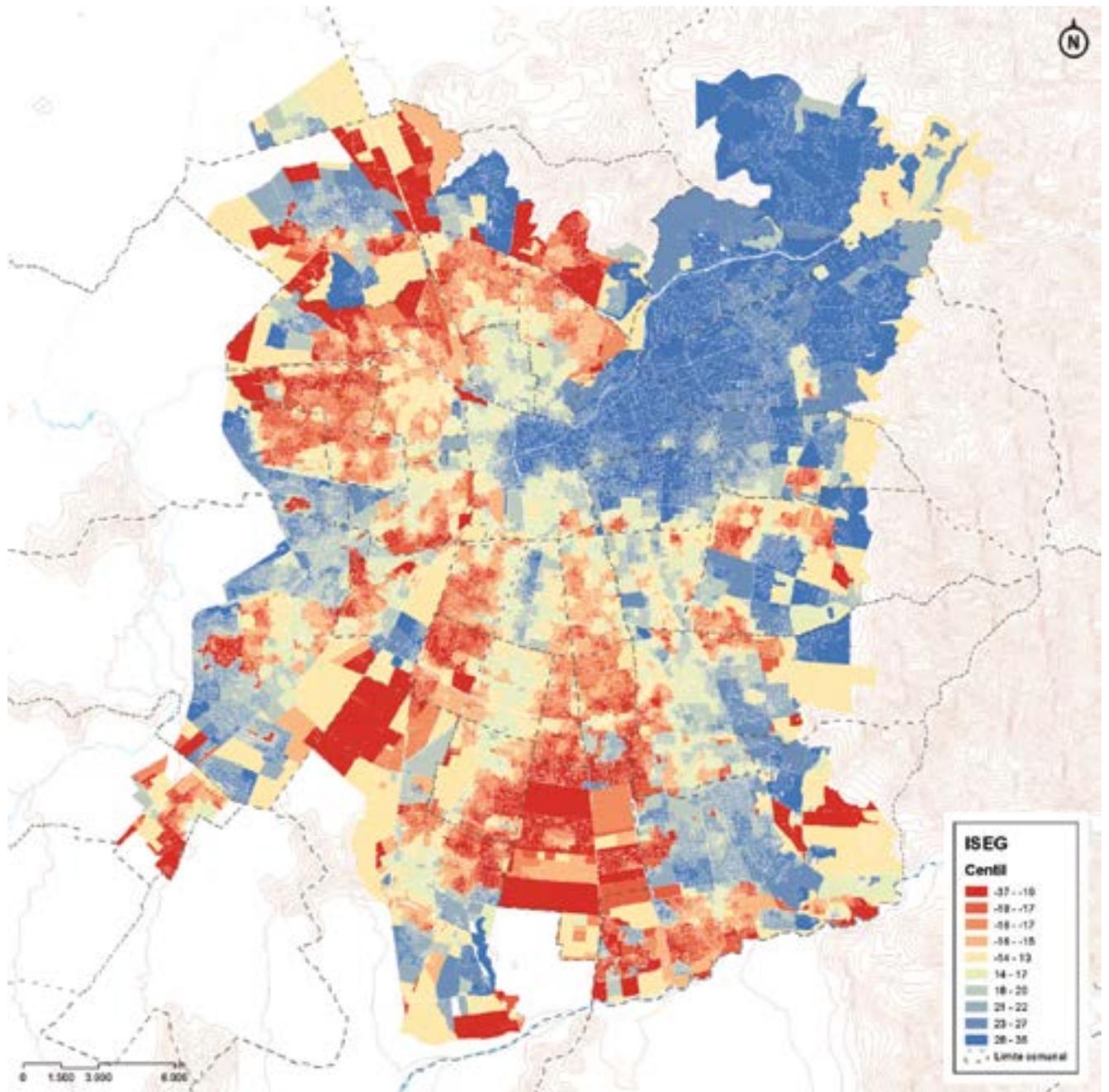
#### Antofagasta



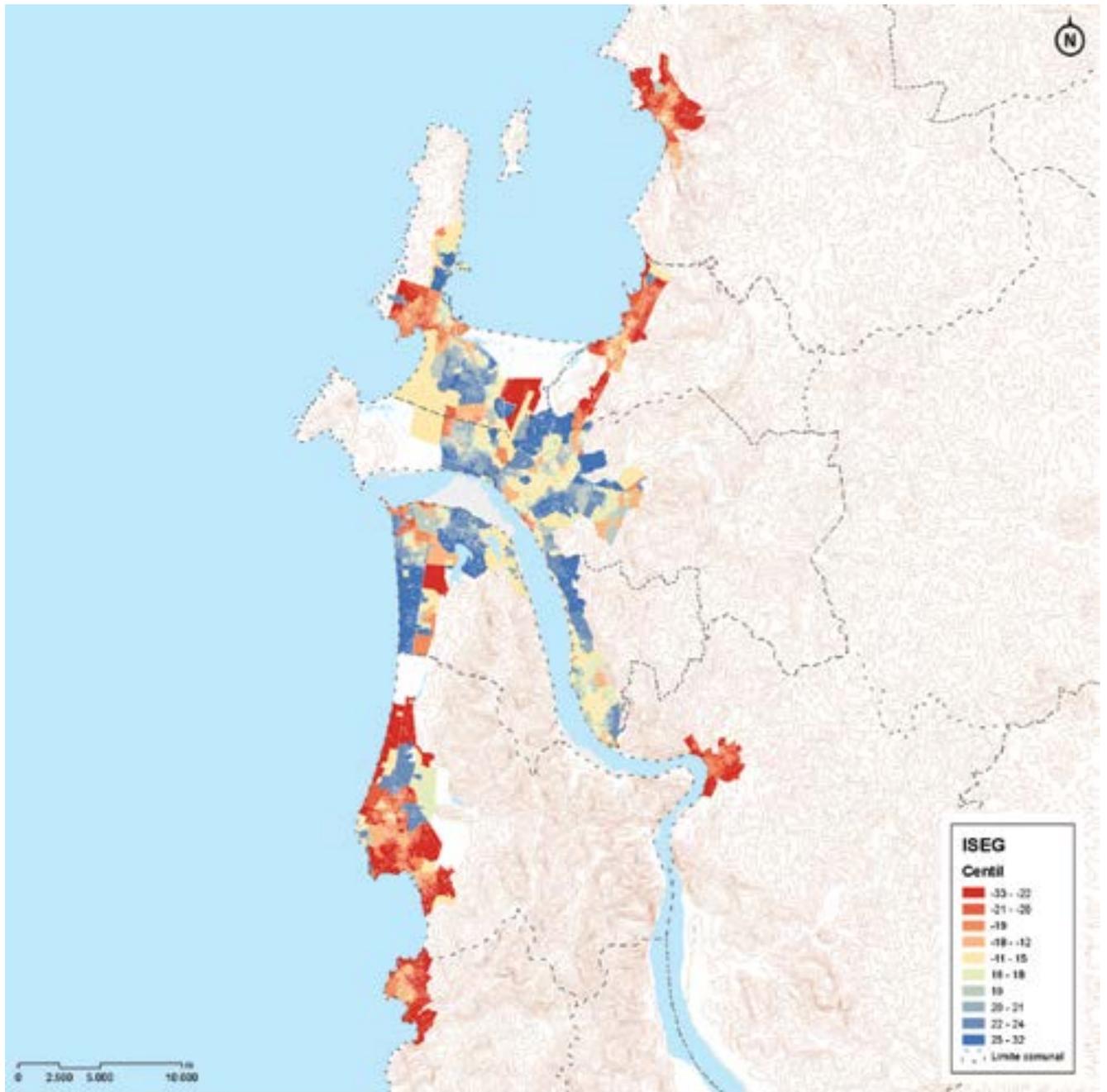
Valparaíso



## Santiago



## Gran Concepción



Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez y Cámara Chilena de la Construcción, 2018.

A continuación, y de modo de ilustrar la problemática de los barrios críticos en Chile, se expondrá el caso de La Legua, lugar que ha sido históricamente estigmatizado como un barrio fallido, violento, con nulas posibilidades de surgimiento, y que retrata de forma vívida el drama que viven miles de familias en Chile.

# La Legua<sup>1</sup>

Caso de estudio

---

<sup>1</sup> Información entregada por Juan Carlos Jobet, en base a información obtenida en investigación efectuada durante sus servicios como funcionario del Ministerio del Interior.

## INTRODUCCIÓN

En este apartado, nos referiremos, sin ser estigmatizadores, a La Legua. El objetivo es tratar de explicar con un ejemplo concreto nuestra visión de barrios críticos, para mostrar qué son, cómo se vive en ellos. Y para transmitir así, con cifras y con una historia real, por qué ciudad justa es una causa central en nuestro compromiso por construir un país más justo.

La Legua se ubica en la comuna de San Joaquín, y se divide en tres: la Legua Vieja (1930), la Legua Nueva (1930-1950) y la Legua Emergencia 1951). Aunque los habitantes de La Legua se sienten todos parte de una misma comunidad, cada uno es también parte de un subgrupo. Y es La Legua Emergencia donde se concentra con más fuerza la presencia de narcotráfico, violencia y problemas sociales.

Hay muchos barrios críticos como La Legua. En Santiago, en el norte, en el sur, en muchas de nuestras grandes ciudades y localidades apartadas. Barrios donde el sueño de que nuestros niños puedan desarrollar sus talentos en libertad a partir de sus méritos y su esfuerzo se convierte para sus padres en un camino tan cuesta arriba, que nadie que comparta de verdad el ideal de un país justo, puede mantenerse ajeno.

A pesar de los avances, los vecinos de La Legua siguen sufriendo cada día el drama de perder hijos a manos de la droga, de ver morir jóvenes por balas disparadas por los narcotraficantes en peleas por controlar el territorio o en ajustes de cuenta por una "mexicana"<sup>57</sup>. Los vecinos de La Legua, tras años de esfuerzo por tener una vida mejor, deben tolerar la humillación de tener que blindar sus casas para protegerse de las balas, porque hemos sido incapaces de terminar con el control monopólico del territorio y la vida cotidiana de la población que ejercen los narcos.

Cada población tiene sus propias características que la hacen única, y La Legua no es la excepción,

sus lecciones no necesariamente aplican a otras poblaciones. Pero la combinación de problemas urbanos, violencia y crimen organizado, y vulnerabilidad social y económica, es común en muchos barrios. Lo que tal vez es más distintivo de La Legua es su identidad y su cultura, su larga historia de lucha y resistencia. Hay ahí una fuerza que, bien canalizada, puede ser la llave para cambiar las cosas que La Legua quiere cambiar, sin perder su esencia. Hay ahí, en cada uno de sus habitantes, el abono sobre el que puede florecer un futuro mejor para sus hijos, y un ejemplo para otras poblaciones que comparten sus dramas y sus anhelos.

## VIOLENCIA Y CRIMEN ORGANIZADO

De acuerdo con una carta enviada por el párroco Gerard Ouisse al ministerio del Interior en marzo de 2011, la situación vivida en La Legua es crítica:

*"Vivimos en una situación de violencia intolerable... en los últimos 15 días han muerto tres personas y han sido heridas otras tantas...en las escuelas los padres retiran a sus hijos a las 13 horas en la certeza de que las balaceras comenzarán a las 14 horas... experimentamos la impotencia de vernos obligados a vivir escondidos en nuestras casas mientras los narcotraficantes son dueños de la calle y caminan por ella con armas en la mano...vivimos prisioneros de la dictadura instaurada por el narco"*

En La Legua, los problemas de consumo de alcohol y drogas en el espacio público concentran casi el 60% de los delitos, seguidos de amenazas en la vía pública<sup>58</sup>.

El espacio público es peligroso y está descuidado, en control de las bandas de narcos. Frente a la pregunta de qué hechos ocurren siempre o casi siempre en su barrio, los encuestados<sup>59</sup> responden que en un 78% consumo de alcohol y drogas en la vía pública, un 72% venta y tráfico de drogas, un 71% agresiones verbales en la vía pública, un 59% vagancia, un 54% ocupación de plazas y parques por grupos que provocan daños.

En este barrio la gente tiene miedo de usar las calles y la infraestructura pública: un 65% de los vecinos prefiere evitar transitar por las calles para no ser víctima de un delito, un 59% evita estar en los paraderos del transporte público, y un 56% en los parques o plazas. Sólo un 11% de la población vive con baja sensación de temor<sup>60</sup>.



Fuente: Investigación efectuada por Juan Carlos Jobet obtenidas de fuentes locales.



Fuente: Subsecretaría de Prevención del Delito con datos de Carabineros de Chile.

Las razones del temor son las balaceras y los enfrentamientos entre personas o grupos armados en plena calle, la venta de drogas y el consumo de alcohol y drogas. Para decirlo en simple, en la población el espacio público está privatizado en manos de los narcos y sus soldados, que se lo han tomado por la fuerza.

Los narcos tienen la costumbre de despedir a sus compañeros muertos en algún enfrentamiento, disparando sus armas al aire, a plena luz de día. Algo que sería impensable en el resto de la ciudad, en muchos barrios ocurre con frecuencia, y ya nadie se sorprende.

Fuente: Investigación  
efectuado por Juan  
Carlos Jobet obtenidas  
de fuentes locales.



Los datos –y una simple visita a la población– muestran que todo esto ocurre a pesar de la constante presencia y control policial en el sector. La Legua Emergencia tiene una altísima frecuencia de controles policiales. Y la presencia de Carabineros es constante.

Los carros blindados se estacionan en distintos puntos de la población, incluyendo la salida de los colegios, para proteger a los niños.

Fuente: Investigación  
efectuado por Juan  
Carlos Jobet obtenidas  
de fuentes locales.



Y la presencia policial es tan constante, que ha pasado a ser parte del telón de fondo sobre el que acontece la vida cotidiana de los habitantes de La Legua. En sus murales transmiten cómo sus actividades diarias ocurren con fuerzas especiales presentes. Y en muchos de los vecinos existe una enorme frustración: sienten que la presencia policial constante sólo afecta con controles y preguntas a los vecinos honestos en su rutina diaria, pero que en nada ha ayudado a terminar con el narcotráfico y el control del espacio público por parte de las bandas.

La trama urbana de la población, que la convierte en el escenario perfecto para los narcos, y hace extraordinariamente difícil el trabajo de investigación y control de la Fiscalía y las policías. Y parte en las condiciones económicas y sociales de la población, que la hacen vulnerable al poder económico de los narcos.

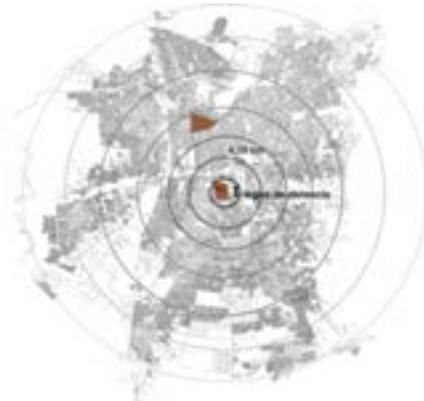
## ENTORNO URBANO

Una legua es una distancia aproximada: la que recorre una persona caminando a paso tranquilo en una hora. La Legua se llama así, porque una hora es el tiempo que uno tarda en llegar ahí caminando desde el centro de Santiago. A diferencia de otras poblaciones críticas, La Legua tiene una ubicación muy central. Tan central, de hecho, que está exactamente en el centro de Santiago. Aunque en teoría está a una legua del centro, La Legua *está* en el centro de Santiago. Si uno dibuja círculos concéntricos sobre la mancha urbana de Santiago, en el corazón del círculo central, ahí está La Legua.

Esa ubicación central tiene, en opinión de un fiscal que ha buscado combatir el narcotráfico de la población, una implicancia muy concreta: para distribuir un producto de consumo masivo como la droga, la centralidad es una gran ventaja. Desde ahí se puede atender fácilmente cualquier zona de la capital. Es probable que no sea casualidad que La Legua deslinda con el que hasta hace poco era el mayor centro de distribución de otro producto de consumo masivo: Coca Cola.

Además de su ubicación estratégica dentro de la ciudad, La Legua Emergencia, donde se concentra el narcotráfico y los eventos de violencia, tiene una trama urbana muy particular y favorable para los narcos.

La Legua Emergencia limita por el poniente con Santa Rosa, avenida de mucho flujo vehicular, corredor de transporte público, y por donde circulan miles de personas todos los días. A pesar de eso, la cercanía con Santa Rosa no genera el efecto de vigilancia natural sobre la población que, en otras circunstancias, generaría ese enorme flujo de personas. La razón es simple: el eje central de La Legua Emergencia, la calle Jorge Canning, nace desde Santa Rosa hacia el oriente, pero a los pocos metros hace un leve giro hacia el suroriente, cortando la visibilidad desde Santa



Fuente:  
Mobil Arquitectos

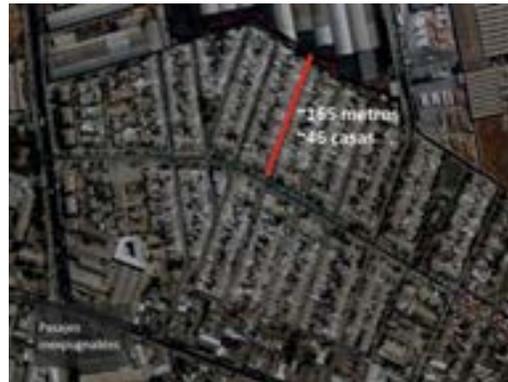


Fuente:  
Mobil Arquitectos

Rosa. El corazón de La Legua Emergencia, aunque está a metros de Santa Rosa, es invisible para los que circulan por ahí.

La Legua está rodeada además por muchas industrias, ubicadas en paños de terreno de gran tamaño, que no son atravesados por calles ni avenidas, lo que reduce mucho el flujo de vehículos privados y de transporte público a través de la población.

Otro factor que condiciona la vida en la población es la trama urbana de La Legua Emergencia. Las calles que atraviesan Jorge Canning formando con ésta una espina de pescado, y que concentran el narcotráfico y los enfrentamientos –Karl Brunner, Francisco de Zárata, Santa Catalina y Sánchez Colchero—son (o eran hasta hace poco) pasajes



Fuente:  
Google Maps



Fuente:  
Google Maps

ciegos. Hacia el norte (o nororiente), topan en un muro, que antes de la expropiación que hizo el Minvu en 2013 separaba a la población de la planta de Embotelladora Andina. Y hacia el sur, son casi ciegos, porque topan en el pasaje Mario Lanza, tan angosto que casi no tiene flujo vehicular.

Cada uno de estos pasajes mide 165 metros de largo para cada lado de Jorge Canning, y las casas, de poco más de 3,5 metros de frente por 24 metros de fondo, están una adosada a la otra en fachada continua. Por cada lado de la calle, en cada una de las dos secciones de esos 6 pasajes (la norte y la sur), hay unas 46 casas. Total, más de 1.100. Para evitar que las policías puedan distinguir una casa de otra, algunos narcos pintan las fachadas de las casas del mismo color, y sacan los números de la calle.

Además, hay muchos casos en que las casas están conectadas unas con otras a través de escaleras, puertas o túneles, que permiten que, frente a un allanamiento en un domicilio, se puedan mover las armas, la droga y el dinero, de una casa a la otra antes de que la policía tenga siquiera oportunidad de llegar a la puerta. En las esquinas de los pasajes con Jorge Canning hay soldados que avisan con silbidos la presencia de cualquier vehículo sospechoso que vaya a entrar en un pasaje. Según un fiscal, teniendo evidencia de que en una determinada casa existían drogas y armas para incautar, al llegar la policía a la población, en un minuto y veinte segundos –que es lo que tardaron en llegar al domicilio– ya no había nada. Puesto que las órdenes judiciales permiten entrar a una dirección específica, no tienen cómo entrar a la casa vecina.

Como si todo lo anterior fuera poco, los narcos usan armas de alto calibre, que disparan a los vehículos policiales que entran a los pasajes.

En resumen, el escenario es inmejorable para el narcotráfico: ubicación privilegiada dentro de la ciudad, pasajes ciegos de 165 metros de largo que les permiten control casi total del acceso y el flujo de personas y vehículos, y centenares de casas difíciles de distinguir e interconectadas entre ellas donde operar.

En palabras del fiscal Héctor Barros, “*si me preguntan si tengo las condiciones mínimas para investigar dentro de La Legua, no. No las tengo ni para los fiscales ni para los policías, que son los que tienen que hacer las labores operativas. Entonces, nosotros tenemos que evaluar muy responsablemente cada vez que tenemos que entrar, porque podemos poner en riesgo la vida de un policía, y eso es complicado*”<sup>61</sup>

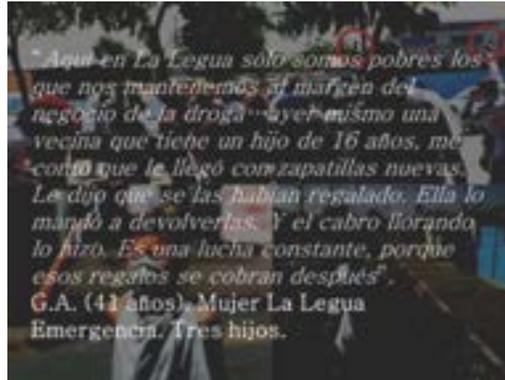
## VULNERABILIDAD SOCIAL Y ECONÓMICA

Si el entorno urbano es uno de los factores que facilita la existencia de violencia y narcotráfico, otro es la vulnerabilidad social y económica de los vecinos de la población. En palabras del padre Gerard: *"Nuestro combate es competir contra los narcos en el reclutamiento de los jóvenes. Narcotraficantes ha sabido comprarse poco a poco a familias aprovechándose de las condiciones de pobreza. Familias enteras "trabajan" para ellos. Como el narcotraficante no cocina, no lava ropa, no plancha, contrata a gente de la población...otros les guardan dinero, droga. Resisten hasta que les surge un problema mayor, una enfermedad...es que esta es una lucha muy desigual"*.

Testimonios de vecinos que confirman las palabras del padre Gerard. La vulnerabilidad económica y social de los vecinos los deja en muchos casos a merced del poder de los narcos.

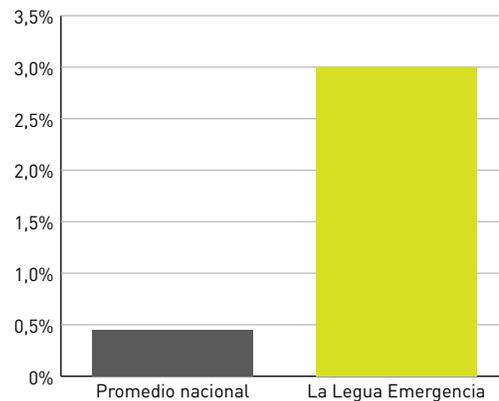
En La Legua Emergencia casi ocho veces más familias reconocen problemas de alcohol y drogas que el promedio nacional

El 17,7% de los encuestados del colegio Juan XXIII señala consumir alguna droga, de los cuales un 7,7% declara consumo de pasta base. Y el 30,8% de los alumnos señala que dentro del colegio se consume frecuentemente alguna droga<sup>62</sup>.



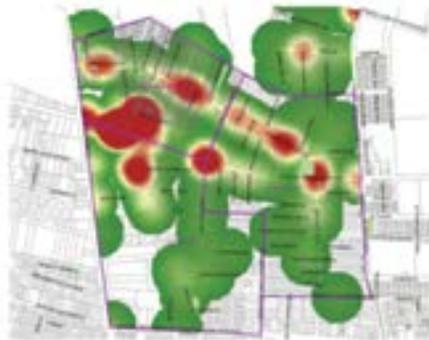
Fuente: G.A.

## Familias que reconocen problemas con drogas y/o alcohol

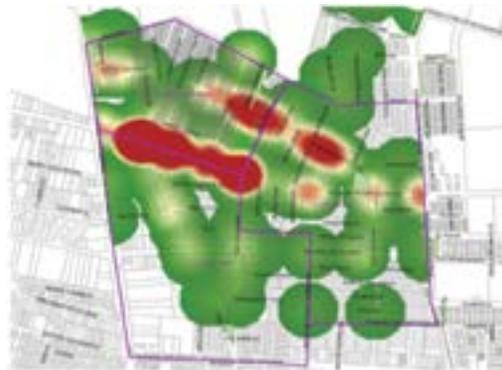


Fuente: Ficha de Prevención Social año 2010.

### Consumo de alcohol y ebriedad en la vía pública



### Consumo de drogas



Fuente: Subsecretaría de Prevención del Delito con datos de Carabineros de Chile.

### Presos cada 5 casas



Fuente: Mobil Arquitectos

Además de la prevalencia de problemas de alcohol y drogas, según datos de Gendarmería, se estima que en La Legua hay 600 niños con padres presos. Y que en la Legua Emergencia uno de cada cinco niños tiene a uno de sus padres cumpliendo condena. Hay varios hogares en La Legua Emergencia con dos, o incluso tres adultos presos.

Para tener una referencia, el número de personas presas en La Legua Emergencia es 17 veces más alta que el promedio nacional.

Las encuestas hechas en la población muestran que los programas más demandados por los vecinos aparecen tres grupos. El primero, más social, incluye la rehabilitación para consumidores de drogas, el apoyo a niños y adolescentes vulnerados en sus derechos, programas de rehabilitación para jóvenes infractores de ley, y programas de reinserción de adultos infractores. El segundo, en temas de seguridad, incluyendo coordinación barrial con carabineros y seguridad ciudadana, entrega de armas, entre otros. Y el tercero, medidas urbanas, como el mejoramiento de espacios públicos para niños, y mejora de luminaria y poda de árboles.

Los programas más demandados son consistentes con los datos que hay sobre la población: el control de los narcotraficantes del espacio público, la alta inseguridad de los vecinos y la vulnerabilidad de los vecinos.

Imaginen un niño, o un joven de La Legua Emergencia, adicto a la pasta base, con uno o ambos padres presos, en un barrio controlado por los narcos, a los que ve vestirse bien, andar en buenos autos, usar con alarde armas a plena luz de día ¿qué opción real tiene ese niño de resistirse a la tentación de trabajar para ellos como soldado?

Es común ver en La Legua a niños usando armas desde muy chicos. A veces de juguete, imitando a los narcos, pero muy luego, armas de verdad, cuando trabajan para ellos.

Como contó Cristián, un ex "soldado" de La Legua Emergencia en un reportaje a la Nación, un 18 de septiembre le gritó a su hermano el fin de sus miserias: *"Pelado, este año habrá asado y ropa nueva"; y partió a la Legua Emergencia a conseguir un adelanto y a vender el alma. "Con mi primer sueldo, de más de 500 lucas, me fui al Plaza Vespucio y me compré unas zapatillas bacanes para mí y mis hermanos, compré carne, y llené el refrigerador."*

En palabras del padre Gerard, esta es una lucha muy desigual.



Fuente: Investigación efectuada por Juan Carlos Jobet obtenidas de fuentes locales.

## **CULTURA E IDENTIDAD**

La combinación de todas esas cosas, hacen que esta sea una población con un carácter muy fuerte, muchas organizaciones sociales, un sentido de pertenencia a la población muy marcado. Ser de La Legua significa mucho para la gente de la población, los marca, es un rasgo muy distintivo de su identidad.

Otro rasgo es su confrontación con la autoridad. En 1973 fue uno de los pocos lugares donde hubo algo de resistencia a las fuerzas armadas. Y durante la dictadura hubo resistencia de grupos armados. Personas que fueron parte de grupos como el MIR y otros, se instalaron ahí. Gente con entrenamiento en manejo de armas y guerrilla. Mucha gente piensa que parte de ese grupo devino después en narcotraficantes. Y que eso explicaría la sofisticación con que operan.

Las constantes intervenciones del Estado refuerzan ese sentido de resistencia frente a la autoridad y de resiliencia frente a la adversidad. Eso hace que cualquier trabajo con la población requiera un esfuerzo muy grande de construcción de confianza, de involucrarlos en la toma de decisiones, de participación del municipio, órgano del Estado en el que más confían según las encuestas, de involucrar a las organizaciones sociales, de que participe la iglesia local, que en general es respetada por la mayoría por su compromiso social y su valentía.

## CONCLUSIÓN

La ciudad es la plataforma en donde transcurren gran parte de las experiencias sociales de las personas. Su importancia es cada vez más relevante en el siglo XXI, momento en el que por primera vez en la historia de la humanidad la población urbana supera a la población rural.

Desde Horizontal, nuestra propuesta de una ciudad justa busca aportar al debate sobre la sociedad en la que aspiramos vivir en el futuro. Temas como la movilidad, la seguridad, la vivienda, los espacios compartidos, los servicios y la segregación, entre otros, constituyen las piedras angulares sobre las cuales se basa la experiencia humana, y presentan a su vez una serie de problemáticas que deben ser abordadas desde una mirada liberal de justicia.

Este documento, por lo tanto, busca exponer estos problemas que aquejan a millones de chilenos repartidos en diversas ciudades a lo largo del país, con tal de visibilizarlos y proponer, en el futuro, soluciones de acuerdo con las aspiraciones y realidades de quienes los sufren.

Tal como sostiene Elizabeth Anderson, nuestra concepción de ciudad justa debe promover instituciones que resguarden el igual valor moral de las personas, independientemente del lugar de nacimiento o identidad social, de modo que tengan el poder para desarrollar y ejercer su responsabilidad moral, cooperar con otros conforme a sus principios de justicia, y permitir el desarrollo de la más amplia diversidad de proyectos de vida y concepciones del bien.

Así, en cada uno de los seis ejes aquí propuestos, se muestran las principales problemáticas que aquejan a los ciudadanos, mostrando porqué ellas generan injusticias desde una concepción liberal. El principio de igualdad en el trato predomina en todos los ejes, y queda de manifiesto que

perpetuar la inequidad no hace más que restringir la libertad y dignidad de las personas, con todas las consecuencias negativas que eso conlleva, detalladas en este documento.

La tarea no es sencilla. Hay que abordar las soluciones a estos problemas con un enfoque multifacético, que incorpore un trabajo mancomunado entre el estado y la sociedad civil, y que se haga cargo tanto de los problemas urgentes, que requieren de soluciones en el corto plazo efectivas, así como de los problemas más estructurales, que deben ser afrontados con responsabilidad y consistencia a lo largo de los años.

Asimismo, hay que atender con especial urgencia el problema que se vive en los barrios críticos de nuestro país, en los cuales la manifestación de la pobreza y la segregación dan cuenta de la gran falencia que hemos tenido como sociedad.

Este trabajo busca ser un puntapié inicial para otros trabajos que puedan venir en el futuro, los cuales, desde una perspectiva liberal, busquen dar soluciones atingentes y efectivas a los problemas ciudadanos. Este desafío está recién empezando, y dependerá de todos nosotros poder llegar a un desarrollo integral e inclusivo para todos los chilenos.

**REFERENCIAS**

4. Anderson, E. S. (1999). What is the Point of Equality?. *Ethics*, 109(2), 287-337.
5. Asociación Nacional Automotriz, ANAC. (2018). Anuario Automotriz
6. Atisba. 2011. La brecha verde: distribución espacial de las Áreas Verdes en el Gran Santiago. Disponible en: <http://www.atisba.cl/wp-content/uploads/2017/04/Atisba-Monitor-Areas-Verdes.pdf>
7. Atisba Monitor. Octubre de 2017. Barrios Críticos por Narcotráfico. Santiago de Chile
8. Borja, Jordi y Muxi, Zaida. 2003. El espacio público: ciudad y ciudadanía. Barcelona: Ed. Electa.
9. Briones, Ignacio. (2009). "Transantiago: Un problema de información". Centro de Estudios Públicos. Santiago, Chile.
10. Brújula, Investigación y Estrategia. (noviembre 2017). "Estudios satisfacción de empresas operadoras". Santiago, Chile.
11. Caquimbo, Sandra. 2008. La calidad del espacio público en la construcción del paisaje urbano: En busca de un hábitat equitativo. *Revista INVI* 23(62): 75-97.
12. Caquimbo, Sandra; Ceballos, Olga y López, Cecilia. 2017. Espacio público, periferia urbana y derecho a la ciudad: intervención Parque Caracolí, ciudad Bolívar. En revista *INVI* 32(89): 113-143, mayo de 2017.
13. Consejo Nacional de Educación. (junio de 2017). Índices y tendencias educación superior 2017. Santiago de Chile.
14. De Grange, Louis. (mayo 2015). "Infraestructura para la equidad social e integración". Seminario organizado por la Cámara Chilena de la Construcción "Ciudad Somos Todos".
15. Emol. 2018. Estudio: La mayoría de las áreas verdes en ciudades son privadas. 8 de Julio de 2018. Disponible en <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/07/08/912538/Estudio-La-mayoria-de-las-areas-verdes-en-las-ciudades-chilenas-son-privadas.html>
16. ENCAVI. 2017. Encuesta de Calidad de Vida y Salud (ENCAVI) 2015-2015. División de Planificación Sanitaria: Ministerio de Salud del Gobierno de Chile.
17. ENPC. 2017. Encuesta Nacional de Participación Cultural 2017. Consejo Nacional de la Cultura y las Artes: Chile.
18. ENS. 2017. Encuesta Nacional de Salud (ENS) 2016-2017: Primeros resultados. División de Planificación Sanitaria: Ministerio de Salud del Gobierno de Chile.
19. Figueroa, J.P y Sullivan, J. (Julio 2009). Vivir y/o morir en una zona ocupada en Santiago. Ciper. Santiago, Chile.
20. Fiscalía Nacional. (2017). Informe 2017. Observatorio del Narcotráfico.

21. Fundación Paz Ciudadana-Universidad Alberto Hurtado. (Abril de 2011). Encuesta victimización e inseguridad en La Legua. Santiago de Chile
22. Gove, W. R., Hughes, M., & Galle, O. R. (1979). Overcrowding in the home: An empirical investigation of its possible pathological consequences. *American sociological review*, 59-80.
23. Heckman, J. J. (2008). Schools, skills, and synapses. *Economic inquiry*, 46(3), 289-324.
24. Herrera, A. Razmilic, S. (2016). "Moverse en Santiago hoy: ¿Qué ha cambiado en los últimos años?". Centro de Estudios Públicos. Santiago, Chile.
25. Kokko, Sami et al (eds). 2009. *The Guideline for Sports Clubs for Health (SCFORH) Programs*", Helsinki University Press.
26. Litman, Todd. 2003. *Economic Value of Walkability*. Transportation Research Board, 10(1): 3-11. Disponible en <http://www.vtpi.org/walkability.pdf>
27. Ministerio de Educación (2017). *Antecedentes generales del nivel de educación parvularia en Chile*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
28. Ministerio de Salud. (2014). *Plan de Especialistas Médicos 2014-2018 "Juntos por la salud pública"*. Santiago de Chile.
29. Moraga, Efraín. (7 septiembre 2018). *Transportes en regiones, un problema incómodo*. La Tercera. Santiago, Chile. Obtenido de <https://www.latercera.com/pulso/noticia/transporte-regiones-problema-incomodo/310683/>
30. OECD (2018), *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en>
31. Páramo, Pablo; Burbano, Andrea; Jiménez-Domínguez, Bernardo; Barrios, Verónica; Pasquali, Carlota; Vivas, Fabiola; Moros, Oscar; Alzate, Mónica; Jaramillo, Juan Carlos; Moyano, Emilio. 2018. *La habitabilidad del espacio público en las ciudades América Latina*. *Avances en Psicología Latinoamericana*, 36(2): 245-362.
32. Paz Ciudadana. (2016). *Estudio sobre los niveles de exclusión social en personas privadas de libertad*. Santiago, Chile.
33. PNUD, AChEE y Ministerio de Energía. 2015. *Memoria final: Experiencias del alumbrado público y eficiencia energética en Chile*. Imbunche Ediciones: Santiago de Chile.
34. PNUD (2017). *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
35. Pollakowski, H. O., Ritchay, D., & Weinrobe, Z. (2005). *Effects of mixed-income, multi-family rental housing developments on single-family housing values*. Center for Real Estate, Massachusetts Institute of Technology.

36. Sabatini, F., Cáceres, G., & 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.
37. Sabatini, F., Rasse, A., Mora, P., & Brain, I. (2012). ¿Es posible la integración residencial en las ciudades chilenas?: Disposición de los grupos medios y altos a la integración con grupos de extracción popular. *EURE* (Santiago), 38(115), 159-194.
38. Segovia, Olga y Jordán, Ricardo. 2005. Espacios públicos urbanos, pobreza y construcción social. CEPAL: Santiago de Chile.
39. Sen, Amartya (1998). "Bienestar, justicia y mercado", Barcelona: Ediciones Paidós.
40. Smith, Adam. 1776. *La Riqueza de las Naciones*, Capítulo 8: De los salarios del trabajo. Trad. Carlos Rodríguez Braun. Editorial Titivillus.
41. Symmes, Constanza. 2017. La participación cultural como fundamento del tejido social: el horizonte de la nueva institucionalidad para las culturas, las artes y el patrimonio. En *Encuesta Nacional de Participación Cultural 2017*.
42. UNICEF (2015). 4to Estudio de Maltrato Infantil en Chile. Análisis Comparativo 1994-2000-2006-2012. Santiago, Chile
43. Valenzuela-Montes, Luis y Talavera-García, Rubén. 2015. Entornos de movilidad peatonal: una revisión de enfoques, factores y condicionantes. *Revista EURE* 41(123): 5-27, mayo 2015.

**D:** Alberto Magno 1428, Providencia.

**T:** (+562) 3224 7371 / (+562) 3224 7372

**E:** horizontal@horizontalchile.cl

**WWW.HORIZONTALCHILE.CL**

 **HORIZONTAL**