

Documento de proyecto

**Experiencias emblemáticas para la
superación de la pobreza y
precariedad urbana: espacio público**

Olga Segovia M.



NACIONES UNIDAS



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Este documento fue elaborado por Olga Segovia M., consultora en el marco del proyecto Pobreza Urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales en América Latina y el Caribe, desarrollado por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL y financiado por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.60

Copyright © Naciones Unidas, diciembre del 2005. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
I. Introducción	9
1. Nuevos escenarios y comportamientos urbanos	9
2. Espacios públicos urbanos y construcción social	10
3. Superación de la pobreza y de la precariedad urbana: ¿cuál es el rol de los espacios públicos?	11
4. Intervenciones en el espacio público	12
II. Sistema de transporte masivo público de pasajeros TransMilenio Bogotá, Colombia	15
1. Presentación	15
2. Contexto y Justificación.....	16
2.1 Nuevas propuestas de gestión urbana en Bogotá	16
2.2 Plan de Ordenamiento Territorial y Plan Maestro del Espacio Público	17
2.3 Programa de construcción de redes de espacio público	17
2.4 Programa de construcción de un sistema transversal de espacio público	18
2.5 Programa de consolidación urbanística del sistema vial arterial y de transporte	18
3. La propuesta de TransMilenio	19
3.1 Concepto, objetivos y estrategia	19
3.2 Organización y gestión del sistema Transmilenio	20
4. Proyectos en el espacio público asociados al sistema vial y de transporte	25
4.1 Proyecto CicloRutas	25
4.2 CicloDías	25
4.3 Proyectos de recuperación y ampliación del espacio público.....	26
4.4 Proyecto de diseño de puntos de encuentro.....	26
4.5 Propuestas para el comercio ambulante y el espacio público	27
4.6 Proyecto piloto ferias temporales en el espacio público	27
5. Conclusiones y lecciones principales.....	28
5.1 Impacto y sustentabilidad: algunos indicadores	28
5.2 Índice de satisfacción	30
5.3 Aspectos específicos.....	31
5.4 Problemas tácticos y operativos.....	32
6. A modo de síntesis.....	33
III. Programa Parques Urbanos, Chile.....	35
1. Presentación	35

2.	Contexto y justificación	36
2.1	Escenario político y social	36
2.2	Entorno institucional	36
3.	Objetivos, estrategia y desarrollo del programa	37
3.1	Objetivos y estrategia	37
3.2	Organización y gestión	39
3.3	Aspectos financieros	40
3.4	Proyectos realizados y en curso	42
4.	Impacto y sostenibilidad	43
4.1	Impacto social.....	43
4.2	Sostenibilidad económica y financiera	44
4.3	Uso y características de los parques	45
4.4	Relación con el entorno urbano	48
4.5	Seguridad	48
5.	Parque Violeta Parra, un ejemplo de enfoque integral	49
5.1	Origen: problema ambiental y extrema pobreza	49
5.2	Un proceso de articulación de actores y de mejoramiento del entorno físico y social.....	50
6.	Conclusiones y lecciones principales	50
IV	Espacios Públicos, seguridad y convivencia urbana	53
1.	Presentación	53
2.	Antecedentes y contexto.....	54
2.1	Espacios públicos y seguridad urbana: una relación ineludible.....	54
2.2	Delincuencia, pobreza y desigualdad.....	55
2.3	El problema, algunas cifras	55
2.4	El debate en torno a las políticas de seguridad	56
3.	Experiencias y nuevas propuestas	57
	Proyecto Servicios Integrados para Jóvenes: experiencia de un Plan de Formación en Recreación, Palmira, Colombia	58
3.2	Principales conclusiones	60
4.	Proyecto de Animación Urbana AXIS. Un programa y una red creados por y para los jóvenes de las ciudades de México	60
4.1	Antecedentes.....	60
4.2	El proyecto.....	61
4.3	Eventos importantes	61
4.4	Impacto y sostenibilidad	61
5.	Proyecto Ciudades sin Violencia para las Mujeres, Ciudades sin Violencia para Todos. Rosario, Argentina	62
5.1	Antecedentes.....	62
5.2	El proyecto.....	62
5.3	Resultados alcanzados	64
5.4	Síntesis de las propuestas	64
6.	Programa Comuna Segura – Compromiso 100, Chile	65
6.1	Antecedentes.....	65
6.2	El programa	65
6.3	Proyectos comunitarios financiados mediante Fondos Concursables.....	67
6.4	Ajustes para el año 2005.....	67
7.	Programa de Recuperación y Animación Participativa de Espacios Públicos, Calama, Chile.....	68
7.1	Antecedentes.....	68
7.2	El programa	69
7.3	Impacto y sostenibilidad	70
8.	Plan Alerta del Barrio Saavedra: Internet en la seguridad urbana. Buenos Aires, Argentina	70
8.1	Antecedentes.....	70
8.2	El Plan Alerta	71

8.3	Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)	72
8.4	Impacto y sustentabilidad	72
9.	Metodologías y herramientas	73
9.1	Georeferenciación, o espacialización de los delitos y de la inseguridad	73
9.2	CPTED (<i>Crímen Prevention Through Environmental Design</i>) o Prevención del Crímen Mediante el Diseño Urbano	75
10.	Conclusiones y lecciones principales	77
10.1	El espacio público es un actor en la seguridad urbana	77
10.2	Diversidad, integración social e identidad en los espacios públicos	77
10.3	Participación y gestión local en la coproducción de la seguridad	78
10.4	Diseño, materialidad y buen uso de los espacios públicos	79
10.5	A modo de balance	80
V.	Conclusiones generales	83
	Bibliografía	87
	Anexos	91

Índice de Gráficos

Gráfico 1:	Organigrama institucional TransMilenio S.A	21
Grafico 2:	Organigrama Modelo TransMilenio S.A.	22
Grafico 3:	Mapa de ubicación Fase 1	24
Grafico 4:	Mapa de rutas	24
Grafico 5:	Gasto anual de parques urbano	41
Grafico 6:	Gasto anual de programa de parques urbano como % de la inversión real del MINVU	41

Índice de Cuadros

Cuadro 1:	Cifras y fases de desarrollo de TransMilenio	23
Cuadro 2:	Indicador “Cómo Vamos” en Espacio Público	29
Cuadro 3:	Parques construidos por fondos sectoriales en la Región Metropolitana	42
Cuadro 4:	Parques construidos con fondos municipales y fondos regionales en la Región Metropolitana	42

Resumen

Este trabajo forma parte de un estudio realizado en el marco del proyecto “Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales en América Latina y el Caribe”,¹ sobre experiencias emblemáticas que contribuyen a la superación de la precariedad y pobreza urbana. En su conjunto, las experiencias emblemáticas dan cuerpo a los lineamientos principales de una agenda estratégica para la superación de la precariedad y pobreza urbana en América Latina y el Caribe.² Se analizaron diecinueve casos³ de intervenciones significativas en el hábitat urbano en cinco áreas prioritarias: suelo, servicios urbanos, vivienda, espacio público y empleo e ingresos, con la intención de ilustrar y ejemplificar los aprendizajes regionales en el campo de la precariedad urbana y la pobreza.

Esta publicación aborda las principales características de los “nuevos escenarios y comportamientos urbanos” de las ciudades latinoamericanas y, a través de un análisis de distintos proyectos emblemáticos analiza los principales desafíos para las políticas públicas de espacios públicos.

De acuerdo con Borja (1998), la globalización económica y la revolución informacional tienen efectos diversos y contradictorios –de índole negativa y positiva– sobre los espacios urbanos. Entre estas transformaciones la más notable y emblemática probablemente es la modificación del espacio social, lo cual implica nuevas formas de reorganización real y simbólica de los espacios de la ciudad, como resultado de una manera diferente de vivirla, de relacionarse, y de pensarla. Los espacios públicos; como vías de circulación, parques y pequeñas plazas, entre otros, son componentes determinantes de la funcionalidad y de las formas de vida en ciudad. Esta relevancia muestra el rol ordenador del espacio público en la trama urbana, y en la calidad de la vida social.

1 Proyecto desarrollado entre 2002 y 2005 por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, de CEPAL.

2 Ver Cuadro 2, Anexo 1 para un resumen de esta Agenda.

3 En nueve países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Perú. Los criterios de selección de los casos y el listado final del conjunto de los casos estudiados están detallados en el Cuadro 1 del Anexo 1.

En consecuencia de lo anterior, las principales características de “los nuevos espacios urbanos” están relacionadas con la desigualdad, marginalidad y polarización especial, donde la distancia entre la urbanización globalizada y la ciudad tradicional no integrada es aun mayor en las ciudades de los países llamados en desarrollo. Además se ha acrecentado entre los habitantes la sensación del abandono del espacio público e incremento de la inseguridad: unido a cierto malestar por la falta de espacios públicos o la baja calidad de los mismos, en muchas de las grandes ciudades, la gente se siente amenazada, insegura.

Desde la perspectiva de la superación de la pobreza y de la precariedad urbana son particularmente relevantes dos escalas del espacio público: el territorio amplio y complejo de la ciudad, y aquel cotidiano del barrio, del espacio local. En ambos casos, se dan situaciones propias que favorecen la convivencia social, o a la inversa, que dificultan la intensidad del uso de los espacios públicos.

Como se ha demostrado en la pluralidad de experiencias implementadas en la Región, una estrategia que se oriente al mejoramiento urbano –tanto en el ámbito de la gran ciudad como en los barrios– requiere de programas y proyectos de espacios públicos que consideren dimensiones tanto físicas y espaciales, como sociales y culturales. Es decir, espacios públicos que en su diseño, construcción y gestión tomen en cuenta las demandas de los actores involucrados, y respondan a los nuevos desafíos de la vida urbana, entre otros: *más inclusión, más seguridad*.

Desde una aproximación en la cual el espacio público constituye el soporte físico de actividades, cuyo fin es satisfacer las necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales, este documento presenta algunas intervenciones en el espacio público, tratándose de experiencias emblemáticas realizadas en distintos países latinoamericanos:

- El Sistema de Transporte Masivo Público, TransMilenio, implementado en Bogotá, Colombia;
- El Programa de Parque Urbanos, ejecutado en Chile;
- Experiencias locales, en el ámbito de la seguridad y convivencia urbana.

Estas experiencias tienen funciones diferentes: el transporte colectivo; el esparcimiento, la recreación y la preservación de la seguridad en el territorio.

Concluyendo, el análisis de las experiencias descritas, indica que en forma específica las políticas urbanas y habitacionales pueden influir en la creación de espacios públicos y equipamientos que tengan efectos preventivos o integradores respecto a los grupos violentos o de alto riesgo. Ejemplos de tales políticas son: asegurar una intensidad de uso de los espacios públicos, facilitando una mezcla de actividades en barrios de bajos ingresos; diseñar equipamientos conectados a puntos de transporte; promover la calidad de los materiales, dándole prestigio al lugar; promover que el ordenamiento de las diversas áreas –comerciales, residenciales, culturales y sociales– disminuya el efecto de áreas conflictivas (en deterioro o abandonadas).

Una de las principales conclusiones del análisis realizado apunta a que es necesario romper el círculo vicioso de abandono de los espacios públicos y multiplicación de la inseguridad. Y ello no sólo a través de políticas y acciones de seguridad (preventivas, disuasorias o represivas) y de políticas estructurales (sociales, económicas y culturales), sino también a través de una política de espacios públicos ambiciosa que tenga en cuenta la seguridad ciudadana. Una buena planificación y gestión de los espacios públicos constituye una oportunidad de producir ciudadanía y convivencia urbana.

I. Introducción

1. Nuevos escenarios y comportamientos urbanos

En las últimas décadas hemos presenciado una transformación gradual de las ciudades y de los espacios de nuestra cotidianeidad como resultado de una serie de recientes fenómenos económicos, sociales, culturales y tecnológicos. De acuerdo con Borja (1998), la globalización económica y la revolución informacional tienen efectos diversos y contradictorios –de índole negativa y positiva– sobre los espacios urbanos. Remedi (2000), sostiene que entre estas transformaciones quizás la más notable y emblemática sea la modificación del espacio social, lo cual implica nuevas formas de reorganización real y simbólica de los espacios de la ciudad, como resultado de una manera diferente de vivirla, de relacionarse, y de pensarla.

De acuerdo con Remedi, entre otros, los principales procesos y componentes del nuevo modelo socio-cultural emergente lo constituyen:

- El agravamiento de la desigualdad, la marginalidad y la polarización espacial;
- El impacto de la marginalidad sobre la ciudad;
- El impacto de los automóviles y las “vías de circulación rápida”;
- La consolidación del “barrio-mundo” y de la “casa-mundo”;
- El vaciamiento, y deterioro de la infraestructura y los espacios públicos tradicionales;
- La emergencia de “seudo-espacios públicos” en detrimento de espacios públicos reales;
- La formación de nuevas zonas especializadas (residencia, producción, consumo, recreación, entre otros).

¿Qué se puede destacar de algunos de estos procesos?

- **Desigualdad, marginalidad y polarización espacial:** La distancia entre la urbanización globalizada y la ciudad tradicional no integrada es aún mayor en las ciudades de los países llamados en desarrollo. Estas ciudades viven en la tensión entre formas extremas de tradición y modernización global. Esta fractura genera

oportunidades de integración internacional, y a la vez de desigualdad y exclusión económica y cultural. Borja y Castells (1998), señalan que un alto riesgo de la globalización es que se haga para una elite: “se vende una parte de la ciudad, y se abandona el resto”.

- **Abandono del espacio público e incremento de la inseguridad:** Unido a cierto malestar por la falta de espacios públicos o la baja calidad de los mismos, en muchas de las grandes ciudades, la gente se siente amenazada, insegura. El espacio público es percibido como una amenaza. En este contexto de construcción social de la inseguridad se abandona el espacio público, se pierde la solidaridad, el interés y respeto hacia los “otros”.
- **Concentración de locales comerciales especializados:** Un rol protagónico en estas nuevas formas de vida pública en la ciudad ocupan los *malls* o *shoppings*. Son los nuevos lugares “modernos, seguros, limpios y tranquilos” –en contraste con el espacio público “viejo, sucio, feo, contaminado y peligroso”. En los *malls* o *shoppings*, los ciudadanos pasan a ser visitantes-consumidores.

En este contexto de cambios, muchas de las ciudades en América Latina, han dado un salto de escala por una parte y han acrecentado las desigualdades sociales por otra. Las ciudades hoy son menos transitables, más inabarcables, más desconocidas, menos legibles y por tanto se han vuelto fuente de miedos y diferencias insuperables.

Remedi (2000), señala que la organización espacial de las desigualdades –que han dado lugar a ciudades fracturadas en zonas de distinta clase social o cultural– ha levantado muros reales y mentales, muros infranqueables que nos impiden no sólo encontrarnos sino incluso vernos, imaginarnos y pensarnos como pares, vecinos, conciudadanos. En oposición, es importante la existencia de un espacio público de encuentro, de co-presencia para el desarrollo de la vida social en la ciudad. Humberto Giannini (1999), destaca la necesidad de lo público “el hombre tiene que tener lugares que constituyan ciudadanía recuperada”.

2. Espacios públicos urbanos y construcción social

El espacio público moderno se define a partir de la separación formal, casi siempre legal, entre la propiedad privada urbana y la propiedad pública. Tal separación normalmente supone reservar el suelo libre de construcciones (excepto equipamientos colectivos y servicios públicos) y destinarlo para usos sociales característicos de la vida urbana (esparcimiento, actos colectivos, transporte, actividades culturales y a veces comerciales, entre otros).

Desde una aproximación jurídica, el espacio público se puede definir como un espacio sometido a una regulación específica por parte de la administración pública, propietaria o que posee la facultad de dominio del suelo y que garantiza su accesibilidad a todos y fija las condiciones de su utilización y de instalación de actividades. En todo caso, lo que define la naturaleza del espacio público, es tanto el uso como su estatuto jurídico. En última instancia, *el espacio público supone, dominio público, uso social colectivo y diversidad de actividades*. En este sentido, la calidad del espacio público se podrá evaluar sobre todo por la intensidad y la calidad de las relaciones sociales que facilita, por su capacidad de acoger y mezclar distintos grupos y comportamientos, y por su capacidad de estimular la identificación simbólica, la expresión y la integración cultural (Segovia & Dascal 2000).

Para Borja (2003), la historia de la ciudad es la de su espacio público. Este autor sostiene que “el espacio público es a un tiempo el espacio principal del urbanismo, de la cultura urbana y de la ciudadanía; es un espacio físico, simbólico y político”. Por su parte, Joseph (1998), inscrito en una corriente de pensamiento de sociólogos urbanos franceses, considera al espacio público

como un escenario para la acción. Un escenario, en la medida en que es un espacio pensado para que en su seno ocurran ciertas cosas, y esas cosas son acciones desarrolladas por los ciudadanos.

Fernando Carrión (2004), destaca nuevos fenómenos urbanos, que expresan cómo en América Latina estamos perdiendo el espacio público. Uno de estos fenómenos es la fragmentación que se vive en las ciudades, en las que se observa un “conjunto de constelaciones discontinuas de fragmentos espaciales, una especie de mosaico, de calidoscopio donde los distintos espacios no terminan de encontrarse”. Carrión subraya que en este sentido, lo que podría romper esta tendencia a la fragmentación urbana es el espacio público como aprendizaje de la alteridad. Si en términos propiamente culturales, –lo local y los lugares se convierten cada vez más en trincheras de identidad en un sentido excluyente– se hace necesario implementar nuevas iniciativas urbanas que diversifiquen y reactiven el tejido social.

En este sentido, parece importante subrayar la oposición que subyace entre la construcción o preservación del tejido social en la ciudad –o el fortalecimiento del capital social– y el crecimiento de la percepción de inseguridad en ella (un tema central en el debate sobre la ciudad). En este sentido, el espacio público es un actor privilegiado en la integración y en la diversidad de la vida urbana.

3. Superación de la pobreza y de la precariedad urbana: ¿cuál es el rol de los espacios públicos?

Los espacios públicos, vías de circulación, parques y pequeñas plazas, entre otros, son componentes determinantes de la funcionalidad y de las formas de vida en ciudad. Esta relevancia muestra el rol ordenador del espacio público en la trama urbana, y en la calidad de la vida social.

Desde la perspectiva de la superación de la pobreza y de la precariedad urbana son particularmente relevantes dos escalas del espacio público: el territorio amplio y complejo de la ciudad, y aquel cotidiano del barrio, del espacio local.

En ambos casos, se dan situaciones propias que favorecen la convivencia social, o a la inversa, que dificultan la intensidad del uso de los espacios públicos. Como se ha demostrado en la pluralidad de experiencias implementadas en la Región, una estrategia que se oriente al mejoramiento urbano –tanto en el ámbito de la gran ciudad como en los barrios– requiere de programas y proyectos de espacios públicos que consideren dimensiones tanto físicas y espaciales, como sociales y culturales. Es decir, espacios públicos que en su diseño, construcción y gestión tomen en cuenta las demandas de los actores involucrados, y respondan a los nuevos desafíos de la vida urbana, entre otros: *más inclusión, más seguridad*.

- ***A escala de la ciudad***, los elementos centrales que condicionan el uso del espacio público urbano son los grandes ejes o avenidas, las grandes plazas y los parques urbanos. Estos elementos pueden tanto unir como separar sectores de la ciudad, crear desorden a su alrededor o estar ellos mismos en deterioro, o en sentido inverso, articular áreas, conectar funciones y ser importantes componentes elementos de animación urbana. Si estos espacios son apropiados por la ciudadanía a través de un uso cotidiano y funcional, o por una apropiación simbólica y esporádica a través de fiestas o manifestaciones públicas masivas, tenderán a integrar a diferentes sectores de la ciudad, tanto física como socialmente.

Un tema esencial al pensar en el espacio público a escala de la ciudad es el tema de la *inclusión*. El encuentro cotidiano permite el uso del espacio público por parte de todos sin excluir a nadie. Se trata de acoger y legitimar distintos grupos y distintos usos. Una estrategia fundamental para garantizar el uso del espacio público por parte

de todos es la heterogeneidad: diversidad de funciones y diversidad de usuarios. La misma seguridad queda así de una manera o de otra garantizada.

- **A escala local**, los espacios públicos, plazas, calles, pasajes y esquinas, multicanchas, zona de juegos, entre otros, constituyen los lugares cotidianos de construcción de la identidad y al mismo tiempo un lugar de aprendizaje de la sociabilidad. Un espacio público de calidad, es un mecanismo esencial para que los barrios cumplan su función iniciática de socialización de niños y adolescentes y de colectivos marginados o considerados de “riesgo”.

En este sentido, un desafío central es proponer programas para el espacio público que contribuyan a la aceptación de los otros, a la diversidad de sexos y de edades y a la multiplicidad de usos.

Implementar programas y estrategias de mejoramiento barrial, en que la gestión de los espacios públicos jueguen un rol en la superación de la pobreza, supone en parte importante promover en el espacio público la participación y la heterogeneidad local: preservar la comunicación entre grupos diferentes y organizaciones diversas de jóvenes, mujeres entre otros

En esta visión de heterogeneidad es de enorme importancia la identificación de la gente con lugares simbólicos: un espacio con capacidad de organizar encuentros, de provocar comunicación. Si no, la comunicación se establece a través del conflicto: rechazo y agresión. Algunos ejemplos: un espacio “iluminado” permite su uso por igual tanto a las mujeres como a los niños o a las minorías que, de otra manera, podrían sentirse intimidados; espacios “propios” para los jóvenes por la noche.

4. Intervenciones en el espacio público

Desde una aproximación en la cual el espacio público constituye el soporte físico de actividades, cuyo fin *es satisfacer las necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales*, se presentan a continuación:

- El Sistema de Transporte Masivo Público, TransMilenio, implementado en Bogotá, Colombia;
- El Programa de Parque Urbanos, ejecutado en Chile;
- Experiencias locales, en el ámbito de la seguridad y convivencia urbana.

Estas experiencias tienen funciones diferentes: el transporte colectivo; el esparcimiento y la recreación; y la preservación de la seguridad en el territorio. Se desarrollan en distintas escalas: La propuesta de TransMilenio, abarca la ciudad de Bogotá; El Programa de Parques Urbanos, ha sido implementado en sectores de bajos ingresos en Santiago y en ciudades intermedias de Chile; y las experiencias en el ámbito de la seguridad han sido desarrolladas en el ámbito local o barrial. Estas diversas funciones y escalas sin embargo, se articulan y trascienden a sus objetivos y especificidad como programa o proyecto.

- **TransMilenio** está inserto en las nuevas propuestas de gestión de la ciudad y se vincula a estrategias de integración de áreas periféricas pobres, mejoramiento de la calidad del espacio público y de la seguridad ciudadana, implementados por los últimos gobiernos de la ciudad de Bogotá. TransMilenio es un ejemplo emblemático de propuesta de transporte colectivo masivo en la región.
- **El Programa de Parques Urbanos**, se propuso desde el sector público, para contribuir a la superación de la pobreza y la segregación de la ciudad, y también para

enfrentar el grave problema de la masiva demanda por vivienda y servicios en un periodo de cambio político significativo en el país. Constituye –en cierta medida restablece– una iniciativa y decisión del sector público por dar respuesta a las demandas urbanas de una población con altos índices de pobreza y precariedad.

- Las experiencias analizadas en el ámbito de la *seguridad y convivencia urbana* se vinculan estrechamente con la pobreza, la desigualdad y la exclusión. Estas experiencias muestran la complejidad de la problemática y por tanto la variedad y el protagonismo de los actores, y a la vez la especificidad de lo local a tomar en cuenta en las propuestas de solución. Son experiencias que exponen nuevas tendencias de organización social y de propuestas urbanas.

II. Sistema de transporte masivo público de pasajeros TransMilenio Bogotá, Colombia

1. Presentación

El sistema de transporte masivo público, TransMilenio, implementado en Bogotá, constituye una propuesta inserta en una serie de políticas urbanas impulsadas en los últimos años por los gobiernos de la ciudad. En este documento, tomando como referencia esas transformaciones y sus implicancias en el espacio público, se analizan los avances y aportes que ha significado TransMilenio en el ámbito del transporte urbano, y se revisan aspectos críticos y futuros desafíos.

El texto consta de cuatro partes:

Primera parte: Contexto y justificación se presentan, a modo general, las últimas propuestas de gestión pública y se revisan las nuevas orientaciones de la Alcaldía Mayor de la ciudad respecto del espacio público, vinculadas al sistema vial y de transporte.

Segunda parte: La propuesta de TransMilenio, se analizan los conceptos, objetivos y estrategia de TransMilenio y los principales aspectos de organización y gestión del sistema. Asimismo, se entrega información acerca de la cobertura y las futuras fases de desarrollo.

Tercera parte: Proyectos en el espacio público asociados, se exponen las propuestas y acciones de los proyectos CicloRutas; Recuperación y ampliación del espacio público; Diseño de puntos de encuentro; Comercio ambulante, y Piloto de ferias temporales.

Cuarta parte: Conclusiones y lecciones principales, se analizan algunos indicadores de impacto y sustentabilidad del sistema, y se presentan críticas y desafíos a TransMilenio, que consideran tanto aspectos estructurales como técnicos.

Finalmente, a modo de síntesis, se revisan las principales conclusiones y lecciones de esta experiencia.

2. Contexto y Justificación

2.1 Nuevas propuestas de gestión urbana en Bogotá

En los últimos años, los gobiernos de la ciudad de Bogotá, la capital de Colombia, han promovido nuevas formas de gestión urbana –particularmente vinculadas al desarrollo urbano y al espacio público de la ciudad– que se han propuesto, para mejorar en forma significativa la calidad de vida de sus habitantes. Es en el contexto de estos cambios que es preciso analizar TransMilenio.

Bogotá se encuentra ubicada en el centro del territorio colombiano, sobre la meseta de la cara oriental de Los Andes, a 2.600 metros de altura sobre el nivel del mar. Se denomina también Distrito Capital y concentra una parte significativa de la población, con una participación del 15,2% del total nacional, lo que representa aproximadamente 6,5 millones de habitantes.

Bogotá posee una economía diversificada y representa la mayor participación del Producto Interno Bruto (PIB) en la economía nacional, con un 24%. Según CEPAL,⁴ en el 2004 la economía colombiana alcanzó un crecimiento del PIB en términos reales del 4,1%, cifra similar a la observada en el 2003. Las perspectivas indican que el crecimiento mantendría su ritmo en el 2005; El gobierno proyecta un crecimiento del 4,0%, un déficit de la cuenta corriente del 1,4% del PIB, un déficit fiscal del 2,5% y una tasa de inflación del 5%. Los sectores que tienen mayor participación en el PIB son: servicios, con un 32%; el sector financiero, con un 24%; el sector manufacturero, con 15%; y el comercio, con 10%.

A lo largo de la historia, Bogotá ha logrado tener el mayor número de niveles funcionales en lo político, administrativo y económico con relación a cualquier otra ciudad del país. A partir de la Reforma Constitucional de 1991, se organizó como república unitaria descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. El gobierno y la administración de la ciudad se encuentran a cargo del Alcalde Mayor y el Concejo Distrital, ambos elegidos por voto popular por un período limitado de tres años.⁵

La ciudad, a escala institucional, ha experimentado en los últimos diez años cambios que han contribuido en parte al mejoramiento de la gestión pública de la ciudad. Tal es el caso del Estatuto Orgánico de Bogotá, expedido en el año 1993, que otorgó mayores instrumentos a la administración para gobernar. En los años 1994 y 1995 se estableció el cambio en las normas presupuestales, que ha significado un paso importante en la consecución de una estabilidad financiera de la ciudad. Y por último, durante la administración del Alcalde Enrique Peñalosa, entre 1998 y 2001, se lanzó la “Misión de Reforma Institucional”, que consistió en la evaluación de las instituciones que rigen la gestión pública del Distrito Capital, con el propósito de identificar sus debilidades y fortalezas para generar reformas encaminadas a mejorar la eficiencia del Distrito.

En síntesis, la gestión de la ciudad ha venido experimentando una transformación importante, especialmente en las tres últimas administraciones. Existe cierto consenso entre los diversos actores de la sociedad colombiana respecto de que estos cambios se han traducido en un mayor aprecio por la cultura, la ciudad y los bienes y normas públicas, elevando así los estándares de calidad de vida. En este periodo, algunas zonas periféricas y espacios urbanos que han sido

⁴ Referencia: Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2004-2005 Agosto de 2005

⁵ El distrito se divide en veinte unidades administrativas llamadas localidades, cada una de las cuales cuenta con un alcalde menor y una junta administradora. Actualmente el Concejo está compuesto de 40 miembros, uno por cada 150.000 habitantes y tiene además funciones de carácter normativo, de vigilancia y control sobre la gestión de las autoridades locales. El Alcalde es el ente ejecutor.

ocupados de manera informal y que se ubican en los márgenes de la ciudad, han sido incorporados por el gobierno local.

2.2. Plan de Ordenamiento Territorial y Plan Maestro del Espacio Público

El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (2004)⁶ define como Sistema de Espacio Público del Distrito Capital “el conjunto de espacios urbanos conformados por los parques, las plazas, las vías peatonales y andenes, los controles ambientales de las vías arterias, el subsuelo, las fachadas y cubiertas de los edificios, las alamedas, los antejardines y demás elementos naturales y contruidos definidos en la legislación nacional y sus reglamentos”. Añade que el Sistema de Espacio Público “es una red que responde al objetivo general de garantizar el equilibrio entre densidades poblacionales, actividades urbanas y condiciones medio ambientales, y está integrado funcionalmente con los elementos de la Estructura Ecológica Principal, a la cual complementa con el fin de mejorar las condiciones ambientales y de habitabilidad de la ciudad en general”.

En este contexto, un instrumento central lo constituye el Plan Maestro de Espacio Público,⁷ que tiene los siguientes objetivos:

- Establecer las acciones urbanas que permitan que el manejo del Espacio Público se ajuste al modelo urbano definido en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.;
- Establecer los mecanismos que permitan una adecuada y eficiente coordinación entre las acciones públicas y las privadas en lo referente al manejo y gestión de los diferentes elementos integrantes del espacio público;
- Adoptar estándares urbanísticos e indicadores que permitan realizar programaciones oportunas y efectivas sobre los requerimientos de suelo, con el fin de atender adecuadamente las demandas de espacio público en las diferentes escalas urbanas;
- Evitar el indebido aprovechamiento económico del espacio público en beneficio de intereses meramente particulares.

Con el objetivo de subrayar la incidencia y conexión de estas nuevas propuestas con la red de estructura vial y del sistema de transporte de la ciudad, a continuación se presentan los siguientes Programas integrantes del Plan Maestro del Espacio Público.⁸

2.3. Programa de construcción de redes de espacio público

Este programa se localiza en zonas de concentración de actividades y está relacionado con la modernización de las áreas centrales de Bogotá.

Las acciones de este programa consideran:

- **Aumentar y equilibrar el espacio peatonal.** Este debe ser alimentado por el sistema integral de transporte masivo de la ciudad. Se plantea el estudio de un sistema de transporte colectivo local más relacionado con la escala de los peatones, que pueda circular por las estrechas vías que conforman este tipo de sectores. Incluye trayectos circulares de tranvías o buses más pequeños.

⁶ Decreto 190 de 2004, Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (2004), Municipalidad de Bogotá.

⁷ Decreto Plan Maestro Espacio Público (2004). Este Plan es impulsado por la Defensoría del Espacio Público, entidad integrante de la administración del gobierno de la ciudad.

⁸ Plan Maestro Espacio Público de Bogotá DC, 2004.

- **Construir un conjunto de espacios aledaños al sistema vial.** Estos espacios deben permitir la ampliación de las áreas de ventas, la cantidad de vitrinas y la ocupación de los centros de manzana. Se trata de proponer una espacialidad consecuente con las características y con las demandas de las actividades centrales de la ciudad actual.

2.4 Programa de construcción de un sistema transversal de espacio público

Esta Programa está conformado por espacios complementarios a los sistemas de movilidad y equipamiento, y por las redes de alamedas y ciclo-rutas de la ciudad.

Los componentes de la estructura transversal del espacio público son:

- **Ciclo-rutas:** Elementos urbanos que permiten la circulación de bicicletas como medio alternativo de transporte entre las distintas partes de la ciudad. Las ciclo-rutas forman parte o comparten los espacios públicos de algunas avenidas, alamedas y bordes de ríos.
- **Alamedas:** Están conformadas por los elementos dedicados a la circulación exclusiva de peatones, como medio alternativo de transporte y recreación ciudadana. Las alamedas forman parte o comparten, en algunos casos, los espacios públicos de algunas avenidas, ciclo-rutas, bordes de ríos y parques metropolitanos o zonales.
- **Parques viales:** Son los separadores centrales de los componentes del subsistema vial. Tienen como objetivo ampliar la monumentalidad y el impacto urbano de las grandes avenidas de la ciudad y articular el espacio urbano. Son jardines lineales y como tales deben ser dedicados a esta función, con coberturas vegetales y arborización.
- **Nodos viales:** Son los espacios de intersección del sistema vial arterial. Tienen como objetivo crear las condiciones espaciales necesarias para resolver la intersección de los flujos vehiculares o ferroviarios de los componentes del sistema de movilidad. Son grandes espacios urbanos que permiten la inclusión de estructuras viales o ferroviarias de gran porte, como puentes, viaductos, túneles o glorietas a desnivel.
- **Pasos peatonales:** Son estructuras peatonales de espacio público, puentes o túneles, construidas para separar los flujos vehiculares de los peatonales, en zonas de intensidad de uso vehicular en condiciones de alta velocidad.

2.5 Programa de consolidación urbanística del sistema vial arterial y de transporte

Este programa consiste en el desarrollo y consolidación de los subsistemas viales y de transporte mediante un conjunto de acciones integrales de diseño urbano. Los diseños deben contemplar el manejo técnico de los corredores viales, así como los diseños urbanísticos y paisajísticos de los espacios públicos dedicados a los peatones y al sistema transversal de espacio público.

- **Corredores viales:** Los corredores viales están conformados por las calzadas vehiculares, los andenes peatonales, los separadores centrales, la franja de control ambiental y los antejardines, cuando las disposiciones normativas lo exijan.
- **Calzadas vehiculares:** Las calzadas vehiculares son franjas destinadas y diseñadas técnicamente para la circulación de automotores. Están subdivididas en carriles de circulación demarcadas debidamente.

- **Separadores:** Los separadores centrales son elementos urbanos diseñados en función de las necesidades técnicas de separación de los flujos vehiculares.
- **Andenes:** Los andenes son las franjas laterales de circulación peatonal. Deben ser franjas superficiales planas y continuas. Los andenes están conformados por la franja de circulación, que debe quedar libre de todo obstáculo y extenderse en la longitud completa de cada tramo vial; y por la franja de abordamiento, localizada en el borde de la calzada, en donde se ubican la zona verde o estancia, la arborización, los elementos de iluminación y señalización y las rampas vehiculares o peatonales, cuando son necesarias.
- **Franjas de control ambiental:** Las franjas de control ambiental son espacios verdes no edificables, localizados a lado y lado de las vías arteriales, previstos con el objeto de aislar el entorno urbano del impacto generado por la circulación de vehículos y complementar el paisaje urbano de la ciudad.

3. La propuesta de TransMilenio

3.1 Concepto, objetivos y estrategia

En Bogotá, al igual que en muchas de las grandes ciudades de la región, la crisis del transporte público se manifestaba a través de altos índices de la contaminación ambiental y de accidentalidad. También se advertía una situación crítica referida a sobreoferta ilegal de transporte colectivo.

El Sistema de Transporte Masivo Público de Pasajeros TransMilenio se plantea como propósito central responder a la necesidad de ordenar el transporte público en la ciudad de Bogotá, al tiempo que aspira a ofrecer una alternativa integral de desarrollo urbano. Se propone conseguir la eficacia del metro con la economía de un sistema en superficie (CEPAL, 2000).

En la búsqueda de ejercer un impacto significativo sobre el sistema de transporte urbano de Bogotá, la propuesta del sistema TransMilenio se planteó los siguientes objetivos:

- Aumentar la eficiencia y productividad del transporte público;
- Reducir costos de funcionamiento del sistema;
- Propiciar el desarrollo empresarial urbano;
- Reducir el tiempo total de viajes de los usuarios;
- Mejorar la accesibilidad de los principales corredores viales;
- Mayor eficiencia energética en los ahorros en combustible;
- Mejorar la seguridad;
- Reducción de la contaminación;
- Desarrollo tecnológico en la prestación de servicios de transporte público urbano.

La estrategia de TransMilenio contempló diversos componentes, cuyos objetivos básicos estuvieron enfocados a establecer sistemas de transporte que aseguraran una disminución en los tiempos de viaje de los usuarios, proporcionando un servicio digno, confortable y eficiente.

Entre estos componentes se puede destacar:

- La adecuación de la infraestructura vial existente;

- El fortalecimiento de sistemas del manejo del tráfico;
- La construcción de ciclo-rutas articuladas a la malla vial vehicular que conecten con áreas importantes de la ciudad, como parques y avenidas, dando así un carácter de sistema de transporte integral para la ciudad de Bogotá.

El concepto de TransMilenio se asemeja a un metro tren que se moviliza sobre la superficie. Utiliza carriles especiales para buses de gran volumen (160 pasajeros por unidad). TransMilenio se define como un sistema de transporte urbano masivo que opera en forma privada con buses articulados de alta capacidad y que circulan por carriles segregados exclusivos en corredores troncales. Estos corredores se integran a un sistema de rutas alimentadoras que cubren servicios circulares periféricos con buses de capacidad media.

La experiencia actual, en la primera fase de TransMilenio, demuestra la factibilidad de implantar un sistema de transporte masivo que aprovecha espacio vial existente y que transporta un volumen considerable de pasajeros, a una fracción del costo de un metro, sin sacrificios importantes en términos de velocidad. Los buses no exceden de 60 km por hora de velocidad.

El sistema posee estaciones que cuentan con andenes elevados y puertas automáticas coordinadas con las de los buses donde los pasajeros toman o dejan el servicio, y es limitado a portadores de boletos. Un sistema de control satelital monitorea permanentemente los buses. Una tarifa única permite al usuario acceder al servicio troncal y alimentador.

Un aspecto medular del impacto social de TransMilenio es el acceso al sistema por parte de los habitantes de sectores periféricos de la ciudad. En estos sectores circulan las rutas alimentadoras que se conectan a los corredores troncales. En estas rutas transitan buses subsidiados –es decir, son gratuitos– hasta conectar con la línea troncal de TransMilenio.

La planificación y definición de las rutas alimentadoras ha sido un aspecto complejo de abordar. En este sentido, es importante señalar que ha existido un proceso de aprendizaje y retroalimentación por parte de TransMilenio, con la comunidad. Con este propósito se ha realizado un trabajo directo con los habitantes de los sectores involucrados a través de campañas en radio y televisión; distribución de material didáctico; ejecución de talleres y charlas. Este trabajo ha implicado ponerse de acuerdo en las vías en que es más adecuado que los buses alimentadores circulen, y por cuáles lugares planificar la futura extensión de los servicios.⁹

Por otra parte, TransMilenio espera tener un impacto sobre la competitividad y productividad de la ciudad, favoreciendo a los grupos más pobres mediante la implantación de una tarifa integral y de buses que son el componente flexible del sistema. Se espera que esta combinación masivo-rígido-flexible permita responder a los diferentes niveles de demanda, maximizando la cobertura espacial y favoreciendo la complementariedad entre los diferentes modos.

3.2 Organización y gestión del sistema TransMilenio

La idea central que ha estado tras la organización administrativa de TransMilenio, es la creación de una entidad única que tenga autoridad para licitar y contratar rutas, determinar el uso de equipos, supervisar la operación del sistema, orientar la reorganización del tráfico y la inversión de la estructura vial.

⁹ Información proporcionada por Henri Matallana, Jefe de comunicaciones TransMilenio, noviembre 2004.

Mediante el Acuerdo 004 de 1999, el Concejo de Bogotá autorizó la constitución de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio, TRANSMILENIO S.A., bajo la fórmula jurídica de sociedad por acciones del orden distrital con la participación exclusiva de entidades públicas.

Son socios de TransMilenio:

- Distrito Capital;
- IDU - Instituto de Desarrollo Urbano;
- FONDATT - Fondo de Educación y Seguridad Vial de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá;
- Instituto Distrital de Cultura y Turismo;
- Metrovivienda.

Los componentes principales que intervienen en TransMilenio son: la infraestructura vial, las rutas y la gestión institucional y empresarial del transporte.

Estos componentes incluyen carriles segregados –denominados corredores troncales– exclusivos para los buses TransMilenio, por los que circulan buses articulados de alta capacidad y nueva tecnología. Para operar, estos buses se separan de los carriles de uso mixto por donde circulan vehículos particulares, camiones y taxis. Operan en los carriles centrales.

GRÁFICO 1
ORGANIGRAMA INSTITUCIONAL TRANSMILENIO S.A.



Fuente: TransMilenio S.A., Bogotá, Colombia

GRÁFICO 2
ORGANIGRAMA MODELO TRANSMILENIO S.A.



Fuente: TransMilenio S.A., Bogotá, Colombia

También están incluidos: carriles mixtos; las rutas alimentadoras; estaciones, puentes peatonales, patios de estacionamiento y portales. Las estaciones convencionales que permiten la accesibilidad de los usuarios al sistema están constituidas por espacios cubiertos que indican los lugares donde se debe abordar el bus, la ubicación de la taquilla para venta de boletos, y los torniquetes que permiten el ingreso y la salida del sistema. Los andenes, alamedas y plazoletas son también parte del sistema, y sus costos se incluyen en el costo total de la vía. La infraestructura vial es provista y mantenida por el Estado. Su construcción está a cargo de la instancia pública del Distrito Capital a cargo de construir y administrar el sistema vial, de transporte y de espacio público: el Instituto de Desarrollo Urbano.

Los buses, que incluyen alimentadores del sistema, son propiedad de empresas privadas que prestan el servicio bajo el sistema de concesión. El recaudo de la tarifa también la realiza un ente privado. Los ingresos obtenidos por cuenta del cobro de pasaje se destinan al pago del servicio a las empresas transportadoras por kilómetro recorrido, el mantenimiento de estaciones, y gastos de funcionamiento y operación del Centro de Control de la Empresa TransMilenio S.A.

Como titular del sistema de transporte masivo, TransMilenio S.A. tiene la responsabilidad de su planeación, gestión y control y dispone de un sofisticado sistema para programar la operación de los vehículos y optimizar las diferentes variables involucradas en la prestación del servicio. Como se indica en los organigramas precedentes, el modelo institucional del sistema TransMilenio está conformado por agentes reguladores y gestores.

Los agentes reguladores tienen la competencia de emitir normatividad relacionada con la prestación del servicio y son: el Ministerio del Transporte, la Secretaría de Tránsito y Transporte (STT) y la Alcaldía Mayor de Bogotá. Los agentes gestores como el Instituto de Desarrollo

Urbano (IDU) se encarga de la gestión y administración de la malla vial, es decir de la construcción y mantenimiento de la infraestructura vial, destinada a la funcionalidad del Sistema y la empresa TransMilenio S.A. a la administración del servicio de transporte.

- **Agentes de TransMilenio:** El sistema TransMilenio está conformado por varios agentes privados entre los que se encuentran los operadores troncales, los operadores de alimentación y los operadores del recaudo. Así mismo se cuenta con contratos para realizar las actividades de mantenimiento, aseo y vigilancia.
- **Operadores troncales:** Son las empresas propietarias de los buses rojos y están vinculadas mediante contratos de concesión y tienen la responsabilidad de la prestación del servicio de transporte en el Sistema mediante el cumplimiento de los servicios, frecuencias y horarios que le son asignados por el gestor. Actualmente hay siete operadores que son: SI 99, Metrobus, SITM, Expres del Futuro, Transmasivo, SI 02 y Conexión Móvil.
- **Operadores de alimentación:** Son las empresas propietarias de los buses verdes. Se encargan de transportar a los usuarios de las zonas periféricas a los portales y estaciones intermedias. Actualmente hay seis empresas: Sidauto, Alnorte, Codatermil, UT Uribe Uribe, Alcon, Etma.
- **Operador de recaudo:** El operador del recaudo o recaudador son las empresas adjudicatarias de las licitaciones mediante las cuales se otorgó el derecho a explotar económicamente la actividad de venta de pasajes.
- **Administrador de los recursos del sistema:** La administración de los recursos del Sistema se encuentra a cargo de una Sociedad Fiduciaria, que recibe los dineros del recaudo diariamente y fue seleccionada en un proceso licitatorio. De acuerdo con la orden impartida por TransMilenio S.A. los distribuye semanalmente entre los agentes del Sistema y al ente gestor.

CUADRO 1
CIFRAS Y FASES DE DESARROLLO DE TRANSMILENIO¹⁰

Pasajeros totales	870 579 787	Pasajeros
Promedio pasajeros x hora de operación	33 157	Pasajeros
Pasajeros alimentados totales	400 311 568	Pasajeros
Pasajeros Intermunicipales Totales	54 585 566	Pasajeros
Estaciones en Operación	78	Pasajeros
Kilómetros de vía en operación troncal	55	Estaciones
Flota troncal disponible	607	Buses
Velocidad promedio flota troncal mes Enero 2005	26,63	Km/hora
Kilómetros recorridos flota troncal al 20 de Febrero de 2005	162 703 440	Km
Rutas alimentadoras	51	Rutas
Flota alimentación disponible	342	Buses
Barrios alimentados (aprox.)	78	Barrios
Km. en operación de alimentación (aprox.)	386	Km.

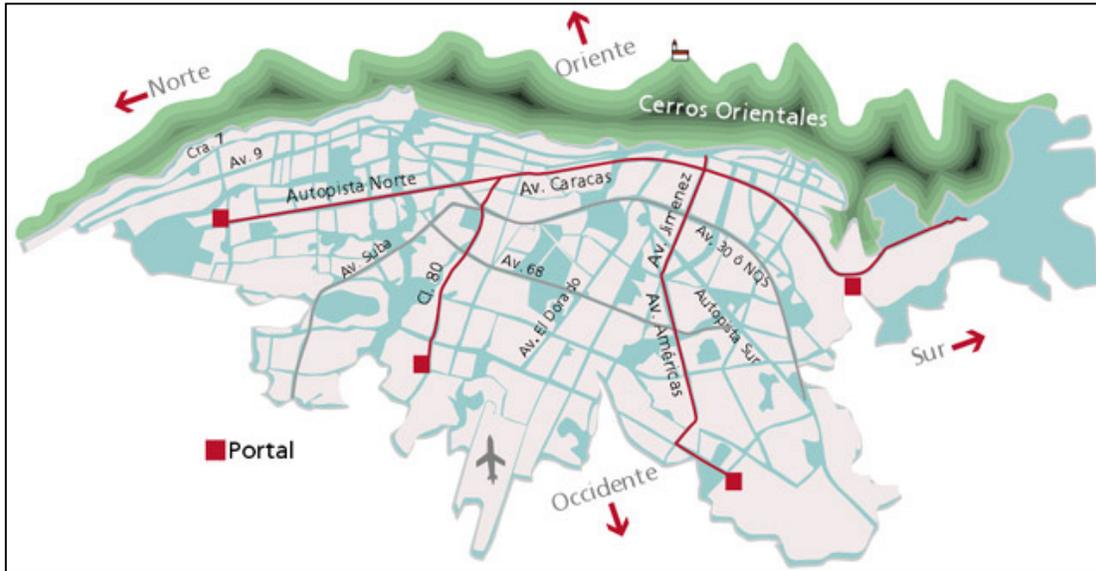
Fuente: TransMilenio S.A., Bogotá, Colombia

En el contexto de las cifras señaladas, es importante destacar que en su mayor parte, el destino de los usuarios de TransMilenio es el centro de la ciudad de Bogotá.

¹⁰ Cifras disponibles a febrero 2005- Datos generales.

En términos de la extensión futura, la propuesta actual de TransMilenio plantea que el sistema de troncales se desarrollará gradualmente hasta cubrir la totalidad de la demanda por servicios de transporte público de la ciudad.

**GRÁFICO 3:
MAPA DE UBICACIÓN FASE 1**



Fuente: TransMilenio S.A., Bogotá, Colombia

**GRAFICO 4
MAPA DE RUTAS**



Fuente: TransMilenio S.A., Bogotá, Colombia

Actualmente se encuentra en construcción la Fase 2 y en diseño la Fase 3 del sistema. La Fase 2 incluye una flota troncal de 335 buses y una flota de alimentación de 385 buses. Esta Fase

considera parámetros de una mayor exigencia en cuanto a censor de peso, tablero informativo, iluminación y ventilación de los buses.

4. Proyectos en el espacio público asociados al sistema vial y de transporte

4.1 Proyecto CicloRutas

Vinculado estrechamente a TransMilenio están las ciclo-rutas, una propuesta que ha tenido un fuerte impacto en el uso del espacio público y en cómo se vive la movilidad en la ciudad.

El Proyecto CicloRuta fue concebido inicialmente bajo el nombre de Red Vial de ciclovías en el Plan de Desarrollo 1995-1997 “Formar Ciudad”, como uno de los proyectos prioritarios de mejoramiento del espacio público de Bogotá. El objetivo del Proyecto fue construir un sistema de ciclovías permanentes en el Distrito Capital que articulara el sistema hídrico y el sistema verde metropolitano y que sirviera, principalmente, como medio de recreación.

El Proyecto se materializó a partir de la elaboración de un Plan Maestro de CicloRuta (PMC), el cual se realizó en 1998. Su implementación se llevó a cabo en forma coordinada y concertada por diferentes entidades del Distrito. El Plan Maestro tuvo como propósito central establecer una red óptima de ciclovías, teniendo en cuenta los factores operativos, técnicos, de mercadeo y financiación necesarios para su construcción y puesta en marcha, considerando su interrelación con los demás medios de transporte existentes en la ciudad.

Con el Plan de Desarrollo 1998-2001 “Por la Bogotá que Queremos”, el Proyecto CicloRuta formó parte integral del Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas en el capítulo de movilidad urbana.

El sistema CicloRuta se ha convertido en una alternativa seria de transporte para muchos usuarios de bicicleta en la ciudad, que cuentan con un espacio cómodo, seguro y rápido. Actualmente está conformado por 291,3 km construidos. El sistema se encuentra extendido en forma de red por toda la ciudad y zonificado por las futuras ciclo-estaciones, que proporcionarán las funciones complementarias que dan soporte y refuerzan la movilidad a los corredores. Su excelente aceptación por la ciudadanía ha generado un cambio de conciencia ciudadana, para ver en la bicicleta un vehículo de transporte cotidiano y en las CicloRutas, un espacio de movilización.

Las CicloRutas Zonales surgen como una nueva alternativa de desarrollo local urbano a partir de la recuperación y organización del espacio público peatonal. Opera en forma especial en aquellas zonas de la ciudad donde el sistema TransMilenio no se ha desarrollado y se requiere movilizar hacia los corredores urbanos viales y troncales de la ciudad, permitiendo la complementariedad y desarrollo hacia un verdadero sistema de transporte intermodal para la ciudad.

4.2 CicloDías

En años recientes, en la ciudad de Bogotá, se ha fortalecido una tradición de cierre de ciertas calles principales para favorecer los paseos en bicicleta, práctica que ya lleva a más de un millón de ciudadanos a tomarse la calle en bicicleta, patines y a pie, todos los días domingo del año entre las 7am y las 2 pm. Es una experiencia cívica que parece única en América Latina.

Esta tradición urbana dio pie para otra iniciativa exitosa: los “CicloDías” o “Día sin Carro”. En febrero de 2000, un plebiscito mostró el enorme apoyo político que estas medidas les han ganado a las autoridades elegidas. Más importante aún, ha significado cambios reales en la

infraestructura y en la forma de vivir el espacio público. Un ejemplo de esto es la eliminación del estacionamiento de vehículos en la superficie de toda la ciudad. Esto implicó liberar el espacio para las veredas, las cuales se ampliaron e incluyeron la plantación de árboles en jardineras, adyacentes a las ciclovías.

4.3 Proyectos de recuperación y ampliación del espacio público

La Defensoría del Espacio Público, entidad del gobierno de la ciudad, ha cumplido una importante tarea en la recuperación de más de 400 mil metros cuadrados de espacio colectivo, apoyando a las alcaldías locales. También la Defensoría se ha dado a la tarea de formular acciones de sostenibilidad del espacio construido y recuperado, mediante la capacitación de 500 organizaciones y la celebración de 107 acuerdos de sostenibilidad.

Por otra parte, la Empresa de Renovación Urbana ha realizado una importante tarea en el desarrollo de espacios de la ciudad en grave situación de deterioro. Entre otros espacios públicos, se han recuperado: Plaza España, el Sector de San Victorino, el Sector de la Avenida Jiménez y la zona de El Cartucho, que ha dando paso al proyecto del Parque Tercer Milenio.

Las transformaciones de diversas zonas y avenidas de la ciudad –como San Victorino, la Carrera 10ª y la Carrera 15ª, entre otras– han contribuido a la reactivación del comercio y de la economía, como también a la disminución de la delincuencia. En estas zonas el espacio público ha incidido directamente en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. Es necesario subrayar que no sólo se han ofrecido soluciones de esparcimiento e integración, sino que la recuperación de los lugares de uso colectivo ha proporcionado mejores condiciones en materia de seguridad y economía en la ciudad.

En relación con el mobiliario urbano, la Defensoría del Espacio Público ha asegurado el diseño e instalación de los paraderos y bancas, y también la limpieza, conservación, mantenimiento y reposición de todo el mobiliario urbano del Distrito Capital por un período de doce años.

Los paraderos cuentan con un diseño que permite a los peatones protegerse de las inclemencias del tiempo, tener mayor seguridad y utilizar en forma más ordenada el servicio público. Los paraderos, además, contemplan un sistema de comercialización publicitaria que permite normar el espacio visual de la ciudad y contar con un sistema de ingresos económicos que no sólo asegura al Distrito Capital su mantenimiento, sino que trasciende al cuidado y reposición, permitiendo darle orden, cohesión e identidad a la ciudad.

4.4 Proyecto de diseño de Puntos de Encuentro

En octubre de 2004, el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), a través de la Sociedad Colombiana de Arquitectos, abrió el concurso público de anteproyecto arquitectónico para el diseño de los Puntos de Encuentro, con el fin de generar espacios que permitan integrar las diferentes modalidades de transporte, con el espacio público como receptor de los mismos. El equipo ganador del concurso se encargará de realizar los diseños urbano, arquitectónico y técnico de los Puntos de Encuentro, que estarán conformados por un sistema modular de TransMilenio.

Los Puntos de Encuentro se conciben como un espacio urbano abierto de transición que permitirá integrar al sistema TransMilenio, los 302,7 kilómetros de ciclo-rutas construidos en Bogotá y los otros tipos de transporte que tiene la ciudad, para así brindar mejores servicios a los ciudadanos y fortalecer el sistema de movilidad y el espacio público. Estos espacios se localizarán en sitios donde los transeúntes realizan la transferencia entre los diferentes modos de transporte, generalmente de peatón o ciclo-usuario, o a usuario de un transporte motorizado y viceversa, y se ubicarán en áreas circundantes a los diferentes cruces de intermodalidad.

Adicionalmente, el Instituto de Desarrollo Urbano ha propuesto un convenio con la Universidad Nacional a fin de estructurar los aspectos urbanos, técnico, legal y financiero del proyecto, teniendo en cuenta el significado sociocultural y urbano de los Puntos de Encuentro, así como de dinámica de la ciudad.

Con estos dos procesos, el diseño arquitectónico y la estructuración urbana, técnica y legal, el IDU tiene proyectado abrir en el primer semestre del año 2005, la licitación para la construcción de los cinco primeros Puntos de Encuentro. Estos ofrecerán diferentes servicios a los transeúntes y, a su vez, cumplirán con una serie de funciones urbanas enfocadas a lograr mejores condiciones de movilidad y accesibilidad, fomentar la intermodalidad e incentivar el uso de la bicicleta como medio de transporte.

4.5 Propuestas para el comercio ambulante y el espacio público

Al igual que en otras ciudades de la Región, el problema de la ocupación del espacio público por el comercio ambulante en Bogotá no se limita a la usurpación del mismo, sino que hay mafias organizadas que lo controlan. Esas mafias reparten mercancías por toda la ciudad, reproduciendo un negocio ilegal que no les brinda a los vendedores ni seguridad social, ni garantías laborales.

Al advertir que en los últimos cinco años ha crecido vertiginosamente el volumen de vendedores callejeros como consecuencia del desempleo y el debilitamiento de la estructura productiva, una comisión compuesta por diversos actores ha elaborado un informe en el cual se solicita una política del Gobierno sobre el espacio público.¹¹

Ante este problema han surgido las siguientes propuestas:

- Una de las propuestas más novedosas es la del Instituto de Desarrollo Urbano que, como se ha señalado en la sección anterior, propone Puntos de Encuentro en TransMilenio. para los cuales ya hay recursos disponibles y que estarán ubicados sobre lotes cercanos al sistema. La entidad sugiere utilizar espacios propicios para realizar ventas temporales, en las que se puedan combinar artesanías con alimentos y otro tipo de productos.
- Los vendedores ambulantes proponen su incorporación como guías cívicos, turísticos o en otras actividades que, de paso, garanticen la seguridad de la ciudad y la generación de ingresos para ellos. Además, plantean la búsqueda, a través de la Cámara de Comercio de Bogotá, de convenios con las grandes cadenas de almacenes, que concedan permisos para realizar ferias temporales en los parqueaderos de dichos establecimientos.

4.6 Proyecto piloto ferias temporales en el espacio público

El Instituto de Desarrollo Urbano está promoviendo en la actualidad un Proyecto Piloto de Ferias Temporales. Como se puede ver en el plano adjunto, el Proyecto se ha implementado en 21 lugares de la ciudad, correspondientes a plazas, plazoletas, estacionamientos y parques. Esta iniciativa es un aporte importante al mejoramiento de la calidad del espacio público, y está estrechamente vinculada a las propuestas señaladas en el punto anterior, que se refieren a dar una solución adecuada al comercio ambulante.

¹¹ Informe fue elaborado por los concejales, quienes consignaron las propuestas que surgieron en las mesas de trabajo que se realizaron a lo largo de los siete meses con la participación de la Secretaría de Gobierno, la Defensoría del Espacio Público, el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) el Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD), y las organizaciones de vendedores.

5. Conclusiones y lecciones principales

5.1 Impacto y sustentabilidad: algunos indicadores

TransMilenio es un sistema de transporte masivo de pasajeros basado en buses, que se diseñó y puso en marcha bajo los siguientes principios:

- **Calidad y consistencia:** Garantía de prestación de servicio de transporte urbano de pasajeros con los más altos estándares internacionales en todo el sistema, con horarios preestablecidos, todos los días del año.
- **Costeabilidad:** Accesible para los usuarios de menores ingresos, rentable para los operadores privados y financiable para el Estado.
- **Respeto de la vida:** Reducción de la accidentalidad y disminución de partículas contaminantes en el aire de la ciudad.
- **Respeto al tiempo de los usuarios:** Reducción de los tiempos de viaje.
- **Respeto a la diversidad humana:** Acceso equitativo sin importar la condición física, la edad, el sexo y los ingresos.

A cinco años de implementación de TransMilenio, se pueden destacar los siguientes indicadores del sistema:

- **Calidad y consistencia:** El sistema tiene niveles de aceptación muy elevados, en respuesta a los altos estándares exigidos para la implantación de la infraestructura y la operación de los servicios. Así lo reflejan las encuestas de satisfacción que sobre el servicio se realizan con los usuarios.
- **Costeabilidad:** El pasaje en el sistema garantiza el cubrimiento de los costos de inversión, operación y mantenimiento de los operadores troncales y alimentadores, del concesionario de recaudo, manejo fiduciario de los recursos, supervisión del sistema y mantenimiento de estaciones. Esta tarifa es sólo un 6% mayor al promedio de las tarifas en transporte tradicional, el cual ofrece condiciones de baja calidad en la prestación de este servicio, y con buses que tienen una edad promedio de 14 años.
- **Respeto a la vida:** Las estadísticas muestran reducción hasta de un 85% en la accidentalidad, y en el caso de las fatalidades, hasta de 90%. Adicionalmente se ha observado una reducción del 83% en atracos, debido a una mayor presencia policial y un ambiente agradable, limpio e iluminado que conduce al orden.
- **Respeto al tiempo de los usuarios:** Las velocidades comerciales en transporte público eran entre de 12 y 4 km/h en la Calle 80 y la Avenida Caracas, respectivamente, antes de iniciar la implantación de TransMilenio. Estas velocidades aumentaron a un promedio de 27 km/h, y disminuyeron los tiempos de viaje de los usuarios en un 32%.
- **Respeto a la diversidad humana:** El sistema troncal es completamente accesible para usuarios con discapacidades físicas y facilita también el acceso de personas mayores, niños, y mujeres embarazadas. Se calcula que el 1% de los usuarios del sistema (9.500 personas por día) tiene algún tipo de discapacidad o limitación.

El Instituto de Desarrollo Urbano mide los cambios en la cobertura de malla vial, de las troncales del TransMilenio y de la red de ciclo rutas, así como las variaciones en la cantidad de espacio público peatonal. Como lo indica el cuadro siguiente, de acuerdo con las metas propuestas, el nivel de cumplimiento, a diciembre de 2002, era de 84%. Sin embargo, se debe

aclarar que, al menos en el caso de dos de las variables, la meta esperada es mantener los niveles alcanzados a diciembre de 2000, dada la falta de recursos para construcción de nuevas vías.

**CUADRO 2
INDICADOR “CÓMO VAMOS” EN ESPACIO PÚBLICO**

Tema	Variable	Medida	Línea Base 2000	Logros a Dic. 2002	Meta 2004	Porcentaje de logro frente a Meta 2004
Sistema vial	Cobertura de Km-carril vial en buen estado	%	28,00	27,00	28,00	100,00%
Sistema de transporte	Cobertura de troncales TransMilenio	%	8,20	19,48	37,91	38,00%
	Cobertura de CicloRutas	%	58,67	80,45	68,66	100,00%
Espacio público	Promedio de espacio público peatonal por habitante	M2/Hab.	2,93	2,86	2,94	100,00%
Percepción	Calificación ciudadana a andenes y separadores	Puntaje de 1 a 5	3,10	3,32	-	-
	Calificación Ciudadana a parques y zonas verdes	Puntaje de 1 a 5	3,47	3,67	-	-
	Calificación ciudadana a vías de acceso	Puntaje de 1 a 5	3,29	3,35	-	-
	Calificación Ciudadana a Iluminación de Espacios Públicos	Puntaje de 1 a 5	3,60	3,88	-	-
Promedio de Porcentaje de Logro y Avance						84,5 %

Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano. Encuesta Bogotá Cómo Vamos.

De acuerdo con el preocupante balance del IDU, realizado en el último año, sólo el 28% de todo el sistema de vías (sin considerar las troncales de TransMilenio) se encuentra en buen estado. Y tomando en cuenta la baja disponibilidad financiera de esta entidad, sólo se ha comprometido con tratar de mantener este nivel, como hasta el momento lo ha logrado. Por ello, aunque el nivel de cumplimiento es destacado, en consideración a las bajas metas por restricciones presupuestales, no deja de ser preocupante el hecho de que una ciudad como Bogotá, con las exigencias actuales por mantener y mejorar su sistema vial, tenga que conformarse con unas metas tan pobres y poco ambiciosas.

Tal como lo afirma el documento explicativo del IDU, “el deterioro de la malla vial de la ciudad es superior a la capacidad financiera para responder a las necesidades de mantenimiento y recuperación de la misma y, en consecuencia, si se espera aumentar la cobertura de vías en buen estado, sería necesario un esfuerzo fiscal superior al que se tiene en la actualidad”.

Lo mismo sucede con la cantidad de espacio público peatonal por habitante. Ante la restricción presupuestal por ampliar su cantidad, el IDU ha tratado de mantener los niveles existentes, a sabiendas de que este indicador se ve afectado por el inminente crecimiento poblacional, en contraste con la limitación por contar con más espacios colectivos.

Por el contrario, las variables correspondientes a la ampliación de las troncales de TransMilenio y de la red de ciclo-rutas presentan metas más ajustadas a los requerimientos y a las necesidades de la ciudad.

De acuerdo con el experto de espacio público Alberto Saldarriaga, la Administración Distrital ha sido sensata con las metas propuestas, dado que, tomando en cuenta la restricción presupuestal, lo que se propuso fue realizar lo viable; es decir, tratar de mantener lo existente.

No obstante, la disponibilidad de parques y zonas verdes continuó presentando una tendencia creciente, pues pasó de 78% en 2001 a 79% en 2002, y su calificación subió de 3,47 en 2001 a 3,67 en 2002. Por su parte, la iluminación de los espacios públicos sigue teniendo un alto nivel, con 99%, y su calificación alcanza 3,88, mientras que los andenes y separadores registraron una calificación de 3,26 en 2002.

5.2 Índice de satisfacción

Tomando como referencia los indicadores anteriormente mencionados, en la actualidad se observa un alto índice de satisfacción con TransMilenio. Existe índice de satisfacción del 74% frente al servicio, según la calificación otorgada por los usuarios en la encuesta realizada en agosto del año 2004. TransMilenio ha avanzado en la recuperación de imagen y posicionamiento que había logrado y que le mereció el calificativo de Orgullo Capital y patrimonio de los bogotanos. Se logró superar el indicador de 64% registrado en el primer semestre de 2004. Según la encuesta, la recuperación más notoria se presenta en satisfacción en el tema de seguridad, relacionado con la presencia y acción de la policía: la calificación es de 79%.

Críticas y desafíos a TransMilenio

Limitaciones del sistema

Pensando en un sistema de transporte masivo "ideal" para una ciudad, se han señalado algunas limitaciones importantes a TransMilenio. Entre las más relevantes se encuentran:

- **Lentitud:** Debería ser lo más rápido posible, ojalá más que el automóvil particular, a cualquier hora.
- **Baja cobertura:** Debería atravesar lo más cerca posible los núcleos de mayor densidad poblacional, de actividad económica, y en general de mayor uso de los ciudadanos.
- **Costo no adecuado:** Su uso debería tener un valor accesible a toda la población.
- **Inviabilidad:** Debería ser económicamente viable.

Sin embargo, desde su planeación, el proyecto TransMilenio consideró como prioritario: ofrecer una velocidad de transporte adecuada, independientemente de la demanda; rentabilidad económica para los operadores; y cierta moderación en los gastos de infraestructura.

El sistema usa las vías existentes con algunas modificaciones, y requiere ocupar una porción importante de éstas: se moviliza a través de lo menos un carril por sentido. Además, ocupa un separador central que permite acomodar las estaciones. Al respecto, es importante destacar que es poco probable que TransMilenio acceda a los barrios del sur-oriente de la ciudad, por la falta de vías adecuadas.

Otro problema inherente a la manera como se ha planteado TransMilenio tiene que ver con la rentabilidad. Por la necesidad de mantener los niveles de ganancia para los operadores, el sistema no favorece a los usuarios que no viven tan cerca del sistema. Se han mantenido al

mínimo las rutas alimentadoras, y los planificadores esperan que simplemente la gente "camine" hasta TransMilenio. Por otra parte, por estos mismos motivos económicos los recorridos se suspenden por la noche.

Los planes futuros de TransMilenio, en general, siguen el mismo patrón de lo realizado hasta la actualidad, esto es, la adecuación para el sistema de vías, que de hecho ya cumplen con casi todos los requerimientos técnicos. Implementar el sistema en otras avenidas centrales no es posible sin demoliciones masivas.

Respecto al tiempo de viaje, si se incluye dentro del tiempo de viaje de un usuario lo que tarda en llegar a pie hasta las estaciones, muchas de las zonas de más demanda de la ciudad no obtendrán una ganancia sustancial de tiempo, sobre todo respecto al transporte particular (y de taxis).

El plan original de transporte masivo preveía un metro pesado que atravesara áreas densamente pobladas. TransMilenio ha logrado que el proyecto de metro quede archivado por un tiempo indefinido.

Algunos importantes centros poblacionales quedarán en zonas "grises" de influencia de TransMilenio. Esta situación plantea que una parte central del futuro de TransMilenio sea la creación de varios corredores paralelos en vez de un eje único. Por esta razón, las fases posteriores de TransMilenio no sólo deberían tener como objetivo aumentar el cubrimiento del sistema, sino también intentar distribuir la demanda en varias rutas equivalentes para muchos de los usuarios.

Un problema importante es que, en las horas punta de mayor congestión, el sistema no es más rápido que el automóvil particular, e incluso para ciertas zonas, tampoco es más rápido que los buses normales. Algunas voces críticas sostienen que el gran éxito en Bogotá de TransMilenio se debe a que se le compara con el caótico tráfico que la mayoría de las personas trabajadoras sufren, pero no es que el sistema sea, en términos absolutos, realmente veloz: unos 25 km/h. Esto podría conducir a un límite en la capacidad de atraer a los usuarios en ciertos horarios.

5.3 Aspectos específicos

- **Combustible de los vehículos:** Muchos estudios técnicos señalan que optar por combustible Diesel para los buses articulados es una opción muy mala en lo que se refiere a eficiencia energética y contaminación ambiental. Se sostiene que la empresa TransMilenio publicita que sus vehículos cumplen con los estándares necesarios de emisión de gases, lo cual es cierto, pero hay un problema del combustible Diesel que ningún mantenimiento puede solucionar: a la altura de Bogotá (2.600 msnm), debido a la disminuida presión atmosférica y a las características de un motor Diesel, éste es altamente ineficiente.¹²
- **Ancho de la calzada:** En las avenidas principales, como Avenida Caracas y la 80, TransMilenio ocupa dos carriles. Los dos carriles, además de un costo mucho más alto en infraestructura, dan una falsa impresión de descongestión en el sistema. El principal cuello de botella son las estaciones y no el ancho de la vía. Así hubiera varios carriles, sólo puede haber un bus cargando y descargando pasajeros por segmento de estación ("vagón").

¹² Aun con estas condiciones de ineficiencia, el Diesel es más barato por km que las alternativas, razón por la que finalmente se implementó. La contaminación sería menor si los vehículos fuesen propulsados con gasolina o gas natural, y los costos, aunque mayores, no serían prohibitivos.

- **Tamaño de los buses:** Los "vagones" de las estaciones actualmente se están utilizando sólo al 50%. Esto ya empieza a ser insuficiente, sobre todo a horas punta, pues así hay espacio para que descarguen dos buses. El segundo ha de esperar a que el primero termine para acomodarse en su lugar.

Por otra parte, el tamaño de los buses de TransMilenio es pequeño comparado con un tren. Los modelos en funcionamiento actualmente tienen la escasa capacidad de 160 pasajeros. Esto es muy menor si se compara con los más de 1.000 de un metro, o los 400 de un sistema de tren ligero. Los buses más grandes en uso actualmente, en Curitiba, tienen una capacidad de 270 pasajeros.

- **Paradas:** Mientras que en algunas avenidas los buses sólo deben parar en sus estaciones, una de ellas (la Avenida Caracas) es una de las vías principales con más semáforos de la ciudad. Esto reduce sustancialmente la velocidad de travesía. La competitividad de TransMilenio por esta avenida frente a carros particulares o buses que tomen otras vías, es muy limitada.
- **Expresos:** Una de las grandes innovaciones de TransMilenio es la existencia de buses expresos, que son la gran mayoría. Estos sólo se detienen en unas estaciones a lo largo de la vía, y la idea es que para trayectos largos el usuario pueda tomar combinaciones de expresos y simples para llegar a su destino más rápido que si tomase un bus que parara en todas las estaciones. Esto se hace especialmente necesario en términos de velocidad por la cercanía de las estaciones en algunas partes, y por la gran cantidad de semáforos.

Los expresos, sin embargo, cumplen otra función más fundamental en TransMilenio: son una solución al problema del reducido tamaño de los buses. Contrario a lo que ocurre con un sistema de metro, que en una parada puede recoger a todos los pasajeros que esperan en una estación gracias a su gran capacidad, si lo mismo se intentara en TransMilenio sería un caos, al no haber espacio en los buses. El sistema de expresos impone ciertas limitaciones al sistema: limita la implementación de TransMilenio en todas las calles menos las avenidas más amplias, a menos que se decida acabar con el transporte vehicular completamente.

- **Estaciones:** Todas las estaciones fueron diseñadas con las taquillas y torniquetes en el mismo separador, lo que impone serias restricciones al número de personas que pueden entrar simultáneamente al sistema. Además, obliga a aquellos que se encuentran justo entre los dos extremos de las estaciones a caminar una distancia considerable para entrar en ellas. Actualmente uno de los factores críticos de pérdida de tiempo es la entrada a las estaciones. Incluso en horas de baja demanda las filas en taquilla son largas.

La localización de las taquillas junto a la estación tal vez no es indispensable. Podrían estar situadas en locales comerciales al borde de las vías, junto a los puentes peatonales, entre otros.

5.4 Problemas tácticos y operativos

- **Información:** Al respecto, las críticas señalan que es uno de los principales problemas. Es complejo para un nuevo usuario enterarse de cómo se utiliza TransMilenio. Pasa un tiempo considerable hasta que el usuario se acomoda al sistema, y para ello debe aprender de memoria una gran cantidad de información. En los últimos meses, ha existido un avance. Se han publicitado volantes en forma regular anunciando las nuevas rutas y estaciones.

- Sin embargo, es necesario que haya mapas actualizados y de tamaño adecuado en algún lugar de las estaciones para que cualquier interesado pueda consultarlos. Esta información, además, debería contener la frecuencia de cada ruta para todos los horarios, de manera que los pasajeros pudieran tomar la decisión más racional respecto a cuál tomar. Adicionalmente, es importante que se instalen mapas adentro de los buses mismos.
- **Sincronización de semáforos.** Los semáforos no están bien sincronizados para dar prioridad a los buses del sistema. Debería ser posible, mientras los expresos no se detienen, que no tuvieran que parar en una sola intersección, programando los semáforos adecuadamente y dando instrucciones a los conductores sobre la velocidad de cruceo que posibilita el uso óptimo de esta característica.

De gran importancia sería también instalar dentro de la cabina del conductor, el equipo necesario para que éste sepa exactamente el comportamiento de cada semáforo, especialmente el inmediatamente siguiente, para poder decidir racionalmente si debe continuar a velocidad cruceo o frenar, pues se pondrá en rojo antes de que el bus pueda atravesarlo.

6. A modo de síntesis

- Con el impulso al desarrollo del espacio público llevado adelante por la Alcaldía Mayor de Bogotá y sus organismos, como la Defensoría del Espacio Público y el Instituto de Desarrollo Urbano, se están produciendo en la ciudad cambios significativos, que tienden a una articulación con la actual y futura implementación de TransMilenio. Por tanto, es en un contexto de complementariedad que destaca el aporte y el impacto positivo que este sistema de transporte masivo ha tenido en la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.
- El diseño de un sistema de transporte masivo para una ciudad, como TransMilenio, está ligado a las propuestas de desarrollo –a mediano y largo plazo– que el gobierno de una ciudad esté impulsando. En términos de gestión urbana, la continuidad en las políticas y proyectos emprendidos, en general, son fundamentales para garantizar la consolidación de ellos. Cuando se presentan cambios en los gobiernos, nacional o local, pueden afectar la efectividad de dichos procesos. Sin embargo, la implantación del Sistema TransMilenio no se ha visto afectada en forma significativa por esta situación. La actual nueva administración municipal– distrital está revisando algunos aspectos de TransMilenio, principalmente referidos a los sistemas de licitación de los recorridos y a los márgenes de rentabilidad para el Distrito.
- La experiencia internacional señala que no existe un sistema único o perfecto para satisfacer las demandas actuales de transporte urbano. Los diferentes sistemas pueden ser complementarios. No obstante, aunque no es fácil la integración entre ellos, es una orientación clave que es necesario promover. Sin embargo, la experiencia de TransMilenio muestra la eficiencia de la dirección de una autoridad única de transporte que planea todos los componentes y programas, como tarifas, rutas, infraestructura, finanzas e imagen, entre otros.
- La construcción de sistemas rígidos, como los metros, implica una amplia o total participación de agentes internacionales, mientras que los sistemas de transporte con buses rápidos permiten la vinculación de experiencias nacionales y regionales. Es un hecho que la experiencia de TransMilenio ha tenido un impacto positivo en la gestión del transporte en Colombia y en otros países de la región. En la actualidad existen

asesorías y transferencias de conocimiento por parte de TransMilenio a otras ciudades de Colombia y a otros países, como Perú, Chile, México y Venezuela.

- Respecto a la operación del Sistema TransMilenio, se puede concluir que ha contribuido en la mejora de la calidad de vida de los bogotanos al lograr reducir los índices de accidentalidad y la contaminación tanto visual como ambiental por la disminución de emisiones de material particulado. Se espera que los índices se disminuirán con el avance del proyecto.¹³
- Las grandes capitales de la región, al igual que Bogotá, necesitan activar propuestas en el tema de la infraestructura vial que respondan al crecimiento de la ciudad y ofrezcan alternativas de transporte público eficiente, que sean parte integrante de una planificación urbana orientada al interés colectivo. Se trata de no estimular el uso del vehículo particular, que está en gran aumento. En conclusión, TransMilenio, al enfrentar el dominio del automóvil, está mejorando el espacio público.

¹³ Foro “El transporte masivo de Bogotá: reflexiones para el futuro” (octubre 2004).

III. Programa Parques Urbanos, Chile

1. Presentación

El Programa de Parques Urbanos implementado en Chile es una experiencia que aporta elementos de política, estrategias y metodologías innovadoras en el ámbito del diseño y la producción de espacios públicos. Su perspectiva es impactar en el mejoramiento de las condiciones de vida urbana de importantes sectores de bajos ingresos existentes, tanto en las grandes ciudades como en ciudades intermedias.

El siguiente texto se desarrolla en cinco partes:

Primera parte: Contexto y justificación, aborda el escenario político y social, y el entorno institucional en el que se origina el Programa.

Segunda parte: Objetivos estrategia y desarrollo del Programa, considera el análisis de la estructura organizacional y de gestión del Programa; examina algunos aspectos financieros; y revisa los proyectos realizados y en curso.

Tercera parte: Impacto y sustentabilidad, distingue el impacto del Programa en la capital y en ciudades intermedias; analiza su sostenibilidad económica; revisa el uso de los parques y sus características de diseño; su relación con el entorno urbano y problemas de seguridad.

Cuarta parte: Parque Violeta Parra, analiza un proyecto a través de las condiciones de su origen: un problema ambiental y una situación de extrema pobreza; revisa el proceso de articulación de actores y el impacto del parque en el mejoramiento tanto físico como social del entorno.

Quinta parte: Conclusiones y lecciones principales, se resumen los aspectos centrales que entrega la experiencia.

2. Contexto y justificación

2.1 Escenario político y social

El Programa de Parques Urbanos, impulsado por el Ministerio y Urbanismo, se inició el año 1992, en el primer gobierno elegido en forma democrática, luego de 17 años de dictadura. En ese período, en Chile existían altos índices de desempleo y de pobreza. En 1990, la extrema pobreza (o población indigente) alcanzaba a 12,4% y la pobreza (o población pobre no indigente) a 25,7%. Es decir, 38,6% de la población total del país se encontraba en situación de pobreza. En el año 2000, esta situación era significativamente diferente: el porcentaje de población pobre había disminuido a 20,6 (Ministerio de Planificación y Cooperación Social, Mideplan).

Esta situación coexistía con grandes demandas por parte de la población, de solución del alto déficit de viviendas. De hecho, en los últimos meses anteriores al inicio del nuevo gobierno (1990), se realizó una serie de *tomas de terreno*, en distintas ciudades del país. Una de la más numerosas fue llevada a cabo por 800 familias pertenecientes a comités de allegados de diferentes poblaciones de la periferia sur de Santiago (*Hechos Urbanos*, 1989). Es decir, las tomas de terreno, principalmente en la capital, constituían un serio problema que debía enfrentar el futuro gobierno.

Así también, diversas organizaciones poblacionales manifestaban expectativas y ejercían presiones sociales por el mejoramiento de la situación de precariedad de cientos de campamentos, en los que habitaba la población pobre del país. De acuerdo con el Catastro de Campamentos y Asentamiento Precarios elaborado por el Instituto de la Vivienda (Facultad de Arquitectura de la Universidad de Chile), en 1996 aún existían asentamientos precarios en 213 comunas de Chile. Estos campamentos concentraban los principales bolsones de pobreza e indigencia del país. Sus habitantes enfrentaban no sólo extrema precariedad habitacional, sino múltiples otras formas de exclusión social.

La justificación central que dio origen al Programa en el marco de políticas públicas, es que al iniciarse la transición democrática en el país, cobraban gran importancia las iniciativas que estuvieran ligadas más directamente a satisfacer la demanda de mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores pobres. En este contexto, a partir del año 1990 se impulsaron diversas líneas de acción gubernamentales de alivio a la pobreza y de mejoramiento de la situación material de áreas urbanas deterioradas o precarias en cuanto a infraestructura y servicios. Entre las iniciativas implementadas estuvo el Programa de Parques Urbanos impulsado por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, que fundamentó el origen de éste como una respuesta a las grandes necesidades de mejoramiento en la calidad de vida de los sectores de bajos ingresos. El Programa se inició en la Región Metropolitana. Es importante señalar que en esta Región, específicamente en la ciudad de Santiago, estaban las más grandes concentraciones de campamentos.

2.2 Entorno institucional

En el mismo período, a inicios de los noventa, se constituyó por primera vez la Comisión de Descontaminación de la Región Metropolitana, en el marco de una política de mejoramiento de las condiciones ambientales. Esta política proponía el aumento de áreas verdes en dicha región, en función de contribuir a reducir los altos índices de contaminación presentes en la ciudad de Santiago (Arteaga y Durán, 1994).

En términos legales, la Ley Orgánica del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile confiere atribuciones para impulsar programas como el de Parques Urbanos a los respectivos Servicios, Divisiones y Departamentos, y el Plan Regulador Metropolitano de Santiago exige la

existencia de un sistema metropolitano de áreas verdes y recreación, constituido por parques metropolitanos, parques intercomunales y áreas verdes complementarias.

En cuanto a los aspectos administrativos y normativos, los Planes Reguladores Comunales definen el uso del suelo y, por tanto, destinan áreas específicas para focalizar parques y otros espacios de recreación pública.¹⁴

Por otro lado, el Programa de Parques Urbanos se inscribe en los compromisos internacionales adquiridos por el gobierno chileno en acuerdos multilaterales tales como la Agenda 21 y el Plan de Acción de Hábitat II (1996), lo que lo compromete a promover ciudades sustentables con espacios urbanos libres de contaminación, y con áreas públicas de acceso equitativo a la recreación y el esparcimiento.

3. Objetivos, estrategia y desarrollo del programa

3.1 Objetivos y estrategia

El Programa de Parques Urbanos se inició trazándose dos grandes objetivos:

- Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida urbana, mediante la construcción de espacios públicos en sectores pobres de la ciudad.
- Realizar un aporte concreto a la descontaminación de la ciudad de Santiago.

Es decir, su propósito se enfoca en dos direcciones complementarias: contribución a la superación de la pobreza y preservación del medio ambiente.

En esta formulación de objetivos iniciales, el Programa se propone dotar de parques – áreas verdes de esparcimiento– a los sectores en los cuales se exagera la carencia de espacios públicos, específicamente en áreas de pobreza de la periferia de Santiago. Es en este sentido que el Programa promueve un acceso más equitativo de la población a espacios de calidad para la recreación y el libre esparcimiento.

Desde una perspectiva medioambiental, de acuerdo a las políticas de descontaminación, particularmente en la Región Metropolitana la justificación del Programa es clara: la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Conama) a principio de los años noventa sostenía que: “Se estima que cada año se emiten más de 32 mil toneladas de material particulado a la atmósfera de Santiago, el que proviene principalmente del polvo que se levanta desde las calles sin pavimentar. Por efecto del viento y/o el tránsito particular, se esparce por toda la ciudad afectando la salud de la población. Por esta razón, es necesario forestar y proteger la precordillera, las cuencas y la zona periurbana, además de forestar parques, plazas, bandejones y sitios eriazos”.

Un estudio realizado en el año de inicio del Programa de Parques Urbanos demostró que la ciudad de Santiago ofrecía a su población, en promedio, tan sólo 2,43 metros cuadrados por persona de áreas verdes públicas. Diez de las 34 comunas que conforman la trama urbana consolidada de la ciudad presentaban menos de 2 metros cuadrados de área verde utilizable por persona, mientras otras 11 contaban con menos de un metro cuadrado por persona (León, 1996).

Aunque los parques urbanos son agentes descontaminantes, por sí solos no efectúan toda la labor de descontaminación de un centro urbano; sin embargo, complementando otras medidas

¹⁴ Estos planes son responsabilidad administrativa del MINVU. En la actualidad, la aprobación de Estudios de Impacto Ambiental en los Planes Reguladores Comunales refuerza la existencia de áreas verdes a escala comunal.

–como, por ejemplo, la restricción en emisión de gases– contribuyen a crear espacios libres de (o con menos) contaminación.

Es importante subrayar que en su primer año de funcionamiento (1992-1993), el Programa priorizó responder a las necesidades de los sectores sociales más afectados por la falta de espacios de esparcimiento adecuados y la baja calidad de su hábitat en la ciudad de Santiago, Región Metropolitana. De manera coherente con esta estrategia, el Programa entregó parques en comunas con altos déficit en vivienda, equipamiento y espacios públicos de la Región Metropolitana: zona norponiente: comunas de Renca y Recoleta, y en la zona sur: comunas de San Ramón y La Pintana.

Trascendiendo a los argumentos iniciales de dar respuesta a las necesidades de mejoramiento en la calidad de vida de los sectores más pobres de la Región Metropolitana –en la cual se concentraba el mayor número de campamentos y familias allegadas– y a la necesidad de contribuir a la descontaminación de Santiago, con posterioridad (a partir del año 1994) el Programa se extendió a otras ciudades del país.

En los años siguientes los objetivos iniciales se ampliaron, precisando aspectos metodológicos. Según información contenida en documentos institucionales respecto al marco de política del Programa,¹⁵ sus objetivos se concretaron en los siguientes:

- Dar solución a la escasez de espacios públicos de esparcimiento y recreación, a nivel comunal e intercomunal, prioritariamente en los sectores poblacionales de más escasos recursos.
- Lograr que los parques se conviertan en elementos estructuradores del espacio urbano, creando áreas identificables y representativas tendientes a integrar en un sistema coherente los espacios públicos tales como riberas de río, bordes de mar y lagos, cerros urbanos, áreas de protección de la naturaleza y los puntos más favorables sobre panorámicas de interés.
- Dar respuesta a las verdaderas necesidades de la comunidad que será beneficiada por cada parque, haciéndola partícipe de su proceso de materialización desde sus etapas iniciales. El Programa incorpora a su propósito central, la participación de la comunidad en el proceso de materialización de los parques. Esto permite fomentar la apropiación del espacio y el sentido de pertenencia de los pobladores sobre su entorno local.
- Lograr que los parques se sustenten financieramente, en la mayor medida posible. Para esto se debe crear conciencia en los municipios respectivos en cuanto a la necesidad de incorporar a la empresa privada al financiamiento de la mantención mediante fórmulas rentables para ella, ya sea en términos monetarios directos o de imagen corporativa.
- Disminuir los costos de mantención de los parques, a través de un adecuado manejo de los componentes del diseño paisajista y del diseño de sus sistemas de riego e iluminación.

¹⁵ En particular del Instructivo emitido por la Subsecretaría del Minvu (Ord. 3192 – 4/Oct/2000).

3.2 Organización y gestión

3.2.1 Actores y mecanismos

Hasta el año 2002, la gerencia del Programa contaba con la siguiente estructura:

- **Nivel central:** el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), a través de la Dirección de Desarrollo Urbano (DDU), asumía las tareas de entidad responsable a nivel nacional. El Departamento de Equipamiento Urbano de la DDU-Minvu se ocupaba de la revisión financiera, la postulación y los estudios complementarios. El Comité Asesor del Ministro desarrollaba asesorías y participaba en los estudios
- **Nivel regional:** la Secretaría Regional Ministerial (Seremi) se ocupaba de la programación anual regional. El Servicio de Vivienda y Urbanismo (Serviu) se encargaba de la materialización de la programación y lineamientos dictados por el Minvu, haciéndose cargo de las licitaciones correspondientes, la ejecución de los trabajos (desarrolladas por terceros), la supervisión y el monitoreo.

3.2.2 Organización para la producción de los componentes del Programa

Componente 1:

- **Procedimiento para la obtención de recursos para el financiamiento de proyectos del Programa, acorde a prioridades:**

Nivel central: Postulación, Dirección de Desarrollo Urbano (DDU) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo elabora las bases y analiza propuesta.

Nivel central: Programación, la DDU elabora el Programa en forma anual y el Ministro de Vivienda y Urbanismo aprueba. Se envía al Ministerio de Hacienda.

Nivel central: Asignación, el Ministerio de Hacienda revisa presupuesto y envía al Congreso Nacional para su aprobación.

Componente 2:

- **Construcción de parques urbanos de acuerdo al Programa**

Nivel central: El Minvu hace recomendaciones especialmente en cuanto a términos de referencia y bases de licitación para diseño y diseño participativo.

Nivel regional: El Serviu tiene a su cargo desde la licitación hasta la suscripción de contratos para el diseño y la construcción y luego la supervisión. El sector privado: Ejecuta el diseño y construcción.

Nivel local: El Municipio colabora en el diseño participativo. La comunidad local: aporta al diseño participativo.

Componente 3:

- **Mecanismos para asegurar el uso, administración y mantención de parques, a partir de 1998**

Nivel regional: La Seremi en cada región propone modalidades de obtención de recursos, firma convenios y monitorea el cumplimiento de los mismos.

Nivel local: Cada municipio implementa un sistema de mantención y firma el convenio correspondiente. El sector privado: ejecuta la mantención de los parques.

3.2.3 Identificación y asignación de proyectos

Un aspecto importante de destacar es que, a pesar de la amplia cobertura del Programa, éste no ha contado con una exhaustiva metodología de diagnóstico que permita identificar y medir las carencias de áreas verdes por comunas y sectores dentro de las ciudades. Por ejemplo, la determinación de las cuotas regionales no se basa en procedimientos instituidos o la utilización de criterios generales, tales como población, pobreza, hacinamiento, déficit u otras. En general, el procedimiento utilizado para la distribución y asignación de proyectos del Programa parece obedecer a la presión de algunas comunas, realizada por la promoción de proyectos específicos de las Secretarías Regionales Ministeriales y las municipalidades.

3.2.4 Instrumentos de seguimiento del Programa

El Programa ha generado algunos indicadores de cumplimiento de los objetivos, del tipo metas, como por ejemplo: que todas las regiones cuenten con proyectos financiados a través del Programa (1996), o la meta inicial de construir cuatro parques “emblemáticos” en la Región Metropolitana. Sin embargo, no puede afirmarse que estas metas, aunque relevantes y de expresión cuantitativa, midan en una real dimensión el logro de los objetivos específicos que orientan y dan sentido al Programa.

3.2.5 Cambios y nuevas estrategias

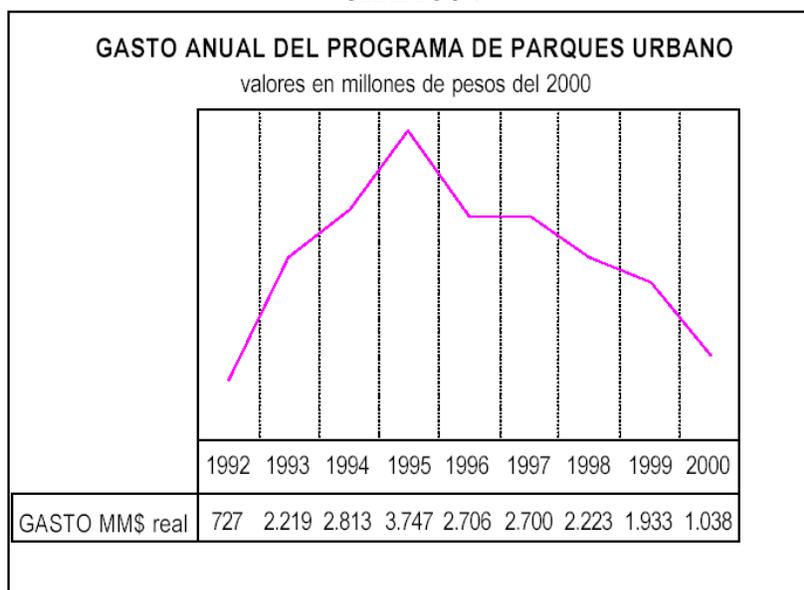
Es central señalar que, en la actualidad, el Programa como tal ya no constituye una estructura central comandada, gestionada y financiada en el ámbito nacional a través de las instancias centrales del Ministerio de Vivienda, como sucedía hasta el año 2002. En la actualidad, cada región, a través de sus gobiernos y organismos regionales y de los servicios ministeriales, ha continuado promoviendo y desarrollando el concepto y el modelo del Programa. De hecho, en la Región Metropolitana se encuentran en etapa de diseño 18 proyectos de parques urbanos.

A partir del 2002 el Programa ha continuado, en el sentido de que han seguido siendo impulsadas sus estrategias y metodologías en las distintas instancias que han estado promoviendo la construcción de parques urbanos. Sin embargo, al descentralizarlo, los proyectos son postulados al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), en el cual entran a competir con una gran diversidad de proyectos de salud, educación, cultura, entre otros.

3.3 Aspectos financieros

Como lo muestra el siguiente gráfico, hasta el año 1995 (en sus primeros tres años), el Programa presenta un crecimiento sostenido. De ahí en adelante se experimenta un progresivo decrecimiento, para llegar a un nivel de gasto en el año 2000 similar al del año de origen.

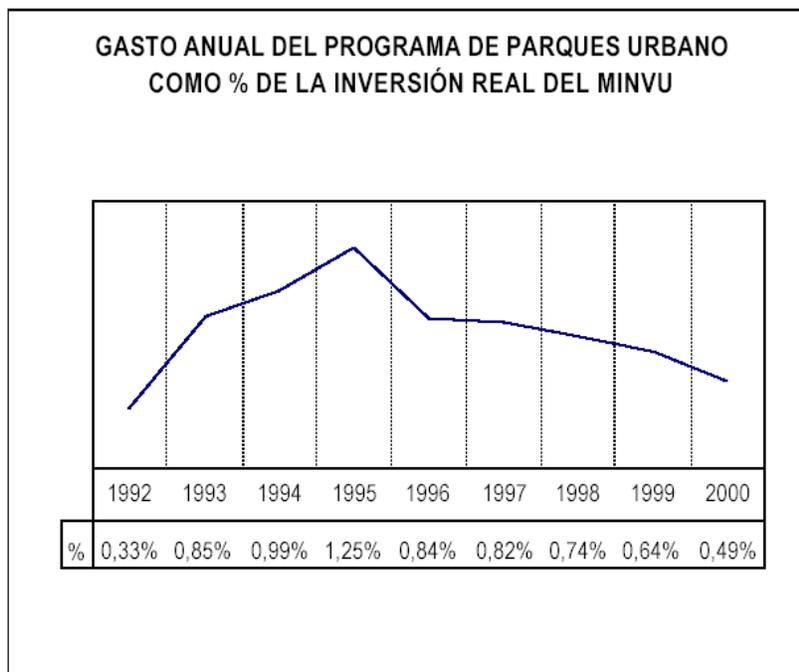
GRAFICO 5



Fuente: Estudio Evaluación Programa de Parques Urbanos, elaborado por PULSO, Grupo de Estudios Económicos y Territoriales S.A., para el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2002.

Entre los años 1992 y 2000, el Programa de Parques Urbanos representó en promedio menos del 1% (0,77%) del presupuesto del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, como se puede observar en el grafico siguiente.

GRAFICO 6



Fuente: Estudio Evaluación Programa de Parques Urbanos, elaborado por PULSO, Grupo de Estudios Económicos y Territoriales S.A., para el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2002.

Un aspecto importante de considerar es el alto costo de mantenimiento de los parques construidos por el Programa, situación que afecta la posibilidad de ampliación de nuevas iniciativas y sustentabilidad en el tiempo. En promedio, ese costo corresponde a alrededor de 14% de la inversión total. El costo del riego anual representa en promedio 15% del costo total de mantenimiento.

3.4 Proyectos realizados y en curso

Como lo muestran los cuadros siguientes, en el contexto del Programa, desde sus inicios hasta el año 2003, en la Región Metropolitana se han construido por parte del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de municipios y por fondos de proyectos regionales, aproximadamente 163 hectáreas de parques.

CUADRO 3
PARQUES CONSTRUIDOS POR FONDOS SECTORIALES EN
LA REGIÓN METROPOLITANA

Año	Comuna	Parque	Hectáreas construidas	
1993	Renca	Lo Varas	2,0 has.	
	San Ramón	La Bandera	14,9 has.	18,8
	Conchalí	El Cortijo	1,9 has.	18,8 has.
1994	Recoleta	Santa Mónica	6,3 has.	6,3 has.
1995	Lo Espejo	Violeta Parra	2,8 has.	
	La Pintana	Mapuhue	7,0 has.	
	San Joaquín	La Castrina	9,3 has.	
1996	Peñaflor	El Trapiche	8,9 has.	27,1 has.
	Cerro Navia	Mapocho Poniente	7,0 has.	
	Aguirre C.	André Jarlan I	11,7 has.	18,7 has.
1997	Conchalí	Paseo P. Fontova	2,2 has.	
	San Bernardo	Martín de Solís	1,7 has.	3,9 has.
1998	Estación Central	Las Américas I	7,0 has.	
	Talagante	Pozo Bráncoli	3,5 has.	10,48 has.
1999	Peñalolén	Parque Por La Paz	1,2 has.	
	Colina	Claudio Arrau I	2,4 has.	3,6 has.
2001	Puente Alto	La Cañamera I	3,0 has.	
	San Miguel	P. Intercomunal Sur	1,2 has.	
	La Florida	Quebrada de Macul	5,0 has.	9,2 has.
2003	El Bosque	Lo Blanco	2,03 has.	2,03 has.
TOTAL				100,12 has.

Fuente: Secretaría Regional Ministerial SEREMI MINVU. Región Metropolitana.

CUADRO 4
PARQUES CONSTRUIDOS CON FONDOS MUNICIPALES Y FONDOS REGIONALES EN LA
REGIÓN METROPOLITANA

Santiago	P. Los Reyes 1, 2 y 3	30,0 has.
Cerro Navia	La Hondonada	6,0 has.
Cerrillos	Ex Lo Errázuriz	3,0 has.
La Florida	Zanjón de la Aguada	2,9 has.
La Florida	Bandejón V. Mackenna	1,9 has.
La Florida	Ignacio Carrera Pinto 2	2,38 has.
Cerrillos	Vista Alegre	(10,0 has.)
	Pablo Neruda	(4,85 has.)
TOTAL		62,03 has.

Fuente: Secretaría Regional Ministerial Minvu, Región Metropolitana.

A fines del año 2000, el Programa había entregado 28 parques, en 19 ciudades de regiones (Copiapó, Caldera, Vallenar, Coquimbo, La Serena, Quillota, Calera, Los Andes, Viña del Mar, Rancagua, Curicó, Talca, Talcahuano, Loncoche, Temuco, Valdivia, Puerto Montt y Coyhaique), sumando otras 116,78 hectáreas.

En la actualidad, en la Región Metropolitana están en proceso de termino o en construcción 15 parques; en proceso de diseño, otros 18; y en proceso de recuperación y mejoramiento, 6 parques. Las instituciones responsables son: municipios, Parque Metropolitano, Secretaría Regional Ministerial y Servicio de Vivienda y Urbanismo.

4. Impacto y sostenibilidad

4.1 Impacto social

Santiago y ciudades intermedias

A más de diez años de su inicio, se puede concluir en términos generales, que el Programa de Parques Urbanos se ha justificado ampliamente a nivel de políticas públicas, cuyo objetivo es contribuir a reducir las condiciones de pobreza existentes. Sin embargo, hay diferencias en el impacto que ha tenido en la Región Metropolitana –particularmente en la ciudad de Santiago– comparado con el de otras ciudades del país. Esto se debe principalmente a las diferentes escalas de la intervención.

El Programa implementado en Santiago, con obras en sectores de escasos recursos y alta densidad de población, implica un impacto directo en la mejora de la calidad de vida de los habitantes de esos sectores. En ciudades de regiones, en cambio, el impacto local del parque construido se extiende a la ciudad, modificando muchas veces la trama urbana. En estos casos, el Programa no sólo contribuye al mejoramiento de la calidad del entorno de sectores de bajos recursos, sino que impacta en la población en su conjunto.

Focalización y cobertura

Tomando como referencia la muestra representativa considerada en la encuesta a beneficiarios realizada en el marco del Estudio de Evaluación del Programa el año 2002, se pueden destacar la siguiente información:

- En promedio, el 64% de los hogares beneficiarios corresponde al segmento de sectores pobres. La metodología utilizada para esta medición consideró que un hogar es de escasos recursos si su ingreso per cápita es inferior a dos veces el valor de una canasta básica de alimentos y si el jefe de hogar no supera la educación básica completa.¹⁶
- En la mayoría de los proyectos, los usuarios tienen origen en la propia comuna donde se localiza el parque (más del 90%). Sin embargo, se observan diferencias en dos parques de la Región Metropolitana, cuya tendencia es intercomunal: los parques La Bandera y Santa Mónica, cuyos usuarios solo son en torno al 50% originarios de la propia comuna.
- Respecto a la cobertura, la población beneficiaria del Programa alcanza un promedio por parque de 53 mil habitantes, habiendo, sin embargo, una fuerte fluctuación por proyecto.¹⁷ De acuerdo con la encuesta mencionada, se ha logrado estimar que el Programa tiene una población usuaria con una tasa de atención de 32% sobre el total

¹⁶ En Chile, los años de escolaridad de un jefe de hogar de un hogar no pobre alcanzan en promedio a 9,7 años. Los hogares pobres no indigentes tienen jefes de hogar con una escolaridad promedio de 7,6 años.

¹⁷ La cobertura alcanzada por el Programa, se entiende como la medida en que el Programa y sus proyectos han aumentado la atención de la demanda de espacios públicos.

de la población potencialmente beneficiaria. El 50% de los parques de la muestra de la encuesta supera dicho promedio, y existen 5 parques que son utilizados por menos del 25% de la población beneficiaria.

A partir de estudios consultados, se puede establecer que los principales factores que afectan el grado de cobertura de los parques son el tamaño del proyecto, la distancia o amplitud del área de influencia de este, la densidad poblacional del entorno, y la inserción del parque en la red de espacios públicos del sector o comuna.

En este sentido, es importante destacar que, en los casos analizados, la mayor tasa de atención de usuarios está relacionada, por ejemplo a:

- La simultaneidad en que se consolidó el parque implementado por el Programa, con otras iniciativas impulsadas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Este es el caso del proyecto El Palomar, que fue una intervención integral de cobertura habitacional.
- El tamaño y la localización. Cuando el parque alcanza una superficie importante y está localizado en una zona de gran densidad poblacional, como es el ejemplo del parque La Feria, tiene un alta de atención de usuarios.
- La contribución de los parques a la calidad de vida recreativa –equipamiento y mobiliario adecuado– y a la reducción del deterioro ambiental, por su importante cobertura arbórea.

4.2 Sostenibilidad económica y financiera

Mecanismos y restricciones

Sin lugar a dudas, uno de los retos principales del Programa ha sido la atracción de recursos económicos para la administración y mantenimiento de los parques. Otro desafío, en algún grado pendiente, es una mayor articulación o coordinación de iniciativas, por parte del Programa, con otras instituciones del Estado, con organismos no gubernamentales y con organizaciones sociales e instituciones privadas. Todo ello con el propósito de reafirmar una aproximación más integradora que resulte eficiente tanto en términos sociales como económicos.

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo, con respecto al Programa de Parques Urbanos, ha enfrentado severas restricciones institucionales en cuanto a los límites jurídicos de su accionar. Estos límites no le permiten emprender iniciativas conjuntas con instituciones del ámbito privado, como tampoco promover en forma directa acciones de desarrollo comunitario. Otra restricción es la inexistencia de una jurisprudencia que entregue estímulos tributarios a empresas privadas que hagan aportes directos a proyectos de mejoramiento de los espacios verdes urbanos, o que permitan al Ministerio recibir donaciones para dichos fines sin que ello implique una reducción equivalente de su presupuesto anual.

Se ha hablado durante todos estos años de la creación de corporaciones privadas sin fines de lucro (de carácter nacional o regional), en las que puedan concurrir el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, las municipalidades, los gobiernos regionales y organizaciones y empresas privadas con o sin fines de lucro, pero dicha iniciativa es materia de ley, sujeta al lento proceso de convencimiento y discusión parlamentaria.

Disposición a pagar

Uno de los objetivos establecidos en las políticas del Ministerio de Vivienda es aumentar la autonomía de financiera de los proyectos, en el sentido de ser capaces de generar recursos de terceros que apoyen el financiamiento de la inversión y operación. Con relación al Programa de Parques Urbanos, hasta la fecha no han existido aportes de privados al financiamiento de la inversión de los proyectos, y las experiencias de autofinanciamiento de la operación se dan sólo en dos casos: el Parque Aconcagua, que cobra por la entrada al parque, y el Parque Quebrada de Macul, donde la municipalidad tiene en concesión infraestructura deportiva en terrenos vinculados al proyecto.

En la encuesta a beneficiarios mencionada en párrafos anteriores, se estimó la disposición de los usuarios a pagar para ingresar y utilizar un parque. Sus resultados indican que existe una significativa disposición a pagar por parte de los beneficiarios del Programa. En promedio, el 37% de la demanda de los parques está dispuesta a pagar. Esta evaluación se efectuó interrogando a los beneficiarios acerca de su disposición a pagar en relación con un parque que satisficiera en mayor medida su perfil de preferencias; por ejemplo, un diseño adecuado.

4.3 Uso y características de los parques

Tipo y calidad de uso

Según los resultados de la encuesta a beneficiarios, en el caso de los parques del Programa, en promedio los usuarios visitan los parques aproximadamente dos veces a la semana (1,7 veces). En los parques con mayor frecuencia acuden los usuarios tres veces a la semana. En los parques menos visitados sus usuarios mantienen una frecuencia promedio de visita inferior a una vez por semana. Un análisis de uso muestra que, en promedio, más del 50% de los usuarios visita los parques en día sábado, en tanto que más del 60% lo hace en día domingo.

Existen varios factores que determinan este resultado referido al uso. Uno de ellos es la inserción o no del parque en una red de espacios públicos del sector o de la ciudad. En este sentido, puede concluirse que aquellos parques que tienen mayor uso, en parte reflejan el déficit en la red de espacios públicos de su territorio y asumen toda la responsabilidad de carga y atención. Otro aspecto relevante de tomar en cuenta es la importancia que adquiere en sectores pobres –carentes de condiciones de esparcimiento y recreación en el ámbito privado– un espacio público que acoja estas necesidades.

Un indicador importante para medir el aporte de los parques a la calidad de vida recreativa de las personas, es el diferencial de horas de recreación entre aquellos beneficiarios que usan y no usan un parque. La diferencia entre horas de recreación semanal detectada en la encuesta mencionado muestra que, en promedio, los usuarios practican tres veces más horas de recreación que los no usuarios.¹⁸

El diseño de los parques

En muchos casos, en el desarrollo de los proyectos de los parques, se ha convocado a la comunidad beneficiaria a compartir y contribuir con el proceso técnico de diseño de éstos. Se han generado dinámicas que, a pesar de la variedad de metodologías aplicadas, han provocado un mayor nivel de apropiación comunitaria y un uso responsable de los nuevos espacios verdes. Este

¹⁸ Mientras que los usuarios tienen un promedio de 10,8 horas semanales de recreación, los no usuarios se recrean, en promedio, 4 horas a la semana (estos últimos, fuera de los parques).

proceso ha promovido a su vez una creciente especialización de los equipos profesionales que han intervenido en los proyectos de los parques.¹⁹

Sin embargo, se observan dificultades de procedimientos. De acuerdo con documentación proporcionada por los profesionales del Programa, muchas de las acciones de diseño no han sido desarrolladas sobre la base de los instructivos correspondientes. A modo de ejemplo, existen experiencias de diseño participativo que no han integrado el nivel municipal o bien no han actuado con dirigentes de asociaciones locales.

Un aspecto positivo ha sido que, desde el año 1995, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha entregado lineamientos para la operación del Programa en todo el país, promoviendo el uso racional del agua, el suelo, la iluminación artificial y el mobiliario, y sugiriendo la utilización de materiales perdurables y a la vez amables para uso público. En este sentido, ha recurrido a la innovación al propender a conjugar los objetivos de costo-efectividad, calidad y respeto por la naturaleza y las costumbres de las comunidades locales, como aspectos que promueven una mayor identificación del usuario con los nuevos parques y facilitan su administración y mantenimiento en el largo plazo.

A partir de la recopilación de estudios relacionados con el tema, se recomienda que el tamaño adecuado para que un parque urbano cumpla satisfactoriamente su rol es de una superficie mínima de dos hectáreas. Siguiendo estos criterios, tres parques del Programa no califican dentro de este parámetro, entrando en la categoría de ‘plazas vecinales’ (El Palomar, Lambert I y II, y Lo Varas).

En cuanto a la proporción, otra variable de importancia es el ancho de la superficie del parque. Se trata de diseñar una proporción adecuada que permita albergar los espacios programáticos del parque en función del aprovechamiento del espacio. En este sentido, los estudios analizados indican que un estándar de 60 metros mínimo de ancho es una medida adecuada, para lograr una utilización intensiva de un parque.

Otro aspecto importante de tomar en cuenta en el diseño de un parque es su adecuación a las condiciones naturales del terreno. En el Programa hay algunos ejemplos interesantes:

- En el Parque Aconcagua se respetó la topografía resultante de las faenas de contención del río Aconcagua.
- En el caso de Cerro Amarillo, parque en el que existe una vertiente natural, ésta se aprovechó en un pequeño estanque. Además, en sus laderas se dejó un sector sin plantar, para testimoniar el origen geológico del cerro Amarillo.
- En caso del río Cautín, sector de hondonadas de inundación ocasional, se observa una vegetación adecuada del tipo humedal. La condición de borde río se incorpora en forma parcial en el diseño del parque a través de un paseo.
- En el Parque Violeta Parra se aprovechó la acumulación de desechos existentes en el terreno, el que se incorporó como un lomaje de atractivo espacial y visual.
- En el Parque La Feria se reconvirtieron terrenos degradados correspondientes al ex vertedero La Feria. Posteriormente, se respetó y potenció la topografía resultante.

Desde el punto de vista del diseño del mobiliario, la cantidad y calidad de la dotación de éste en un parque urbano se vincula en forma estrecha a la calidad de la atención que reciben los usuarios. Aunque en su diseño y construcción original los parques del Programa han entregado un

¹⁹ Estudio Evaluativo del Diseño Participativo de Parques Urbanos, Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1996).

mobiliario adecuado al uso previsto de los parques, un aspecto clave a resolver su mantenimiento y reposición. En términos de inversión, en promedio se verifica que la inversión en mobiliario representa el 2,1% de la inversión total de los parques del Programa.

En relación con la arborización, en general, la mayoría de los proyectos de diseño de los parques, contempla una arborización de borde importante, con el objeto de conectarse espacialmente con su entorno (vías estructurantes, locales y/o otras áreas verdes existentes, por ejemplo). Sin embargo, se puede observar que esta intención original no fue ejecutada en la mayoría de los casos. Si consideramos los bordes de un parque que limitan con calles donde es posible arborizar en un 100%, podemos señalar que de 14 parques analizados en el Estudio de Evaluación del Programa, 13 no alcanzan el 40% de arborización en veredas y se encuentran en mal estado por falta de mantenimiento y reposición.

Cobertura vegetal

Entre las diversas funciones que cumple la vegetación, se destaca la capacidad de contribuir a la descontaminación de la atmósfera. Las especies vegetales de hoja persistente son más eficientes en atrapar contaminantes que la vegetación de hoja caduca, debido a que es justamente en este período del año en que se producen los valores punta de contaminación atmosférica en las ciudades de Chile.

Asimismo, la cobertura vegetal tiene un aporte directo a la calidad de vida de los usuarios desde el punto de vista sensorial, debido a los cambios fenomenológicos que van sufriendo las especies vegetales en el transcurso del año. También con los árboles se estructuran y crean los espacios y lugares que invitan a los usuarios a permanecer y a disfrutar de un parque.

Con relación a los parques urbanos de la Región Metropolitana, se puede constatar que solamente los parques Violeta Parra (57%) y Lo Varas (51%) superan el 50% de cobertura arbórea. Asimismo, en otros cuatro parques de esta región, como El Cortijo, La Bandera, Santa Mónica y Quebrada de Macul, sólo el 20% de los árboles es de follaje persistente, por lo que durante el período crítico de contaminación (otoño-invierno) no cumplen con su rol de contribuir a la descontaminación.

Por otra parte, el uso de especies arbóreas nativas es muy bajo en relación con la utilización de especies introducidas. Los parques que tienen una mayor utilización de flora nativa son los ubicados en provincias.

Requerimientos de los usuarios y diversidad de áreas

La encuesta a beneficiarios mostró que los principales espacios requeridos por la población sujeto del Programa son las circulaciones (23%) y áreas deportivas (21%). En un segundo nivel de requerimientos se encuentran las áreas para estar (16%) y las áreas culturales (13%). Por otra parte la oferta se concentra fuertemente en el área de estar y de circulaciones, siendo muy poco significativa en otras áreas.

Estos resultados indican una elevada inadecuación de los proyectos al perfil de la demanda, ya que, en promedio, los parques tienen un 45% de inadecuación de su oferta en superficie en relación a la demanda de la población (distribución adecuada de superficies en función de las preferencias). En el caso de las áreas más deficitarias, considerando un promedio entre los parques, se tiene que las más inadecuadas son las deportivas, que requieren en promedio un 16% adicional de la superficie total del parque. En un segundo nivel están las superficies culturales, con un requerimiento de 11% de la superficie total del proyecto.

4.4 Relación con el entorno urbano

Recuperación Urbana

La capacidad de recuperación de áreas urbanas que pueden tener los parques está referida al grado en que estos espacios contribuyen a:

- disminuir el deterioro urbano y ambiental;
- contener áreas de riesgo geográfico;
- generar enlaces entre diferentes tipos de áreas urbanas y accesibilidad hacia otras áreas que no han sido incorporadas a la estructura de la ciudad;
- motivar acciones complementarias de renovación urbana, instando por ejemplo a la localización de equipamiento y servicios conexos, y al desarrollo de proyectos de renovación residencial, entre otros.

En el análisis evaluativo de 14 parques del Programa, se observa que, en promedio, existe una capacidad mediana de éstos para recuperar su entorno. Sólo un parque, el Parque Mapocho Poniente, tiene una alta graduación. En el caso de Lo Varas, el tamaño no logra generar un impacto suficiente, considerando la existencia de la Costanera Norte y la presencia del río Mapocho. La más baja inserción urbana se evaluó en los parques Lambert y Río Cautín, cuya localización no ha podido detonar procesos de renovación urbana con el emplazamiento de otras actividades económicas urbanas. A ello se suma la escasa conectividad de estos parques con las áreas centrales de sus ciudades, y una importante distancia que los segrega del resto del sistema urbano.

Accesibilidad y continuidad con la trama vial

La modalidad de inserción de los espacios públicos dentro de la trama vial determinará, en gran medida, sus vinculaciones con el entorno y la posibilidad de la comunidad beneficiaria de acceder a ellos. Al respecto, es importante señalar que la inserción de los parques del Programa en la trama urbana en general, y en la trama vial en particular, está en gran medida determinada por los criterios originales de localización de los proyectos, en sectores de bajos ingresos. Se observa problemas de avenencia o adecuación entre la vialidad, como modo de acceso, y los proyectos.

Estos problemas difícilmente pueden resolverse si no convergen en los diseños de los parques diversos organismos facilitadores que, a la par con los diseñadores de los proyectos de parques, intervengan en la realidad de sus entornos. Si ello no sucede, las intervenciones de los parques serán forzadas sobre las tramas existentes.

4.5 Seguridad

La seguridad es una variable que afecta negativamente la percepción global positiva que tienen los usuarios de los parques. Ellos se sienten en general inseguros; sólo el 35% manifiesta estar tranquilo cuando visita los parques. La mayor percepción de inseguridad radica en los parques localizados en las comunas de la zona sur de Santiago, donde se encuentran no sólo las antiguas poblaciones y campamentos habitados por población pobre, sino los nuevos conjuntos de vivienda social, construidos a través de programas públicos, en los cuales existen altos índices de inseguridad. Allí están localizados los Parques Santa Mónica y La Bandera, considerados como altamente inseguros.

Desde el punto de vista del diseño paisajístico, se pueden distinguir algunos factores que tienen relación con el grado de seguridad de los parques. Por ejemplo: calidad y tipos de cierros,

visibilidad e iluminación. Los parques que presentan un mayor número de accesos sin control, donde se evidencian los cierros vulnerables, se asocian con una mayor percepción de inseguridad. Estos parques, además, no se cierran en las noches, por lo que la iluminación juega un papel importante, siendo ésta deficiente desde el punto de vista de la seguridad.

En muchos casos la inseguridad se relaciona con la existencia de un acceso espontáneo sin control por los guardias del parque y cuyo uso no ha sido posible erradicar. Otro aspecto es la falta de visualización, que se relaciona con el diseño mismo de los recintos, donde cada uno funciona como un espacio estanco que conforma recovecos que escapan al control de la vista.

En dos parques analizados –El Cortijo, 75% y El Palomar, 67%– el índice de inseguridad se relaciona con el hecho de ser ambos abiertos y no contar con guardias. En ambos se observa, además, un alto grado de vandalismo y formación de bandas juveniles que tienen tomado el lugar, haciéndolo inseguro para el uso de otros grupos etarios.

5. Parque Violeta Parra, un ejemplo de enfoque integral

5.1 Origen: problema ambiental y extrema pobreza

El Parque Violeta Parra se encuentra localizado en el área límite de Pudahuel, comuna en la que habitan sectores de bajos ingresos, ubicado en la zona poniente de la ciudad de Santiago.

En los terrenos que hoy ocupa el parque (2,7 hectáreas), hace más de diez años se encontraba uno de los vertederos activos e ilegales más importantes de la ciudad: un depósito de basura en efervescencia, con emanaciones de gases. Por otra parte, la situación de pobreza y de falta de vivienda de cientos de familias allegadas de la comuna provoca la toma o invasión de áreas del vertedero. Se instalaron, entre los años 1990 y 1992, aproximadamente cuatrocientas, conformando el campamento Lo Castillo. En el vertedero-campamento comenzaron a suceder emergencias sanitarias que afectaban en forma grave a las familias instaladas: explosiones que provocaban incendios, con consecuencia de muerte de niños.

En el año 1992, las autoridades locales y gubernamentales, en una primera instancia, tenían el propósito de evitar la instalación de más familias y regularizar la situación de aquellas asentadas en el lugar, en función de trasladarlas. Así se dio comienzo a una serie de medidas que incluyeron un control y registro exhaustivo de la situación (legalización de documentos de las familias, la constitución de comités de allegados, entre otras).

Por otra parte, se constató que muchas familias contaban con condiciones para postular a un programa gubernamental: el Programa Mejoramiento de Barrio, consistente en la entrega de un terreno con una caseta sanitaria. Este programa ha sido implementado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional, del Ministerio del Interior. Con posterioridad, muchas familias del campamento, en el marco de este programa, fueron trasladadas a Lampa, otra comuna de la Región Metropolitana.

Sin embargo, subsistía el problema de la continua llegada de nuevas familias al vertedero. Entre los años 1995 y 1999, se realizaron diversas operaciones de saneamiento del lugar, para evitar mayores emergencias sanitarias.

En el año 2001, a esta situación se sumaron graves crisis ambientales en Santiago provocadas por los altos índices de contaminación. Estos índices son aún más altos en la zona poniente de la ciudad, en el sector en que se encuentra el vertedero. En este contexto, la Comisión Regional del Medio Ambiente (COREMA), se propuso aplicar medidas que pudieran ser efectivas para disminuir los índices de contaminación (provocados en gran parte por la emisión de polvo en suspensión y de material articulado) y, por otra parte, enfrentar el crítico problema social y ambiental del vertedero y campamento Lo Castillo.

En ese período se inició la constitución del Comité de Mejoramiento Ambiental para la Zona Poniente, coordinado por COREMA. También el municipio promovió acciones sociales y de apoyo a las familias del campamento.

La propuesta de construir un parque en los terrenos del vertedero surgió a partir de un hecho clave: no era posible construir o usar de otra forma el lugar. Era necesario sanearlo, interviniéndolo a través de una acción de mejoramiento ambiental que sellara el terreno, evitando nuevas emanaciones de gas. Además, para combatir el polvo en suspensión, tenía que haber masa vegetal.

5.2 Un proceso de articulación de actores y de mejoramiento del entorno físico y social

En la experiencia del proceso que finalizó en la construcción del Parque Violeta Parra, intervinieron en forma coordinada diversos actores públicos. Entre los más relevantes se puede mencionar el Municipio de Pudahuel, Corema, el Ministerio del Interior (Programa Mejoramiento Barrios), el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Programa Chile Barrio), la Intendencia de la Región Metropolitana, Carabineros de Chile y el Ejército. Estos actores aportaron tanto a la solución del problema de vivienda de las familias del campamento, como en resolver el futuro de los terrenos ocupados por el vertedero.

Lo central del proyecto del parque –diseño, construcción y financiamiento– fue implementado bajo la dirección de Corema.²⁰ En términos de diseño, se privilegió el tratamiento básico de mejoramiento del terreno, por sobre la estructura paisajística del parque.

En la actualidad, el impacto social y en el entorno físico del sector es notable. Cambió el paisaje del sector. El parque limita con la comuna de Cerro Navia. El municipio de esta comuna construyó al frente del parque una plaza; por lo tanto, se observa una continuidad en el tratamiento de las áreas verdes. Por otro lado, el Servicio de Vivienda y Urbanismo (Serviu) intervino en el mejoramiento de la pavimentación de acceso al parque. Así también, es importante subrayar la labor de mantenimiento que realiza el Municipio de Pudahuel.

En la actualidad, el Parque Violeta Parra tiene un uso intensivo por parte de los habitantes de la comuna.

6. Conclusiones y lecciones principales

A más de diez años de inicio del Programa, se pueden señalar las siguientes conclusiones y lecciones:

- El Programa de Parques Urbanos ha desarrollado una temática nueva en el ámbito del diseño y producción de áreas verdes localizadas particularmente en sectores de bajos ingresos.
- El evidente deterioro y carencia de espacios públicos para el esparcimiento y recreación, fundamentalmente en sectores urbanos pobres, justifican plenamente la construcción de parques urbanos. Un aumento en los metros cuadrados por habitante es óptimo para el mejoramiento de la calidad de vida material y social de la

²⁰ El Parque Violeta Parra se comenzó a construir en 2001, y se inauguró en junio del año 2003. El costo global aproximado fue de quinientos millones de pesos chilenos (alrededor de 860.000 dólares). El financiamiento correspondió a un programa de emergencia del Fondo Regional de Desarrollo Regional de la Región Metropolitana.

población, y deseable siempre y cuando el uso de los mismos sea equitativo y accesible.

- La segregación socio-espacial que existe en la ciudad de Santiago, como en otras grandes ciudades, donde los grupos más pobres se han visto obligados a desplazarse hacia áreas periféricas, genera una necesidad de inversión de parques en sectores de escasos recursos, para suplir el déficit de espacio público existente.
- El avance del Programa ha permitido reconocer a los parques como parte integrante de un sistema o trama de espacios urbanos de uso público, los que pueden o no ser predominantemente verdes. Es decir, se ha evolucionado a un concepto de parque urbano en el que prevalecen prioridades de uso colectivo, como áreas de juegos y destinadas al deporte.
- La experiencia del Programa de Parques Urbanos ha posibilitado la ampliación y profundización de aspectos técnicos y metodológicos de diseño y construcción de parques urbanos. En este sentido, el Programa ha contribuido como catalizador de iniciativas tanto al interior del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, como en diversos organismos del Estado, consultores privados, universidades y organizaciones no gubernamentales, estimulando y promoviendo acciones participativas de mejoramiento del espacio urbano.
- Es importante subrayar la necesidad de complementar los objetivos de aporte a la equidad social y al control de la contaminación atmosférica del Programa de Parques Urbanos, con la formulación de lineamientos de políticas y proyectos que impulsen el uso de los espacios públicos como lugares generadores de encuentro y convivencia social.
- Otros factores relevantes en términos de conclusiones son:
 - La importancia de desarrollar proyectos complementarios a los parques urbanos que aporten a la construcción de una trama o sistema de espacios públicos locales, en función de contribuir al mejoramiento integral de barrios precarios.
 - La importancia de generar proyectos de parques que se vinculen espacialmente a la trama urbana circundante, como también a los sistemas naturales en los que se insertan. En este sentido, se trata de promover una estrategia orientada a acrecentar el rol de la vegetación.
- El Programa de Parques Urbanos ha llevado a cabo experiencias innovadoras en el diseño de los parques al incorporar metodologías participativas, en las cuales se incorporan las aspiraciones de la comunidad. Este proceso contribuye a elevar los niveles de apropiación e identidad de los habitantes con su entorno.
- Como lecciones principales se puede destacar que:
 - Los parques y/o los espacios públicos urbanos deben responder adecuadamente a los requerimientos de los usuarios de diferente tipo. La interpretación de dichos requerimientos es clave para entregar una respuesta adecuada que potencie el buen uso y el sentido de apropiación por parte de la comunidad. En este sentido, la generación de espacios de participación en el diseño y en la gestión de los parques urbanos es fundamental.
 - Es importante, en términos de diseño y equipamiento, que los parques consideren los requerimientos de recreación y esparcimiento de los usuarios de diferentes segmentos en edad y sexo. Por ejemplo: los espacios para los niños(as) menores

deben estar situados de tal forma que sean visibles desde las casas, ubicarse en lugares soleados, abrigados de los vientos, alejados de las vías de circulación; deben tener algún tipo de cerramiento para evitar que los niños salgan, bancos para las madres y zonas sombreadas. Para adolescentes y jóvenes, zonas de reunión y deportivas, cafeterías, terrazas, juegos electrónicos, y otros de gran demanda en el público juvenil.

- Un programa de parques urbanos debería estar relacionado con una política de deportes, ya que genera las condiciones de infraestructura y equipamiento para el desarrollo deportivo y recreacional de la población.
- La seguridad es uno de los aspectos más sentidos por los beneficiarios de los parques urbanos, determinando en muchos de ellos la decisión de uso. Es necesario enfrentar esta problemática desde el punto de vista del diseño y de la gestión. Respecto al diseño, es posible intervenir en aspectos centrales, como los accesos y cierros, y promoviendo una buena visibilidad de los espacios más concurridos de los parques.
- La vegetación cumple un papel importante como agente descontaminante de la atmósfera. Al respecto, es conveniente proponer estrategias de planificación y manejo de la vegetación urbana, considerando los resultados de las futuras investigaciones en relación con la selección vegetativa que se utilice y el ordenamiento de la cubierta vegetal.
- En el caso del Programa de Parques Urbanos, lograr que los parques se sustenten en términos de financiamiento ha sido un propósito que no se ha transformado en realidad. Pensando en la autosustentabilidad de los parques, un tema fundamental por considerar es la generación y consolidación de un sistema que garantice su mantenimiento y uso adecuado.
- Sin embargo, es claro que en este tipo de proyectos predomina la rentabilidad social por sobre la rentabilidad económica privada. Proyectos de este tipo no constituyen obras económicamente rentables que puedan ser financiados por privados que luego recuperen su inversión a través del cobro directo de una tarifa a los usuarios, ya que ellos son esencialmente inversiones que se proponen un impacto social, y están vinculados a políticas sociales que tienen como objetivo principal combatir la pobreza.

Finalmente, la revisión de la experiencia del Programa de Parques Urbanos es un ejemplo del impacto positivo que este tipo de iniciativa tiene en la población. Al evaluar la satisfacción de los beneficiarios, considerando directamente su opinión de los parques que ha entregado el Programa, se constata que los proyectos tienen un alto grado de acogida, ya que la gran mayoría tiene nota superior a 6 (en una escala entre 1 a 7).

Espacios públicos, seguridad y convivencia urbana

1. Presentación

El presente texto aborda el ámbito de los espacios públicos y su vinculación con la seguridad urbana. Su propósito es contribuir a un debate técnico y político, relevar lecciones a partir de experiencias y nuevos enfoques, y contribuir a la elaboración de propuestas y recomendaciones a los tomadores de decisiones y operadores de políticas y programas en la Región.

El texto se estructura en cuatro partes:

- **Primera parte: Antecedentes y contexto**, se considera en primer término, la relación ineludible entre los espacios público de la ciudad y la seguridad. Posteriormente, se examina el impacto de la pobreza y la desigualdad en los fenómenos de delincuencia. Luego se presentan las principales cifras sobre el tema en la región, y finalmente se analizan algunos aspectos del debate en torno a las políticas de seguridad en desarrollo.
- **Segunda parte: Experiencia y nuevas propuestas**, se analizan seis experiencias implementadas en la región. Dos de ellas, dirigidas a los jóvenes, se han realizado en Colombia y México. Una es una experiencia realizada en Rosario, Argentina, que considera un enfoque de género. Otras dos experiencias han sido realizadas en Chile, y han estado enfocadas al ámbito local. Finalmente se analiza una experiencia impulsada por vecinos organizados de un barrio de Buenos Aires, Argentina.
- **Tercera parte: Metodología y herramientas**, trata de dos casos que han tenido como perspectiva el espacio físico urbano, y su relación con la seguridad. El primero se refiere a la georeferenciación o especialización de los fenómenos de la delincuencia y la inseguridad en la ciudad. El segundo trata de una herramienta que busca, mediante el diseño urbano, prevenir el crimen: CPTED (*Crimen Prevention Through Environmental Design*)
- **Cuarta parte: Conclusiones y lecciones principales**, se destaca el rol del espacio público en la seguridad urbana; la importancia de promover la diversidad e

integración social en los espacios públicos; la necesidad de una coproducción de la seguridad basada en la participación y gestión local; y la influencia del diseño y la materialidad de los espacios públicos en su tipo de uso.

Finalmente, a modo de síntesis se revisan las principales lecciones.

2. Antecedentes y contexto

2.1 Espacios públicos y seguridad urbana: una relación ineludible

Es un hecho que, en la actualidad, en muchas de las grandes ciudades de la región la gente se siente amenazada, insegura. Existe preocupación por la seguridad al transitar en las calles, al permanecer en paseos, parques o plazas, o recorrerlos. El espacio público es percibido como una amenaza. Las familias adoptan medidas de resguardo, refugiándose en los espacios privados, los que son cada vez más cerrados. Por otra parte, los medios de comunicación de masas –diarios, radios y televisión–, apoyan a través de relatos verídicos, pero singulares, la percepción de estar viviendo una situación insostenible, en la cual prevalece una clara tendencia al predominio de una asociación negativa entre espacio público y seguridad.

En este contexto de construcción social de la inseguridad, se abandona el espacio público y, gran paradoja, en el retraimiento a los espacios ‘protegidos’ se genera o fortalece la inseguridad. La percepción de inseguridad y el abandono de los espacios públicos funciona como un proceso circular y acumulativo. Si se pierden los espacios de interacción social, los lugares en donde se construye el sentido de pertenencia colectivo, aumenta la inseguridad (Segovia y Dascal, 2000). Así, el espacio público se transforma en un espacio sólo para ser transitado, dejando de constituir un mecanismo fundamental para la socialización de la vida urbana.

El fortalecimiento de la convivencia social en espacios públicos seguros a escala de barrios y a escala de la ciudad es un desafío para las políticas sociales: habitacionales, urbanas, sociales y culturales. Numerosos estudios y experiencias muestran que una activa política de espacios públicos de calidad, que impulse y fortalezca un uso intensivo y diverso, y que promueva una acción positiva hacia grupos vulnerables y de riesgo, contribuye eficazmente a crear un ambiente de seguridad.²¹

Existen diferencias respecto de cómo se viven los espacios públicos en diferentes sectores de la ciudad. Sin embargo, estas diferencias no responden sólo a la distinción de estrato. La cantidad de tiempo libre durante el día, y los modos, costumbres y normas sociales, condicionan el tipo de uso. Las mujeres viven el barrio de manera distinta que los hombres, así como es diferente el uso que le dan niños, jóvenes, adultos y ancianos. En los sectores pobres, estas diferentes formas de uso y apropiación del espacio público barrial por parte de los diversos actores del barrio incluyen a menudo conflictos y temores. Por ejemplo, en conjuntos de vivienda social localizados en la periferia de Santiago, se puede observar que los niños y niñas pequeños no están en los espacios públicos; los adolescentes, particularmente del género masculino, son el grupo con mayor presencia; los adultos mayores no frecuentan los espacios públicos; y es significativa la mayor presencia de hombres que de mujeres (Segovia, 2005).

²¹ El espacio público calificado es un mecanismo esencial para que la ciudad cumpla su función iniciática de socialización de niños, adolescentes y jóvenes, de colectivos marginados o considerados de “riesgo” (Borja, 2003).

2.2 Delincuencia, pobreza y desigualdad

La delincuencia es un fenómeno que impacta en forma socialmente desigual. Diversos estudios muestran que, en todos los continentes, son los pobres los más afectados por los efectos de la delincuencia. Un rasgo muy significativo de la nueva violencia es que ocurre principalmente entre los pobres de las grandes ciudades. La clase media y los sectores más acomodados ven a los pobres como una amenaza y se sienten a sí mismos como las víctimas de las agresiones y de los delitos.

Siguiendo este argumento, supuestamente se podría establecer que la pobreza es la causa de la violencia. Sin embargo, no existe una correlación tan clara y abierta entre ambos fenómenos, pues los países más pobres de la región, como Haití, Bolivia y Perú, no aparecen tener mayores tasas de homicidios. Lo mismo sucede si se analiza lo que ocurre al interior de cada país; por ejemplo, en Venezuela los homicidios ocurren en el área metropolitana de Caracas y en ricos estados como Carabobo y Aragua y no en las zonas con mayores necesidades básicas insatisfechas, como Trujillo, Apure o Sucre (Vanderschuren y Lunecke, 2004).

La delincuencia acrecienta también las desigualdades de género. Los hombres son los principales autores de delitos cometidos en la esfera pública y representan la mayoría de las víctimas. Por su parte, la violencia intrafamiliar afecta principalmente a mujeres y niños.

Entonces, no es la pobreza, sino más bien el empobrecimiento y la consecuente exclusión social, reforzada por la desigualdad, lo que origina la violencia urbana. De acuerdo con antecedentes de Cepal, “la región se caracteriza por su desigual distribución del ingreso y la excesiva concentración del mismo en pocas manos.”²²

Es decir, entre las causas sociales de la delincuencia, están la exclusión social y las carencias de la socialización familiar, escolar o de barrio. Están también las relacionadas al entorno urbano, caracterizado por el deterioro social que tiende a enraizarse por falta de perspectivas económicas y sociales válidas.

Urbanistas como Jordi Borja 2003 plantean que la violencia difusa que hoy se identifica con la vida cotidiana de muchas ciudades, es más producto de la desigualdad social y de la anomia que de la pobreza o de la conflictividad organizada. Y si bien es cierto que la desigualdad y la anomia sociales han provocado el aumento de ciertos delitos (robos y, en algunos casos, agresiones a las personas), también es cierto que en muchos casos la reacción social no está a nivel de la delincuencia real (Borja, 2003).

Desde esta perspectiva, en términos urbanos, la delincuencia penaliza más a los sectores desfavorecidos, impidiéndoles apropiarse de los espacios públicos o transformando sus barrios ya segregados en áreas de alta vulnerabilidad. Asumir una política de seguridad significa, por lo tanto, implementar una política a favor de los más desfavorecidos.

2.3 El problema, algunas cifras

En las últimas décadas, la seguridad se ha convertido en una de las problemáticas centrales en el mundo. En América Latina, en la década de los años noventa, con el proceso de retorno a la democracia en la mayoría de países, se advierte un incremento de las tasas de delitos denunciados y de la violencia utilizada cotidianamente. En ese periodo la región se ubica en el segundo lugar más violento del mundo, con tasas de homicidio que prácticamente duplican los promedios mundiales (Dammert, 2004).

²² De hecho, América Latina se ha convertido en la región más desigual del mundo, mostrando un aumento en el coeficiente de Gini de 0,53 a 0,55 para la región durante los años noventa.

El BID (2001) estima que la violencia en América Latina arroja resultados francamente alarmantes: cada año, cerca de 140 mil latinoamericanos son asesinados; 54 familias son robadas por minuto, 28 millones al año. La destrucción y transferencias de recursos es aproximadamente del 14,2% del PIB latinoamericano. Estas cifras significan que “la violencia, medida por cualquiera de estos indicadores, es cinco veces más alta en esta región que en el resto del mundo”.

Sin embargo, existen importantes diferencias entre países y entre subregiones. Por ejemplo, hay una dispersión muy alta que se expresa en una brecha de 50 veces entre el país que tiene la tasa más alta (El Salvador) con el que tiene la más baja (Chile). Los países que tienen las más altas tasas de homicidios por cien mil habitantes son El Salvador (150), Guatemala (150) y Colombia (89,5); los que tienen las más bajas son Chile (3), Uruguay (4,4) y Costa Rica (5,6), siendo las tasas de estos últimos comparables con las tasas de los países europeos.

Si se analiza la dispersión desde la perspectiva de las subregiones, se puede ver que el Cono Sur es una de las regiones menos violenta de la región, con una tasa promedio de homicidios de 6,2 por 100 mil habitantes en 1999, pero con un crecimiento del 14,8% entre 1984 y 1994. En contrapartida, tenemos la región andina con una tasa de 51,9 homicidios por 100 mil habitantes y un crecimiento espectacular en la década, de 105,9%. Esto significa que la tasa de homicidios en la región andina creció en más de 7 veces en relación con el Cono Sur.

La otra característica digna de resaltarse tiene que ver con la variable de género: existe una tasa promedio para América Latina de 22,9 por 100 mil homicidios, que está compuesta por una relación cercana a 10 veces mayor de hombres respecto de las mujeres. En otras palabras, los homicidios en América Latina son fundamentalmente masculinos, tendencia que se hace más clara en el caso de la región andina.

En síntesis, tomando como referencia este análisis estadísticos (Carrión, 2004), se puede llegar a las siguientes conclusiones:

- Desde 1985 se vive un ciclo expansivo y de transformación de la violencia en toda América Latina.
- Latinoamérica tiene una tasa de homicidios que supera en 114% la tasa promedio mundial; el área andina supera a la de América Latina en 79%; y Colombia rebasa al promedio de la región andina en 49,3%.
- América Latina es el continente con mayor cantidad de homicidios del mundo; los Andes, la subregión más violenta de Latinoamérica; y Colombia, el país andino con mayor tasa de homicidios.²³

2.4 El debate en torno a las políticas de seguridad

Las políticas de seguridad multiplican la información, facilitan las demandas. A través de campañas, se conocen más los hechos, se producen más demandas, y también aumenta la inseguridad subjetiva.

En este escenario, una parte medular en el debate sobre la seguridad urbana en la región es la importación de las políticas. En muchos casos se implementan acciones que no han sido probadas como efectivas en sus contextos de origen. En este marco, el debate sobre la implementación de programas de “tolerancia cero” (*Cero Tolerance*), “policía comunitaria” (*Community Policing*), “a la tercera es la vencida” (*Three Strikes and you are out*), e incluso la

²³ En números absolutos se estima en 36.000 los homicidios al año producidos en Colombia.

disminución de la edad de imputabilidad para los jóvenes, se enfoca más en la forma de implementarlas que en la necesidad de adaptarlas al contexto local.

Según Lucía Dammert (2004), el debate sobre la seguridad se ve limitado por tres elementos relevantes:

- El bajo conocimiento de la problemática, ya que su reciente emergencia trae aparejada una perspectiva analítica inicial que desconoce los factores ligados al aumento de las violencias y a la sensación de inseguridad. Si bien en la mayoría de países de la región se han desarrollado estudios en esta área, sin duda son parciales y requieren de una mayor y más profunda sistematización.
- La persistencia de una visión dicotómica entre políticas de control y de prevención. De esta manera, para muchos actores locales y nacionales, ambas estrategias son contrapuestas y, por ende, se reitera el tradicional debate sobre la efectividad y la pertinencia de las mismas, percibiendo al otro como “mano dura” o “garantista”, según sea el caso.
- Una pérdida de las lecciones aprendidas en contextos similares en América Latina. En la última década se han desarrollado iniciativas similares en prácticamente todas las grandes ciudades de la región, pero estas experiencias no han sido evaluadas y, por otro lado, no han sido difundidas.²⁴

El diagnóstico de esta situación les presenta un desafío importante a los gobiernos locales, los cuales, por su relación directa con la población y sus problemáticas, son los más idóneos para implementar políticas focalizadas en prevención y control de la violencia y de la criminalidad.

Una de las conclusiones centrales de los expertos al analizar las políticas de seguridad, es que ésta es una tarea de todos; que el problema no es exclusivamente policial y, por lo tanto, la *coproducción* de la seguridad se impone. La experiencia de muchos países lo demuestra. Es importante observar los esfuerzos de coproducción de la seguridad que involucran a la sociedad civil en países como Canadá, EE.UU., la Unión Europea, África del Sur y otros.²⁵

Desde las políticas, romper el círculo vicioso del abandono de los espacios públicos y la multiplicación de miedos y de inseguridad ciudadana, supone una perspectiva integral que incorpore elementos de seguridad preventivos y disuasorias; estructurales (sociales, económicas y culturales), y urbanísticos. Se trata de avanzar en el diseño de una política de espacios públicos ambiciosa que asuma el desafío de la seguridad ciudadana.

3. Experiencias y nuevas propuestas

En los últimos años, en la región se han implementado numerosas experiencias que han intervenido en el ámbito del espacio público de la ciudad, y que han estado vinculadas –directa o indirectamente– con la seguridad urbana. Estas experiencias son diversas en cuanto al tipo de actores o agentes –públicos y de la sociedad civil– que las han impulsado y ejecutado, y en cuanto a sus objetivos específicos, enfoques y cobertura. En esta sección, en un contexto de diversidad, interesa relevar experiencias que son emblemáticas y representativas de lo que está ocurriendo en

²⁴ Una excepción es el caso de Bogotá, donde el Banco Interamericano de Desarrollo ha jugado un rol vital en su difusión como buena práctica en prevención de la criminalidad.

²⁵ En este enfoque, las policías, que hoy tienen una tarea más compleja que en el pasado, desempeñan un rol esencial, pero no exclusivo.

la región. Ejemplo de esto son los seis casos que se presentan a continuación. De ellos, tres tienen un enfoque diferenciado, al estar dirigidos particularmente a jóvenes y a mujeres:

- **Proyecto Servicio Integrado para Jóvenes:** Experiencia de un Plan de Formación en recreación, ejecutado en Palmira, Colombia.
- **AXIS, Proyecto de Animación Urbana,** una red de y para los jóvenes, en la ciudad de México.
- **Proyecto Ciudades sin Violencia para Mujeres, Ciudades sin Violencia para Todos,** realizado en Rosario, Argentina.

¿Por qué los jóvenes y las mujeres? En el caso de los jóvenes, éstos son un grupo considerado prioritario en la problemática de seguridad. Procesos de estigmatización y uso de la fuerza contra los jóvenes, especialmente aquellos de los niveles socioeconómicos más bajos, se presentan cotidianamente y, por tanto, son elementos que deben ser abordados a la hora de analizar y enfrentar la problemática de la seguridad en los espacios públicos de la ciudad. En el caso de las mujeres, sin duda que la inseguridad urbana limita las posibilidades de ellas en cuanto a sus movimientos en la ciudad, los horarios y medios en los que se desplazan, y esto no es otra cosa que un obstáculo para su libertad y autonomía.²⁶

Dos de los programas analizados son implementados en Chile. Se caracterizan porque sus objetivos y estrategias están focalizadas en el ámbito local:

- **Programa Comuna Segura – Compromiso 100,** coordinado a nivel central por el Ministerio del Interior, a través de la División de Seguridad Ciudadana, y realizado en 70 comunas del país, a través de Consejos Comunales.
- **Programa de Recuperación y Animación Participativa de Espacios Públicos,** desarrollado en ocho barrios de la ciudad de Calama, por una organización no gubernamental, en el marco de un Plan Estratégico de la ciudad, que incluía un Plan de Seguridad Ciudadana.

Estas dos iniciativas muestran –de diferente forma e intensidad– un punto de partida para revisar y fortalecer la participación ciudadana en una variedad de temas que involucran la seguridad: el uso de los espacios públicos, las redes sociales comunitarias, la gestión de proyectos y la formulación de políticas públicas.

Finalmente, otra de las de las experiencias analizadas es un proyecto autogestionado por vecinos organizados. Se trata del *Plan de Alerta del Barrio Saavedra*, en Buenos Aires, Argentina. Esta experiencia tiene la particularidad de que interviene tanto en el ámbito del espacio público físico del territorio, como en el ámbito del espacio público virtual, a través de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC): página web, lista de correos electrónicos, entre otros).

3.1 Proyecto Servicios Integrados para Jóvenes: experiencia de un Plan de Formación en Recreación, Palmira, Colombia

Antecedentes

El Proyecto de Servicios Integrados para Jóvenes es un proyecto del Programa Presidencial Colombia Joven, apoyado por el Banco Mundial. Tuvo su origen en 1995, impulsado por el

²⁶ Así también, la realidad contrasta con la falta de estadísticas discriminadas por sexo que permitan conocer y tipificar fehacientemente los delitos contra las mujeres.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Su objetivo general es evaluar modelos novedosos de trabajo integrado entre instituciones públicas, privadas y ONG para beneficiar a la juventud de escasos recursos. El proyecto ha sido ejecutado en nueve municipios de Colombia: en las ciudades de Cali, Pasto, Cartagena, Quibdó, Ibagué, Cúcuta, Medellín, Bucaramanga y Palmira.²⁷

El proyecto

En Palmira, el proyecto ha sido ejecutado por diferentes actores locales: administración municipal, distintas ONG, organizaciones comunales y de jóvenes. Se localiza en la Comuna 1, conformada por 23 barrios. Esta comuna cuenta con una población total cercana a los 34 mil habitantes, con altos índices de población desplazada y pobre.

Los jóvenes participantes del proyecto conforman un grupo diverso con variados niveles de escolaridad y graves problemáticas personales y familiares y de inserción social en los barrios. Un hecho importante es la condición de estigmatización detectada respecto a los jóvenes por parte de instituciones locales. Éstas consideran, en términos generales, que los jóvenes no cuentan con educación, tienen tendencia a la delincuencia y pertenecen a bandas, e incluso escuelas de sicariato.

El principal eje de la intervención en Palmira consistió en la promoción de convivencia a partir del espacio público, con la realización de actividades en diversas áreas: Recreación, Deporte, Cultura, Medio Ambiente y Formación para el Empleo. En el caso particular del área de Recreación, “Recrear Palmira” ha sido la entidad encargada de implementar el Plan de Formación en Recreación: *Recreación para gozarse la vida*, dirigido a jóvenes entre 14 y 24 años.

La propuesta metodológica del Plan de Formación en Recreación considera:²⁸

- El fortalecimiento de proyectos de vida personal y colectiva, en función de transformar los espacios públicos vedados en espacios lúdicos.
- El establecimiento de acuerdos –o reglas de juego– para promover encuentros en la comunidad y en el espacio público.
- La realización de talleres de formación, enfocados a impulsar la participación y la autogestión desde la recreación. Los participantes reflexionan, por ejemplo, sobre cómo involucrar a otros en esa transformación del espacio público, o por qué lo público se puede volver privado y excluyente.

Los principales contenidos temáticos de la formación son:

- **Vida cotidiana y creatividad:** A través de una "gira vecinal" por el área de intervención del proyecto, se confronta al joven con su entorno, con el objetivo de identificar los espacios lúdicos, formas de recreación, espacios de convivencia, costumbres, espacios de miedo y tradiciones. La gira vecinal se desarrolla recurriendo a caminatas o paseos, o formas recreativas, como comparsas o carnavales.
- **Mi barrio, mi comuna, un espacio lúdico:** En este eje los jóvenes trabajan en torno a definir propuestas acerca de usos y transformaciones lúdicas del espacio público, y espacios públicos para la convivencia.

²⁷ Esta última es la única ciudad no capital de Departamento.

²⁸ Este Plan considera 10 sesiones con una intensidad de 4 horas cada una. Los talleres se desarrollan mediante la metodología de “aprender haciendo”, con técnicas de enseñanza flexibles.

- ***Explorando talentos para la expresión y la recreación:*** Se les ofrece a los jóvenes algunas de las herramientas necesarias para potenciar sus aptitudes y destrezas en diferentes expresiones lúdicas: Animación socio-cultural (orientación de las actividades, simulacros y eventos recreativos), Planeación de lo lúdico, Talleres recreativos.
- ***Diseño del plan de desarrollo lúdico en la comuna:*** Este Plan articulará las actividades propuestas en las fases anteriores del proyecto. Se pretende que el joven proyecte aspectos lúdicos en la convivencia más allá del Proyecto Servicio Integrado para Jóvenes.

Al concluir la fase de formación del proyecto se desarrollan actividades recreativas en diferentes sectores de la comuna, orientadas por los jóvenes participantes, que cuentan con la asesoría y acompañamiento de la entidad “Recrear Palmira”.

3.2 Principales conclusiones

- La heterogeneidad de los jóvenes participantes del proyecto (estudiantes de Bachillerato, desertores escolares –algunos de ellos que no sabían leer ni escribir–, provenientes de hogares desintegrados) exigió el replanteo de algunas herramientas metodológicas.
- Se constató una buena disposición y compromiso de los participantes con el proyecto. Ellos se sintieron actores en la generación de alternativas de cambio, desde una intervención recreativa, en sus respectivos entornos.
- Muchos de los jóvenes, más que formarse para posteriormente intervenir en sus comunidades, asumieron su participación en el Plan de Formación, como un espacio para recrearse.
- El proyecto cumplió con lo establecido en su formulación; sin embargo, es importante señalar algunos desafíos para la realización de intervenciones con población juvenil. Algunos de estos, en forma de preguntas son:
 - ¿Cómo seducir o motivar al joven para la recreación?
 - ¿Son adecuados y coherentes los contenidos que generalmente se ofrecen desde la academia y la educación no formal en recreación?
 - ¿Cuáles son los motivadores para los(as) jóvenes?
 - ¿Cómo intervenir desde la recreación con las voluntades de los(as) jóvenes?

4. Proyecto de Animación Urbana AXIS. Un programa y una red creados por y para los jóvenes de las ciudades de México

4.1 Antecedentes

A principios de la década de los años ochenta, en la ciudad de México, producto de la agudización de problemas económicos y sociales –falta de oportunidades de educación, empleo, y de espacios públicos de recreación y deporte, como también de redes de apoyo social, para los jóvenes– se acrecentó la presencia de bandas juveniles, que contribuyeron a generar un clima de violencia, drogadicción y delincuencia en la ciudad. Esta situación, a su vez, provocó acciones

represivas por parte del Estado, en un contexto en el cual los medios de comunicación presentaban una versión estereotipada de los jóvenes como delincuentes.

4.2 El proyecto

Entre los objetivos de AXIS están la búsqueda de nuevas oportunidades para los jóvenes, en un clima de diálogo y participación social, y el fortalecimiento de su creatividad. El proyecto²⁹ propicia acciones de fácil reproducción y de bajo costo, que fomentan la creación de empleo. Combina actividades multidisciplinarias basadas en métodos de educación informal, que promueven la autosuficiencia e impulsan la participación de los jóvenes con la comunidad. Incluye programas de prevención y atención apropiadas. El ámbito de acción espacial del proyecto son las calles, los parques, los espacios públicos y los centros de las ciudades.

Los fundadores de "AXIS" plantearon al inicio del proyecto que es una cuestión de supervivencia que nosotros, los jóvenes, creamos espacios y estrategias en las que se impliquen nuestras comunidades, el gobierno y el sector privado.

El método de trabajo del proyecto está sustentado en consejos de jóvenes apoyados por colaboradores adultos y diversas organizaciones: grupos comunitarios de base y profesionales voluntarios.³⁰

4.3 Eventos importantes

- 1980 Formación de Grupos de Jóvenes de Santa Fé, como consecuencia del enfrentamiento entre los vecinos y las bandas.
- 1983 Alianza con la Universidad Autónoma Nacional de México (UNAM). Como consecuencia, se generaron proyectos junto a la Comisión Estatal de Juventud "Crea".
- 1986 Apertura del Centro de la Juventud COPFAP, en Santa Fé, ciudad de México.
- 1994 Diálogo entre los jóvenes urbanos y el candidato a la presidencia de México.
- 1995 Creación de la Coalición de Animación Urbana "AXIS".
- 1995 Acuerdo de colaboración del gobierno local. Apertura de centros para jóvenes, en varios municipios de México.

Muchas de las acciones realizadas por AXIS han sido inspiradas a partir de la experiencia recogida por los jóvenes en encuentros internacionales. Por ejemplo, la Cumbre sobre La Tierra, la Conferencia SID en México, el Congreso sobre los Niños del Mundo, y diversos encuentros con UNICEF y con la ONU.

4.4 Impacto y sostenibilidad

En el ámbito nacional, un indicador importante del éxito del proyecto ha sido la incorporación de alguna de sus propuestas al Plan Nacional de Desarrollo (1988-1994) del Gobierno de México. Otro hecho que muestra la sostenibilidad de AXIS es que sus proyectos se han extendido en el país. Los Consejos de Jóvenes se han multiplicado en 18 estados de México.

²⁹ Experiencia seleccionada en el Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai en 1996, y catalogada como *GOOD*. AXIS se inició en el año 1980, y continúa ejecutándose en la actualidad.

³⁰ AXIS también ha recibido el apoyo de instituciones y empresas privadas, como *Body Shop* México, y El Globo *Bakery*.

El proyecto ha contado con la colaboración de instituciones de diversas características y enfoques de trabajo. Por ejemplo, *Earth Celebrations* 2000 (desde 1989); universidades como la UNAM e Ibero Americana, las cuales han entregado apoyo a través de sus programas de servicios sociales y de asistencia académica; Socicultur, Sedesol, el DDF, FAC, Pronasol, Conaculta, Jóvenes en Solidaridad y DIF, que han colaborado con diferentes tipos de apoyo y de servicios.

En el ámbito internacional, el crecimiento, la expansión y la formación de apartados internacionales son una prueba de la sostenibilidad de AXIS.³¹ Asimismo, el proyecto ha producido un intercambio cultural con jóvenes de cerca de 80 países.

5. Proyecto Ciudades sin Violencia para las Mujeres, Ciudades sin Violencia para Todos. Rosario, Argentina

5.1 Antecedentes

Este proyecto incorpora la experiencia y los resultados de diversos trabajos dirigidos por CISCOSA, Centro de Intercambios y Servicios Cono Sur Argentina, institución coordinadora de la Red Mujer y Hábitat, América Latina (HIC). Entre estos trabajos se destacan dos proyectos regionales, apoyados por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, UNIFEM: “Gobiernos Locales y Políticas para Mujeres”, e “Instrumentos para la Gobernabilidad Urbana: Indicadores Urbanos de Género”. Este último –un estudio sobre el uso del espacio público por parte de varones y mujeres– se implementó en convenio con cinco ciudades de la región: Montevideo (Uruguay), Rosario, (Argentina), Talca (Chile) y Asunción (Paraguay), entre los años 2002 y 2003.

La presente experiencia forma parte de un Programa Regional,³² que se ha implementado en forma paralela en Rosario, Argentina, y en Lima, Perú.³³ CISCOSA, a principios de 2004 y como continuidad del trabajo precedente, realizó un convenio de cooperación con el Municipio de Rosario, para impulsar en conjunto con el Área Mujer de éste, el proyecto Ciudades Seguras para las Mujeres, Ciudades Seguras para Todos. Rosario es la tercera ciudad del país, con una gestión continuada de tres períodos de gobierno socialista y con un Área Mujer institucionalizada, que ha sido reconocida por el Programa de Igualdad de Oportunidades. En este sentido, cuenta con capacidades instaladas para implementar un proyecto de esta naturaleza.

5.2 El proyecto

Los objetivos específicos planteados por el proyecto son:

- Incidir en la formulación de políticas específicas desde los gobiernos locales, que garanticen el derecho a la ciudad para las mujeres;
- Desarrollar instrumentos que recuperen experiencias de los países de la región para dar respuesta a la multiplicidad de expresiones de violencia y garantizar ciudades seguras para la ciudadanía en general y las mujeres en particular;

³¹ Un ejemplo es el intercambio cultural que ha comenzado con el proyecto Banana Kelly en el Bronx de Nueva York. También están en marcha algunos proyectos como "Niños por los Niños", "Colores Unidos", la "Coalición de Niños por la Tierra", en varios colegios en Estados Unidos y en Inglaterra. Estas relaciones son a largo plazo y forman un sistema de apoyo a escala mundial.

³² El programa regional es apoyado por UNIFEM - Fondo Fiduciario en Apoyo de las Actividades para Eliminar la Violencia contra la Mujer.

³³ El proyecto en Lima es ejecutado por el Centro Flora Tristán.

- Generar información y conocimiento sobre las situaciones de violencia e inseguridad ciudadana que afectan específicamente a las mujeres en ciudades de América Latina;
- Sensibilizar y capacitar a funcionarios públicos y a organizaciones de mujeres y de la sociedad civil, acerca de la implementación de políticas de seguridad urbana participativas, en el marco de los derechos humanos.

El proyecto se desarrollo en tres etapas:

- Producción de conocimiento sobre la violencia hacia las mujeres en la ciudad;
- Capacitación y sensibilización;
- Construcción de estrategias para la seguridad urbana con perspectiva de género.

Primera Etapa: Producción de conocimiento sobre la violencia hacia las mujeres en la ciudad. El objetivo de esta etapa consistió en generar información sobre la percepción de inseguridad de los ciudadanos y ciudadanas de la ciudad de Rosario y sus consecuencias en la vida de las mujeres. Se trabajó con *grupos de discusión*. Se convocó a: mujeres pertenecientes a sectores socioeconómicos diferenciados; a varones, niños y adolescentes; sectores especialmente impactados por la violencia urbana (trabajadoras sexuales y jóvenes de la calle); mujeres organizadas (Consejeras de Presupuesto Participativo, Vecinalistas y Consejo Asesor del Área de la Mujer del Municipio de Rosario); e investigadoras/es universitarios. Asimismo, se trabajó con funcionarios públicos y legisladoras, así como responsables del control, prevención e intervención en situaciones de violencia urbana: la policía, la Comisaría de la Mujer, y la Guardia Urbana Municipal.

Se utilizaron distintos dispositivos metodológicos –frases, preguntas, lecturas de testimonios para promover la discusión y técnicas gráficas y plásticas– a fin de expresar las situaciones de violencia vividas o conocidas (fotografías de la ciudad, elaboración de dibujos, construcción de maquetas). Se utilizó asimismo la técnica del “mapeo”, señalando las zonas de la ciudad identificadas como inseguras o peligrosas en un plano de la ciudad de Rosario.

Segunda Etapa: Capacitación y sensibilización. En esta etapa se convocó a funcionarios y funcionarias públicas/os y organizaciones de mujeres y de la sociedad civil. Los contenidos de la capacitación se centraron en:

- La problemática de la seguridad de las mujeres en las ciudades latinoamericanas, y en la ciudad de Rosario en particular, definida a partir de los resultados obtenidos en los grupos focales, así como estudios realizados con anterioridad por CISCSA y otras instituciones.
- Experiencias de trabajo sobre mujeres y seguridad urbana implementadas en otras ciudades donde los gobiernos locales han innovado en esta temática.

Tercera Etapa: Construcción de estrategias para la seguridad urbana con perspectiva de género. El objetivo último del proyecto fue generar procesos de sensibilización en la sociedad y en los funcionarios/as responsables de la implementación de políticas públicas, para diseñar estrategias que puedan ser asumidas conjuntamente por el Municipio de Rosario y la comunidad, para promover una ciudad más segura. Se realizó un Taller Participativo con el objetivo de crear un espacio de encuentro, reflexión y discusión, al que se convocó a funcionarios/as públicos/as, y a organizaciones de la comunidad y de mujeres.

5.3 Resultados alcanzados

La etapa de diagnóstico permitió analizar la invisibilidad que adquieren ciertas formas de violencia cotidiana que sufren las mujeres en las ciudades, los mecanismos por los cuales se subestima o desconoce la misma y la dicotomía privado–público que todavía persiste al analizar la violencia de género. Las experiencias de las propias mujeres sobre las situaciones de violencia e inseguridad en la ciudad y el conocimiento y difusión de la información sobre la misma, se demuestran como los caminos más eficaces para modificar los discursos sociales.

Un punto que es conveniente subrayar es la dificultad para percibir la causa de la violencia hacia las mujeres como fenómeno sociocultural, que lleva a adjudicar la responsabilidad de las agresiones sufridas a los comportamientos de la víctima, o a encontrar explicaciones en la debilidad física de las mujeres.

Las estrategias construidas por las y los participantes del proyecto apuntaron a ser participativas, garantizando la presencia de las organizaciones de mujeres y privilegiando los aspectos preventivos de la violencia y de promoción de la seguridad urbana.

5.4 Síntesis de las propuestas

Se plantearon distintas estrategias para lograr los objetivos propuestos. Entre ellas:

- ***Estrategias para la sensibilización de la sociedad sobre la violencia hacia las mujeres:*** Construir una red interinstitucional (Sociedad Civil y Estado) para sensibilizar a la sociedad sobre la problemática de la violencia hacia las mujeres, promoviendo derechos igualitarios entre varones y mujeres y cambios culturales a través de actividades de capacitación, campañas en los medios de comunicación masivos y otras herramientas innovadoras.
- ***Estrategias para el diseño, mantenimiento y mejoramiento del espacio público:*** Promover la apropiación del espacio público en sus diversas escalas por parte de la población, y particularmente por las mujeres, a través de acciones que motiven su uso: actividades culturales, deportivas, fiestas y eventos populares, ferias de microemprendimientos, entre otras.
- Implementar en forma participativa una experiencia piloto en un área de la ciudad para:
 - a. recuperar las vivencias locales de violencia y, específicamente, la experimentada por las mujeres, con relación a las distintas dimensiones del espacio público que inciden en la percepción de inseguridad
 - b. desarrollar propuestas específicas de intervención teniendo en cuenta las dimensiones de diseño y gestión del espacio físico, que permitan luego su replicabilidad, incluyéndola como política de Estado.
- ***Estrategias para articular y potenciar los mecanismos de participación y monitoreo en las propuestas de seguridad urbana:***
 - Monitorear el Plan de Igualdad de Oportunidades, el Plan Estratégico Metropolitano y el Presupuesto Participativo en los distintos aspectos que inciden en la prevención de la violencia y seguridad de las mujeres en la ciudad.
 - Crear redes interinstitucionales para abordar la violencia hacia las mujeres, a partir de la articulación territorial.

En relación con los aspectos políticos y de sostenibilidad del proyecto, es importante señalar la diversidad y riqueza de las dependencias estatales participantes, ya que en el caso del gobierno local se involucraron áreas como el Servicio Público de la Vivienda y Obras Públicas. Asimismo, desde la sociedad civil, se logró motivar a las consejeras del Presupuesto Participativo. El Área Mujer de la Municipalidad de Rosario ubicó esta problemática dentro de su II Plan de Igualdad de Oportunidades, y se han iniciado contactos con distintas dependencias del gobierno local para articular acciones.

Las organizaciones de mujeres, por su parte, han demandado, a partir de esta experiencia, la necesidad de profundizar la capacitación para transferir la misma a otros sectores de la comunidad y concretar algunas de las iniciativas formuladas.

6. Programa Comuna Segura – Compromiso 100, Chile

6.1 Antecedentes

El Ministerio del Interior es la cartera del Estado de Chile responsable de la seguridad ciudadana. En este plano, tiene competencias para ejecutar la Política Nacional de Seguridad Ciudadana. Entre los objetivos de la Política para los próximos tres años (2004-2006) está ejecutar la Agenda Chile + Seguro, que incluye medidas en los ámbitos policial, de prevención social, legislativo y de coordinación intersectorial.

En el ámbito preventivo, la agenda incluye ampliar la implementación de los programas Comuna Segura y Barrio Seguro.³⁴ El **Programa Comuna Segura** incentiva la promoción y prevención de la violencia en comunas con más de 70 mil habitantes, a través de la organización de Consejos de Seguridad Ciudadana dirigidos por el alcalde. El **Programa Barrio Seguro** tiene como objetivo disminuir el control territorial del narcotráfico en espacios urbanos específicos, a través de acciones de fortalecimiento comunitario, prevención social y situacional.

El **Programa Comuna Segura – Compromiso 100** es en la actualidad uno de los programas de inserción local más importantes del Gobierno para prevenir y controlar la violencia y el consumo de drogas. Se trata de una iniciativa que surgió el año 2001 al alero de la División de Seguridad Ciudadana (DSC,) dependencia de la Subsecretaría del Interior, responsable de planificar, acordar y operativizar las políticas de seguridad ciudadana en el país.

6.2 El programa

El objetivo general del Programa Comuna Segura – Compromiso 100 es generar y fortalecer las capacidades locales para la implementación de una estrategia de prevención y control en materia de seguridad ciudadana. Es decir, es una iniciativa coordinada desde un nivel central con implementación en el nivel local o municipal.

Con el logro de sus objetivos el programa pretende:

- Habilitar técnicamente a Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana y Mesas Técnicas Municipales para asesorar el programa en cada comuna.
- Transferir capacidades técnicas a los municipios a través de un Secretario Técnico (ST), profesional dedicado en forma exclusiva a la función.

³⁴ Estos Programas forman parte del programa en marcha Chile + Seguro, coordinado por la División de Seguridad Ciudadana, Subsecretaría del Ministerio del Interior de Chile. El Programa Chile + Seguro es apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

- Fortalecer la participación comunitaria en la reducción de la delincuencia mediante la transferencia de capacidades técnicas y financieras para la ejecución de iniciativas comunitarias en materia de seguridad ciudadana.

En los Consejos Comunales están representadas instituciones públicas (Ministerios de Educación y Salud, Servicio Nacional de la Mujer, entre otros), Carabineros de Chile, Fiscales del Ministerio Público y organizaciones comunitarias. Estos Consejos –apoyados por un Secretario Técnico– elaboran Diagnósticos Comunales de Seguridad Ciudadana, acuerdan Planes de Seguridad Ciudadana, y financian proyectos que responden a las prioridades de los planes. Los proyectos son diseñados y ejecutados por organizaciones comunales y agrupaciones de residentes, y financiados a través de Fondos Concursables.

La gestión del Programa se sustenta en la implementación de un Plan Comunal de Seguridad Ciudadana, que tiene como objetivos básicos:

- Aportar a la institucionalización del tema ‘seguridad ciudadana’ en el nivel local con un marco organizador de la acción.
- Promover la movilización y compromiso de la comunidad local, institucional y organizada en torno a soluciones a los problemas prioritarios de seguridad, generando alianzas entre los diversos actores locales para la construcción participativa de soluciones.
- Implementar acciones tendientes a la prevención social y situacional de situaciones de inseguridad en la comuna.

El Diseño del Programa considera dos componentes:

Componente 1: Instalación y fortalecimiento de capacidades locales. La ejecución está a cargo del Departamento Comuna Segura de la División de Seguridad Ciudadana y los municipios participantes. El trabajo en las comunas se realiza a través de los Secretarios Técnicos y en coordinación con el Alcalde y los Consejos Municipales de Seguridad Ciudadana.

Componente 2: Modelos piloto multisectoriales de prevención social. La ejecución de este componente está a cargo de instituciones sectoriales especializadas. El Departamento Comuna Segura tiene el mandato de convocar al Sernam, el Mineduc, el Sename y el Conace a presentar diseños de proyectos piloto multisectoriales, que deberán formularse sobre la base de criterios técnicos, metodológicos y de coordinación sugeridos por la División de Seguridad Ciudadana y acordados con estas instituciones.

El Programa ha sido implementado:

- **Año 2001.** En 12 comunas del país: Región Metropolitana: El Bosque, La Pintana, Lo Espejo, Renca, Santiago, San Bernardo. Otras regiones: Copiapó, Coronel, Ovalle, San Pedro, Valdivia y Valparaíso.
- **Año 2002.** Se amplió a otras 12 comunas más: Región Metropolitana: Cerro Navia, Estación Central, Macúl, Pudahuel, San Miguel, San Ramón y Melipilla. Otras regiones: Calama, Linares, San Antonio, Talca y Talcahuano.
- **Año 2003.** Se incorporaron 16 nuevas comunas: Región Metropolitana: Colina, Huechuraba, La Florida, La Granja, Lo Prado, Maipú, Peñalolén, Puente Alto y Recoleta. En otras regiones: Antofagasta, Arica, Coquimbo, Concepción, Osorno, Temuco y Viña del Mar.
- **Año 2004.** Se incorporaron 16 nuevas comunas: Región Metropolitana: Cerrillos San Joaquín, Quinta Normal Pedro Aguirre Cerda, Conchalí, Otras Regiones: Rancagua,

Puerto Montt, Quillota, Los Ángeles, Chillán, Quilicura, Villa Alemana, La Serena, Curicó, Chiguayante, e Iquique.

- **A comienzos de 2005**, 14 nuevos municipios se integran al Programa: Región Metropolitana: La Cisterna, Independencia, Ñuñoa, Peñaflor. Otras regiones: Alto Hospicio, San Felipe, Quilpué, Constitución, Hualpén, Penco, Lota, Villarrica, Coyhaique y Punta Arenas.

En total, 70 comunas en todo el país se verán beneficiadas el año 2005 por el Programa Comuna Segura.³⁵

6.3 Proyectos comunitarios financiados mediante Fondos Concursables

- **Proyectos de promoción y participación comunitaria.** Están dirigidos a promover la participación organizada de la comunidad para el mejoramiento de su calidad de vida. Para ello se establecen canales de comunicación entre sus diversos grupos y organizaciones; y se implementa actividades socioculturales, artísticas, recreativas y deportivas ocupando en forma organizada y colectiva los espacios de uso público.
- **Proyectos de infraestructura participativa.** Estos proyectos se orientan a dar solución a los factores de riesgo situacionales –aquellas características físicas del territorio que provocan inseguridad o son factores reales que facilitan la comisión de delitos– y a potenciar los espacios comunitarios que constituyen recursos de la comunidad que permiten una mejor organización y gestión.
- **Proyectos de intervención psicosocial.** Esta línea está orientada a acoger, orientar y dar atención a personas, familias y grupos que viven situaciones de vulnerabilidad relacionadas con factores de riesgo, tales como dependencia de drogas, alcohol, violencia intrafamiliar, maltrato y/o negligencia, deserción escolar, conflictos vecinales o en el medio escolar, niños y jóvenes en estado de abandono y vagancia, entre otros.³⁶

6.4 Ajustes para el año 2005

En los cuatro años de implementación del Programa Comuna Segura, éste ha sido evaluado por diferentes instituciones y organismos.³⁷

La División Ciudadana del Ministerio del Interior ha decidido realizar para 2005 algunos ajustes, con el fin de hacerlo aún más efectivo en el área de la prevención y que responda a los lineamientos definidos en la Política Nacional de Seguridad Ciudadana.

- El re-diseño parcial contempla, entre otros, los siguientes cambios:

³⁵ Desde 2001, año en que comenzó a operar el programa, a la fecha, Comuna Segura ha financiado más de 2.700 iniciativas por un monto superior a los \$10 mil millones. Para 2005, este programa tiene contemplado invertir \$4.585 millones.

³⁶ Esta línea de intervención supone la colaboración de instituciones especializadas en el tema, con las cuales deberán establecerse acuerdos de cooperación y acompañamiento durante todo el proceso del proyecto, desde el diseño a la ejecución y evaluación.

³⁷ Los estudios son: “Evaluación del Programa Comuna Segura”, SUR Profesionales, 2004; “Sistematización de políticas públicas sobre seguridad ciudadana en Chile. Alcances para la co-producción”, Universidad Alberto Hurtado y Habitat (Naciones Unidas), 2003; “Análisis cualitativo de ejecutores de proyectos”, Fundación Acción Vecinal Comunitaria (AVEC), 2002.

- **Será un requisito indispensable que los municipios tengan un Plan Anual de Inversión en Seguridad Ciudadana.** A la fecha, Comuna Segura financiaba proyectos presentados por diversas organizaciones sociales, a través de los municipios. El objetivo es que para el año 2005 estas iniciativas estén enmarcadas en un Plan Comunal de Seguridad definido por el municipio.
- **Énfasis en los proyectos psicosociales.** Desde 2004 comenzó a entregarse una inversión directa del gobierno a proyectos de prevención situacional y psicosocial definidos por el municipio, que es de un 30%. El porcentaje restante se destina al Fondo Concursable. A partir del año 2005, el 30% de inversión focalizada se destinará sólo a proyectos de prevención psicosociales en violencia intrafamiliar; apoyo temprano a niños, jóvenes y mujeres en situación de riesgo; prevención del consumo problemático de alcohol, drogas e iniciativas de mediación, sobre todo en el ámbito escolar; y programas de atención a víctimas de delitos. Además, en relación con el 70% del Fondo Concursable, los proyectos de prevención psicosocial y situacional deben representar, cada uno, entre el 25% y 50% del total de estos recursos. De esta manera, se focalizarán los recursos en aquellos proyectos especializados en prevención delictual.
- **En el área de la prevención situacional,** los proyectos deberán centrarse en potenciar la construcción de espacios, recintos públicos, conjuntos habitacionales, calles y pasajes que garanticen un desplazamiento y habitar seguro de las personas.

7. Programa de Recuperación y Animación Participativa de Espacios Públicos, Calama, Chile

7.1 Antecedentes

Calama es una ciudad de alrededor de 135.000 habitantes, que se ubica en el norte de Chile –un oasis en el desierto más árido del mundo–, cuya principal actividad son los servicios a la minería. A 15 kilómetros de Calama se encuentra Chuquicamata, un gran asentamiento minero de la Corporación Chilena del Cobre, Codelco. En la actualidad, Calama y Chuquicamata se encuentran en un proceso de integración por motivos ambientales y económicos.

Calama presenta problemas para consolidarse como ciudad, los cuales han incidido en una fuerte percepción de inseguridad ciudadana. Entre otros, Calama es percibida como un lugar de paso, donde sólo se va a ganar dinero; la ciudad carece de bienes y servicios urbanos de calidad; y los medios de comunicación difunden imágenes dañinas para la gente y la ciudad.

El Programa de Recuperación y Animación Participativa de Espacios Públicos, de SUR Profesionales Consultores (2000-2002),³⁸ se realizó en el marco del Plan de Seguridad Ciudadana de la ciudad de Calama, inserto a su vez en el Plan Estratégico de Desarrollo Urbano de la ciudad (PEDUC).³⁹ Este Plan Estratégico se ha propuesto hacer transformaciones en la perspectiva de mejorar la calidad de vida urbana, ambiental y social de Calama. En este contexto, esta experiencia se planteó para contribuir a un cambio de la cultura de la violencia, asociada a la desorganización familiar y social propia de la vida de una ciudad minera, haciendo a ésta más amable y segura.

³⁸ Primer premio nacional en el Concurso Buenas Prácticas Urbanas (2003), realizado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile.

³⁹ Han sido actores principales del Plan: Gobernación Provincial del Loa, y Municipio de Calama.

7.2 El Programa

A través del Programa, se diseñó y construyó en forma participativa ocho espacios públicos de encuentro, esparcimiento y recreación. Están localizados en antiguos terrenos baldíos, insertos en barrios de sectores de bajos y medios ingresos.⁴⁰

Los barrios en los cuales se realizó la intervención son: Población Los Copihues, Población Rene Schneider, Población Nueva Alemania, Villa Kamac Mayu, Villa Algarrobo, Villa Oasis y en el Camping Cobreloa, emplazado en el Club Cobreloa, con el propósito de acoger a niños y jóvenes de Calama que requieran de un lugar para la recreación y el deporte.

Metodológicamente el programa se propuso intervenir en:

- **El ámbito físico**, por medio de la producción y recuperación de espacios públicos, como plazas, juegos infantiles, sedes sociales, multicanchas, entre otros.
- **El ámbito social y comunitario**, mediante la promoción de conductas prosociales, como la autoestima, respeto, solidaridad, asociatividad, e impulsando la participación en asuntos públicos a través de la elaboración, ejecución y mantenimiento de proyectos comunitarios.

Las diversas reuniones entre el equipo del Programa y los pobladores permitieron definir problemas, necesidades y aspiraciones. En este proceso, los habitantes de cada población o villa fueron los actores encargados de diseñar y construir los nuevos espacios públicos.

Los principales pasos llevados a cabo fueron los siguientes:

- El trabajo comenzó con reuniones en las que se conoció a los vecinos y se les planteó la propuesta. En conjunto se definió el lugar que sería intervenido.
- Luego, los vecinos dibujaron sus expectativas e ideas acerca del espacio seleccionado.
- El equipo técnico realizó un diseño final, que reunió las características y requerimientos expresados por los vecinos.
- El Programa entregó los materiales y apoyo técnico, en tanto que la gente colaboró en la construcción del nuevo espacio.
- Una vez terminado el proyecto, se dio comienzo a una etapa que ha estado, principalmente, en manos de los habitantes: animar y cuidar el nuevo espacio.

El proceso de creación, diseño y construcción colectiva de los espacios públicos ha tenido efectos positivos en el aumento del respeto y solidaridad al interior de las comunidades en las que ha intervenido el Programa. Por otra parte, se ha fortalecido la convivencia y la capacidad de lograr acuerdos entre las personas para llevar a cabo nuevas acciones en beneficio de su hábitat.

En los diferentes espacios públicos se han realizado actividades de animación, como cine, batucadas y malabarismo. También se han celebrado aniversarios y fiestas: Día del Niño, Fiestas Patrias, Navidad. Se han compartido ollas comunes. Este uso intensivo y la animación de los lugares han sido una oportunidad para que los habitantes consoliden la confianza, favoreciendo la cohesión social.

⁴⁰ En Calama, de acuerdo a un catastro realizado por el Plan Estratégico de Desarrollo Urbano (PEDUC), existen más de 300 sitios eriazos.

7.3 Impacto y sostenibilidad

El Programa de Recuperación y Animación de Espacios Públicos realizado en Calama ha estado inserto en una red en la cual diversas instituciones colaboran; entre otras: PEDUC, Codelco, Municipio, Gobernación del Loa, Programa Previene, Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis), y programas vinculados la salud y la educación. Esta articulación de actores ha permitido aumentar el impacto y fortalecer la sustentabilidad del Programa en el tiempo.

Ejemplo de esto son las reuniones periódicas de las organizaciones de vecinos de Calama con diversas instituciones, en las cuales han logrado acuerdos con autoridades en función del mejoramiento de la seguridad y convivencia en la ciudad. Los vecinos también han aprendido a hacer y presentar proyectos complementarios a los realizados en los espacios públicos. Estos nuevos proyectos han facilitado la obtención de logros, por ejemplo arreglo de las fachadas de sus casas, conformación de grupos dedicados al deporte o la música, formación y capacitación laboral, capacitación en programas de prevención de consumo de alcohol y drogas.

Respecto del impacto directo, considerando el número de personas por casa y el número de familias de las cuadras adyacentes a los espacios construidos, la cantidad de beneficiarios directos del programa alcanzaría a 1.700 personas.

Respecto de los efectos y beneficios indirectos, se debe destacar que el programa, producto del éxito logrado en el primer año, logró ampliarse a una segunda etapa.⁴¹ Ejemplo de esto son los siguientes logros:

- En el año 2002, a los fondos de Codelco se sumaron recursos de Enaex y el Fondo de las Américas-Chile.
- En el año 2001, la experiencia fue conocida y valorada por pequeños grupos; en 2002, diversos barrios organizados de la ciudad postularon a ser favorecidos por el programa, para lo cual se organizaron presentando mejores ofertas como contrapartes: recursos humanos, económicos y materiales.

Finalmente, es importante subrayar que las autoridades técnicas y políticas de la ciudad han incorporado el tema de la recuperación participativa de espacios públicos y sus procedimientos en su política. Actualmente la recuperación de espacios públicos es una de las líneas del Programa Comuna Segura Compromiso 100, coordinado por la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior de Chile.

8. Plan Alerta del Barrio Saavedra: Internet en la seguridad urbana. Buenos Aires, Argentina

8.1 Antecedentes

El barrio Saavedra es un sector habitado por vecinos de clase media y media baja de la ciudad de Buenos Aires. En sus cercanías se localiza un sitio de muy escasos recursos, el barrio Mitre. Un alto porcentaje de los vecinos del barrio es de la tercera edad.

El Plan Alerta nació el año 1997 como propuesta de un grupo de vecinos del barrio Saavedra ante el incremento del delito y ante la falta de acciones concretas por parte del Estado. Surgió como intento de vencer el miedo y la inmovilidad, generados, en palabras de uno de los

⁴¹ Financiamiento del Programa: el año 2001, Codelco, División de Chuquicamata, entregó 50 millones de pesos, y el año 2002 Codelco Norte, 30 millones; Enaex, 16 millones; y el Fondo de las Américas-Chile, 6 mil trescientos millones.

vecinos, “al sentir que la calle no nos pertenecía y nos obligaba a encerrarnos tras las rejas”.⁴² Un grupo de vecinos se constituyó informalmente en ‘Vecinos Alerta’. Este grupo, llamado luego ‘Vecinos Solidarios del Barrio Saavedra’, desarrolló el Plan Alerta.⁴³

8.2 El Plan Alerta

El Plan Alerta, en un marco de participación y colaboración de los vecinos, busca reducir la violencia urbana y prevenir el delito. Sus objetivos principales son:

- Difundir los conceptos básicos de la prevención individual y comunitaria del delito.
- Favorecer el debate público sobre la seguridad urbana.
- Colaborar para que la seguridad pública sea ofrecida con equidad a todos los habitantes.
- Demostrar a funcionarios y gobernantes que la comunidad está dispuesta a colaborar en la solución de sus propios problemas en pleno ejercicio de sus derechos cívicos.

El Plan se basa en tres líneas de trabajo:

- Desarrollo de hábitos de conducta y rutinas individuales para reducir la oportunidad del delito.
- Desarrollo de actitudes solidarias en la comunidad para lograr una protección colectiva.
- Coordinación de actividades comunitarias con la policía del área.

El Plan considera la organización de una cuadra (unidad funcional), donde los vecinos, intercambiándose sus números telefónicos y acrecentando la observación, forman una cadena solidaria, alertándose y consultándose entre sí ante la detección de cualquier anomalía o actitudes sospechosas. De considerarlo necesario, o ante el delito en curso, dan aviso inmediato a la Policía. Los vecinos pueden implementar otras medidas que consideren más convenientes, todas de acuerdo a su criterio, necesidades y posibilidades; entre ellas, reforzar el alumbrado público iluminando las entradas a los domicilios; instalar alarmas comunes o individuales; instalar carteles cerca de las esquinas indicando que la cuadra está utilizando este programa, entre otros.

El Plan Alerta no combate a los delincuentes. Apunta a desalentar los delitos más comunes: arrebato, violación de domicilio, asalto a pequeños comerciantes, entre otros, disminuyendo su oportunidad. Participar del Plan no implica transformarse en informante o vigilante armado. Se trata de tomar actitudes solidarias y participativas de autoprotección. Lo que propone es una actitud activa, pero pacífica.

En el Plan Alerta se distinguen dos ámbitos de acción: el *espacio público físico* de la ciudad y el *espacio público de los flujos en la red de información* vía Internet.

- En el primer ámbito, las acciones se vinculan a la organización del grupo de vecinos, a la modificación y establecimiento de nuevas actitudes, conductas y rutinas en el

⁴² Entrevista a Silvio Dobrila integrante de Vecinos Solidarios Plan Alerta del Barrio Saavedra. Diciembre, 2002. www.laopiniondelagente.com.ar

⁴³ El sistema que propone el Plan Alerta está adaptado del programa “*Neighbourhood Watch*” (Vigilancia Vecinal) que aplica Scotland Yard, el cual fue conocido por los vecinos a través de Internet. Posteriormente Scotland Yard envió al grupo de vecinos un folleto, explicando el programa en detalle.

marco de la vida del barrio. Su entorno geográfico es el barrio Saavedra y otros barrios aledaños, en los cuales se implementan estrategias territoriales.

- En el segundo ámbito, las acciones forman parte de la “la red” (páginas web, lista de correo, *e-mails*). En este caso se puede distinguir su proyección a través del análisis del uso de TIC (Tecnologías de la Información y la Comunicación) vía Internet, que han permitido una fluida comunicación entre los miembros del grupo participante del Plan Alerta, y funcionarios políticos y policiales. Este intercambio ha facilitado el debate sobre conceptos y posturas vinculados a la lucha contra el delito, así como a la gestión local y nacional en el tema de seguridad.

8.3 Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)

En el inicio del Plan Alerta, las TIC fueron un medio de búsqueda de información y de difusión. Su uso estaba vinculado a la necesidad creciente de diversificar y sistematizar la información que resultara pertinente y luego expandir los alcances de las experiencias desarrolladas.⁴⁴ Entre los meses de julio y agosto de 1997, los vecinos implementaron un foro y pidieron opiniones y sugerencias a los especialistas en el tema de la seguridad urbana.

La construcción del sitio web de los “Vecinos Solidarios de Saavedra” es una de las más tempranas iniciativas del grupo. Estuvo operable en octubre de 1997, aun con anticipación al lanzamiento formal del Plan Alerta, ocurrido en marzo de 1998. En un segundo momento se pensó en el sitio web como una forma de sistematización y difusión de la experiencia. En septiembre de 2001 realizaron el lanzamiento de un segundo sitio (<http://members.tripod.com.ar/planalerta/>).

En 1999 se proyectó la creación de un foro de intercambio de ideas a través de una lista de correo en *Yahoo Groups*. La lista de distribución del Plan Alerta se abrió en noviembre de 1999.⁴⁵ Es en castellano, sin moderación, de acceso restringido y posee actualmente 42 miembros y una actividad de 1266 correos electrónicos distribuidos (a marzo de 2002), lo que hace un promedio de actividad de 1,6 correos por día. La lista de correo es una ‘red cerrada’, de acceso restringido. De esta forma se pretende garantizar que sólo estén los vecinos interesados en la organización de cuadras o en políticas de prevención del delito.

8.4 Impacto y sustentabilidad

El Plan Alerta ha superpuesto estrategias urbanas con estrategias en la web. El valor agregado del Plan Alerta respecto de otras experiencias vinculadas al tema de la seguridad comunitaria, es el alcance y sustentabilidad alcanzado a través del uso de las TIC. El Plan Alerta está conectado por Internet a la Red del Plan Alerta. Los grupos de esta Red funcionan en varios barrios de Capital Federal, en el conurbano bonaerense, localidades del interior del país, y hasta en el exterior, en Montevideo.

Uno de sus impactos más significativos ha sido la transformación cultural que se ha producido en sus integrantes. Los integrantes del Plan Alerta creen haber incidido en la disminución de la sensación de inseguridad de los vecinos del barrio. Ésta sería la resultante de tener una mayor cantidad de vecinos comunicados y conectados, atentos a lo que sucede en su barrio. Sostienen que ha disminuido el número de delitos en las zonas que han implementado las

⁴⁴ Los recursos humanos, técnicos, económicos y tecnológicos con los que contaron los integrantes del Plan Alerta fueron aportados por el grupo de vecinos: conexiones a Internet, tarifas telefónicas, carteles en las diferentes cuadras del barrio.

⁴⁵ <http://groups.yahoo.com/group/PlanAlerta>) con el nombre de ‘Plan Alerta: Prevención Comunitaria del Delito y la Violencia’.

técnicas de prevención situacional, que ha dejado de producirse esa seguidilla de robos violentos en la zona que tanta zozobra causara. Manifiestan que esta situación es un hecho objetivo, pero no pueden establecer en qué medida es producto urbano exclusivo del Plan Alerta.

El Plan ha establecido múltiples contactos nacionales e internacionales. Muchos barrios y cuadras de la ciudad de Buenos Aires y del interior del país lo han tomado como referente de cómo organizarse y cómo participar en el tema de seguridad desde la condición de vecinos. Algunos, incluso, han llegado a diseñar su propia página web, como un grupo de la provincia de Buenos Aires (www.cuadrasolidaria.8m.com).

Los Vecinos Solidarios, conscientes de la expansión obtenida gracias al uso de las TIC, han desarrollado y promovido una propuesta de portal o sitio web a través del cual pudiesen trabajar junto con el Plan Nacional de Prevención del Delito (PNPD) (www.pnpd.gov.ar). Esta propuesta fue presentada en el mes de febrero de 2001.

9. Metodologías y herramientas

En la perspectiva de avanzar en elementos de diagnóstico, de análisis y de intervención en el ámbito de la seguridad urbana, en esta sección se revisan, en términos generales, dos metodologías y herramientas desarrolladas en la última década, que han tenido como foco de interés la relación entre el espacio urbano y la seguridad.

La primera se refiere a la **georeferenciación** como herramienta para el diagnóstico de problemas de seguridad, en la cual se analiza la distribución espacial de fenómenos delictuales. A través de esta herramienta se generan mapas que muestran tanto hechos delictivos como percepciones de inseguridad, lo que permite identificar zonas específicas de mayor o menor riesgo y temor.

La segunda es CPTED (*Crimen Prevention Through Environmental Design*) o **prevención del crimen mediante el diseño urbano**. Ésta es una metodología orientada a la prevención en seguridad, consistente en un conjunto de estrategias de prevención del crimen que buscan aumentar la confianza de la comunidad y reducir la percepción de temor, así como los delitos de oportunidad en el espacio urbano, dando un especial énfasis al rol de la participación comunitaria en los procesos de gestión a escala local. La premisa básica de CPTED es que tanto el apropiado diseño urbano como el eficiente uso del medio ambiente, pueden llevar a una reducción en la comisión de delitos y en la percepción de temor a los mismos.

9.1 Georeferenciación, o espacialización de los delitos y de la inseguridad

El uso de la Tecnologías de la Información y la Comunicación como herramienta analítica de la delincuencia se inició hace más de sesenta años. En 1942, Shaw y McKay⁴⁶ descubrieron que los delitos no se distribuyen al azar en el espacio urbano, y que la localización de delitos en determinadas áreas urbanas se veía afectada por las características del contexto ecológico. Estos lugares fueron denominados como “áreas desviadas” o “*deviant places*” (Stark, 1996).

En este tema, algunos estudios destacan que se puede identificar al menos dos tipos de factores asociados: los situacionales y los sociales (Hein, 2004). Con respecto a los factores situacionales, se dice que la concentración espacial de hechos delictivos en áreas determinadas se debe a que éstas comparten características que facilitan y/o precipitan su ocurrencia. Ejemplo de

⁴⁶ El trabajo de Shaw y McKay dio inicio a una línea de investigación orientada a comprender los factores que explican la concentración espacial de variables delictivas (Hein, 2004).

esto, son algunas zonas en las cuales existe cierta concentración de blancos atractivos, como, por ejemplo, los centros comerciales. Otro ejemplo se refiere a áreas que se vuelven vulnerables debido a una iluminación inadecuada o a la ausencia de vigilancia formal o informal.

En cuanto a los factores sociales, se ha observado que ciertas áreas con altos niveles de delitos se caracterizan por la concentración de problemas, tales como altos índices de desempleo, pobreza, bajos índices educacionales, mala reputación de comunidades y barrios, alta rotación de residentes, falta de sentido de control sobre el contexto, baja presencia de prácticas protectoras de socialización y bajos niveles de participación, entre otros.

Mapas de hechos delictivos y mapas de percepción de inseguridad

Según Andrés Hein, existen básicamente dos tipos de mapas: los mapas conductuales, y los cognitivos o perceptuales. Los primeros registran los lugares en los que ocurren determinados comportamientos, (un asalto o arresto). Los mapas cognitivos permiten revelar cómo perciben los usuarios su espacio. En relación con la delincuencia, este segundo tipo de instrumento permite identificar aquellos lugares en los cuales las personas se sienten más o menos atemorizadas.

Los mapas permiten describir gráficamente la forma en que se distribuyen diversas variables delictivas en el espacio. De este modo, pueden analizarse los fenómenos de aglomeración o dispersión de delitos, así como representar el nivel de acuerdo existente entre los entrevistados respecto de las características subjetivas que tienen los diversos espacios urbanos, como paraderos, escuelas o plazas (Hein y Rau, 2004).

En el contexto de un diagnóstico del delito orientado a la toma de decisiones, no sólo es importante identificar lugares en que objetivamente ocurre una mayor victimización, sino que también lugares en que las personas se sienten atemorizadas o perciben que con frecuencia suceden hechos relacionados con una falta de control social. La percepción de temor es una variable relevante, ya que está asociada a la inhibición de algunas conductas, por ejemplo, ir a ciertos lugares.

La construcción de mapas de delincuencia puede tener al menos dos tipos de fuentes:

- **Fuentes cuantitativas**, especialmente útiles cuando se realiza el estudio de grandes extensiones territoriales, por ejemplo, de una comuna. Los mapas pueden ser contruidos sobre la base de denuncias de delitos o encuestas de victimización. En el caso de estas últimas, es significativo que el muestreo considere la “representatividad espacial” de los encuestados, para asegurar la representación de los distintos sectores territoriales.
- **Fuentes cualitativas**, apropiadas para trabajar en pequeñas extensiones territoriales, por ejemplo, un barrio. En estos casos los mapas pueden ser contruidos sobre la base de entrevistas y grupos focales, ya sea con vecinos, encargados municipales, policías, entre otros.

La experiencia internacional demuestra que el uso de mapas digitales es una técnica de valor para la planificación de acciones de control y puede convertirse en una interesante herramienta de prevención de la delincuencia y el temor. En el caso de la prevención, el desarrollo de nuevos programas computacionales de georeferenciación permite generar un análisis sofisticado para estudiar los factores situacionales y sociales asociados a la concentración de problemas de inseguridad en ciertas áreas. Así, la georeferenciación de variables delictivas puede contribuir, por ejemplo, en las decisiones de planificación y desarrollo urbano orientadas a prevenir la futura aglomeración de problemas de delincuencia en algunas zonas. El uso de la

georeferenciación de variables delictivas es una herramienta que se encuentra aún en pleno desarrollo, por lo que se pueden esperar grandes avances tecnológicos en los próximos años.

9.2 CPTED (*Crímen Prevention Through Environmental Design*) o Prevención del Crímen Mediante el Diseño Urbano

Este programa tiene su origen en los estudios del investigador C. Ray Jeffrey. En su libro CPTED (1971)⁴⁷, acuña el término Prevención del Crímen por el Diseño Ambiental (CPTED). Sus propuestas están basadas en las ideas tanto de Jane Jacobs (1961) como de Oscar Newman (1996). Según Jeffrey, el diseño y uso apropiado y eficaz del medio ambiente puede ayudar a reducir la incidencia y miedo al crimen, incorporando, además, una mejora en la calidad de vida de las personas.

CPTED está basado en tres principios centrales que proveen cambios sistemáticos y soporte de problemas con aproximaciones de solución al crimen:

- i) control natural de los accesos;
 - ii) vigilancia natural;
 - iii) reforzamiento territorial.
- **Control natural de los accesos.** El control natural de los accesos es una estrategia de diseño que apunta a reducir la oportunidad criminal. Los objetivos del control natural de accesos son proveer “ojos en la calle”. Por ejemplo, conectar accesos directos normales con áreas observables y prevenir la colocación de accesos en áreas no observadas, y diseñar espacios que provean en la gente un sentido direccional, además de darle alguna indicación natural de salida o entrada, y proveer un número limitado de rutas de acceso.
 - **Vigilancia natural.** Constituye una estrategia de diseño que busca incrementar la visibilidad sobre una propiedad o espacio público. La apropiada ubicación y diseño de ventanas, iluminación y paisaje aumenta la capacidad de aquellos que se preocupan de observar a las personas que circulan en el espacio público, lo que provee la oportunidad de cambiar comportamientos inadecuados o reportarlos a la policía o al dueño de la propiedad. Cuando la ‘vigilancia natural’ es usada en su máximo potencial, aumenta la posibilidad de detener el crimen, haciendo que el comportamiento del agresor sea fácilmente notable.
 - **Reforzamiento territorial.** Las oportunidades de delincuencia se reducen cuando un lugar está bien cuidado, o es percibido como tal por una persona. El diseño de espacios para aumentar un sentido de propiedad usa muchas técnicas, como la ubicación deliberada de actividades seguras en áreas potencialmente inseguras. En ese caso aumenta no sólo el uso, sino también el mantenimiento del área. Otra estrategia es diversificar espacios logrando que respondan a necesidades de diversos grupos de ciudadanos.

⁴⁷ La Asociación Internacional CPTED (ICA, International CPTED Association) es una organización internacional sin fines de lucro, que tiene como misión fundamental la creación de medio ambientes seguros y el mejoramiento de la calidad de vida, a través del uso de los principios y estrategias CPTED. El nacimiento formal de ICA se remonta a la primera conferencia internacional de CPTED, realizada en 1996 en Calgary, Alberta, Canadá. Hoy en día, ICA posee más de 700 miembros en 40 países. Existen Capítulos de ICA en el Reino Unido (DOCA), Holanda, Australia y, en formación, en Canadá, Estados Unidos y Latinoamérica.

En Chile, la Fundación Paz Ciudadana, en conjunto con el Departamento de Diseño Urbano de la ciudad de Toronto, Canadá y los departamentos técnicos de las municipalidades involucradas, desarrolló el proyecto de Prevención de la Delincuencia Mediante Diseño Ambiental en dos comunas de la ciudad de Santiago: La Granja y Peñalolén. Esta elección se apoyaba en la evidencia que indicaba que en ambas comunas tanto las estadísticas de delitos como la percepción de temor eran importantes (Stephens y Rau, 2000).

En esta experiencia se aplicaron los conceptos del programa CPTED para diagnosticar las áreas más vulnerables a la delincuencia desde el punto de vista del espacio urbano. Una vez detectadas estas áreas, se hicieron recomendaciones de modificación en relación con los elementos del entorno físico que tornaban el espacio público más inseguro.

Entre las recomendaciones surgidas del proyecto se destacan las siguientes:

- Promover la utilización del espacio público por pequeños locales comerciales.
- Fomentar la ubicación de ferias que traigan ocupación al espacio público.
- Promover la ubicación de juegos infantiles que atraigan a niños y padres.
- Fomentar el mantenimiento de áreas verdes por parte de los vecinos.
- Apoyar la creación de áreas verdes gestionadas por la comunidad.
- Diseñar claramente las rutas de recorrido principales y sus alternativas.
- Dotar de mobiliario urbano necesario para acoger las actividades del público de día y de noche.
- Promover en plazas la utilización de elementos tanto físicos como vegetales que tiendan a un diseño esbelto y a la transparencia.
- Promover la utilización de luminaria a escala peatonal en el espacio público, especialmente en las áreas donde hay mobiliario urbano.
- Fomentar la realización de ejes luminosos que abarquen recorridos peatonales de mayor extensión.
- Fomentar la utilización de luminarias a distintas alturas en un mismo espacio público.
- Promover la ubicación de luminarias en espacios centrales para evitar su obstrucción por vegetación.
- Promover la ubicación de luminarias de mayor altura en zonas industriales.
- Promover la realización de pasajes peatonales que respondan a la necesidad de las personas de caminar por el centro de las calles.
- Promover la realización de claros recorridos peatonales que se diferencien de las áreas verdes.
- Fomentar la creación de recorridos perimetrales en torno a los espacios públicos.
- Fomentar la creación de recorridos alternativos en un mismo espacio público.
- Pintar murales en paredes vulnerables.
- Incentivar la educación de normas de limpieza y de reciclaje de basura por parte de la comunidad.
- Instalar basureros fuera del alcance de los niños y animales en áreas públicas.

- Recolectar basura de manera más frecuente por parte del municipio.
- Promover la transparencia del cierre del antejardín con rejas o cercos vivos.
- Fomentar las actividades en el antejardín para reforzar el control natural del espacio público.
- Reforzar el control visual del usuario en el espacio público mediante comercio local.
- Reforzar el control visual del usuario en el espacio público mediante jardinería en las calzadas.
- Ubicar luminarias y teléfonos en las esquinas más concurridas.

10. Conclusiones y lecciones principales

10.1 El espacio público es un actor en la seguridad urbana

Una de las principales conclusiones del análisis realizado apunta a que es necesario romper el círculo vicioso de abandono de los espacios públicos y multiplicación de la inseguridad. Y ello no sólo a través de políticas y acciones de seguridad (preventivas, disuasorias o represivas) y de políticas estructurales (sociales, económicas y culturales), sino también a través de una política de espacios públicos ambiciosa que tenga en cuenta la seguridad ciudadana. Una buena planificación y gestión de los espacios públicos constituye una oportunidad de producir ciudadanía y convivencia urbana.

Estudios recientes señalan que, por una parte, tácticas y estrategias de prevención suponen la exigencia de recuperar los espacios para disminuir el delito de manera eficaz por medio de una buena administración; sin embargo, por otra parte, también es necesario reflexionar respecto a los resultados negativos que produce su abandono (Vanderschuren y Lunecke, 2004). En este sentido, el espacio público no es reductible a un simple lugar para gestionar. El espacio público es también un espacio social y cultural cuyas cualidades reflejan la calidad de las relaciones sociales. Por tanto, gestionar el espacio público se vuelve una prioridad en el esfuerzo de controlar la inseguridad. Esta gestión no es solamente una forma de preservación del orden. Obviarla sería olvidar la cualidad de multifuncionalidad del espacio público: social, cultural y económico.

En forma específica, las políticas urbanas y habitacionales pueden influir en la creación de espacios públicos y equipamientos que tengan efectos preventivos o integradores respecto a los grupos violentos o de alto riesgo. Ejemplos de tales políticas son: asegurar una intensidad de uso de los espacios públicos, facilitando una mezcla de actividades en barrios de bajos ingresos; diseñar equipamientos conectados a puntos de transporte; promover la calidad de los materiales, dándole prestigio al lugar; promover que el ordenamiento de las diversas áreas –comerciales, residenciales, culturales y sociales– disminuya el efecto de áreas conflictivas (en deterioro o abandonadas). En forma complementaria, la oferta específica dirigida a grupos en situación de riesgo puede ser educativa o cultural: escuela de circo para jóvenes, espacios disponibles para iniciativas propias (música, deportes) o escuelas-talleres vinculadas a posibles demandas del entorno (que pueden completarse con microempresas o asociaciones que aseguren luego la gestión de servicios y, por lo tanto, generen empleo). Según Borja (2003), se trata de proponer una política inclusiva, que dé cuenta de problemáticas complejas; por lo tanto, se trata de una política transversal o multidimensional, que responda tanto al urbanismo como a la cultura.

10.2 Diversidad, integración social e identidad en los espacios públicos

Un hecho relevante para garantizar el uso del espacio público por parte de todos es la diversidad, tanto de funciones como de usuarios. La misma seguridad queda así de una manera o de otra garantizada, a pesar de las contradicciones que genere el multiuso. Si solamente un grupo se apropia del espacio público, el resto de la población vive en el temor al mismo. Los lugares se tornan excluyentes.

El miedo al crimen y la sensación de inseguridad ciudadana tiende a producirse por la apropiación exclusiva –y excluyente– del espacio público por un determinado grupo social, lo que lo convierte en “terreno ajeno y peligroso” para otros.⁴⁸ Una política de seguridad vinculada a los espacios públicos supone en parte importante organizar la heterogeneidad y sentido de pertenencia local: instaurar, preservar y promover la comunicación entre grupos diferentes, que habitan un territorio común. En esta visión de diversidad, es de enorme importancia la identificación de los habitantes con lugares simbólicos, que refuercen tanto el patrimonio material como social y sean capaces de provocar comunicación. En ausencia de esto, la comunicación bien puede establecerse a través del conflicto.

Promover la integración implica que cada grupo debe encontrar espacios y lugares, signos y señales con los que se pueda identificar. Reforzar la identidad de grupo (de edad o de género, barrial o cultural) no se contraponen a la integración global en la ciudad, sino que generalmente la facilita. Si la ciudad debe contribuir a la expresión de las identidades diferenciadas, también debe generar el encuentro y el intercambio, estimulando la innovación y la tolerancia. Para esto, el reconocimiento de las diferencias en el territorio y el derecho al encuentro se tornan condiciones fundamentales.

Desde esta perspectiva, las iniciativas que propician un enfoque diferenciado hacia los jóvenes son un aporte. Dentro de este tipo de estrategia es posible distinguir aquellos programas que están orientados a la generación y fortalecimiento de espacios físicos y públicos que los jóvenes puedan utilizar para su recreación y actividades; ejemplos de ellos son las experiencias del Plan de Formación en Recreación realizado en Palmira, Colombia, y la de AXIS, en México. Al respecto, la hipótesis que plantea que la recreación –en el caso de jóvenes y adolescentes– puede prevenir el crimen es ampliamente aceptada en la política de prevención del delito. Asimismo, las actividades recreativas no sólo ejercen un rol preventivo, sino que también proactivo, en cuanto pueden estimular el involucramiento de jóvenes en conductas “pro sociales”, el desarrollo de habilidades para la diversión y, además, pueden motivar la conducta “pro social” de otros jóvenes del entorno (Vanderschuren y Lunecke, 2004).

10.3 Participación y gestión local en la coproducción de la seguridad

Una conclusión que se impone es que es necesario abordar más global y efectivamente las diversas dimensiones de la inseguridad. Ante la inseguridad, las políticas sociales, aun las bien focalizadas, pueden ser insuficientes. Es decir, es necesario el diseño de una política de **coproducción** de la seguridad ciudadana: una política de seguridad global que tenga la capacidad de movilizar y articular a todos los actores de la sociedad.

⁴⁸ Según los estudios de victimización, quienes tienen más miedo de ser víctimas de crímenes violentos, curiosamente son personas que habitan en guetos marginales y/o enclaves fortificados para personas de altos ingresos y que poseen poco contacto con realidades territoriales en las que se produce superposición de funciones urbanas.

En este sentido, es fundamental el desarrollo de estrategias que promuevan la formación de liderazgos representativos capaces de potenciar a las organizaciones sociales, y que contribuyan a la recuperación de los espacios públicos usurpados por la inseguridad desde una perspectiva integral. En este desafío, el rol y el aporte de las organizaciones de las mujeres y de las instancias del gobierno local pertinentes es central, como lo muestra el proyecto Ciudades Seguras para las Mujeres, Ciudades Seguras para Todos, realizado en la ciudad de Rosario, Argentina.

Desde otra perspectiva, la experiencia del Plan Alerta del barrio Saavedra de Buenos Aires, Argentina, muestra cómo una organización vecinal se forma y desarrolla en el tema de la seguridad; cómo empieza a establecer vínculos y dialogar con actores institucionales a cargo de la seguridad; y cómo, a la vez, expande su experiencia e impacto a otros ámbitos, a través del uso de Tecnologías de Información y Comunicación, TIC.

La revisión de experiencias y las lecciones que de ellas se desprenden, señalan que la creación de espacios públicos seguros no pasa solamente por implementar las tácticas de planificación y diseño pertinentes. También es fundamental que la comunidad se apropie de su entorno y pueda construir lazos de confianza y solidaridad que la ayuden a mejorar su calidad de vida, y que contribuyan a potenciar su capacidad de organización y formulación de nuevas iniciativas. En este sentido, destacan los resultados del Programa de Recuperación y Animación Participativa de Espacios Públicos, realizado en la ciudad de Calama, en Chile.

Otra lección importante necesaria de destacar es el valor determinante del nivel local para la implementación de las políticas de seguridad vinculadas al espacio público. Los habitantes que viven, trabajan y juegan en el territorio son los que mejor conocen y comprenden las necesidades de éste, sus problemas, potencialidades y soluciones. También son ellos los más indicados para identificar y movilizar actores y recursos en un proceso de construcción local de seguridad. La experiencia actual de los Consejos Comunales, instancias claves en el Programa Comuna Segura – Compromiso 100, desarrollado en Chile, reafirma este hecho.

Por otra parte, una política de seguridad con las características señaladas involucra a las diversas instancias de un gobierno local. Una cultura que promueve la prevención en seguridad debe incluir a los departamentos como Vialidad, Educación, Obras Públicas, Salud, Cultura, entre otros, que deberían asumir la seguridad urbana como una dimensión transversal incorporada a la definición e implementación de sus políticas locales.

10.4 Diseño, materialidad y buen uso de los espacios públicos

En una situación de pobreza, la calidad en el diseño y la materialidad de los espacios públicos es esencial. Es primordial la localización de las viviendas, la orientación que tengan los frentes de las mismas y sus jardines delanteros, ya que son éstos los elementos que facilitan y gradúan el contacto entre el interior de la casa y el exterior. Árboles, plantas y el mobiliario urbano son elementos prioritarios para mejorar la calidad de los espacios públicos; y, entre ellos, la iluminación y pavimentación de las veredas y calles son fundamentales.

Cuando el diseño del barrio obstaculiza el uso cotidiano del espacio público por parte de los habitantes –con muros, sitios eriazos o elementos de cierre no transparentes–, se afecta negativamente el contacto visual y físico de los vecinos. Si los bordes del espacio público no propician el contacto, éste será sólo un lugar de tránsito, un corredor, perdiendo su valor como lugar de encuentro.

En muchos sectores urbanos, la necesidad de protección ante la delincuencia se expresa en un “mundo enrejado” en ventanas, escaleras, accesos y pasajes. Estos cierres constituyen una privatización que corta y excluye el libre transitar y la transparencia del espacio público. Hacer

que calles y plazas de un barrio sean un espacio seguro para vecinos y visitantes requiere, por una parte, implementar elementos físicos que colaboren a un mayor control visual (bordes transparentes, iluminación y vegetación adecuada, escaleras e ingresos amplios, entre otros). Por otra parte, requiere desarrollar formas de asociación de los vecinos que fortalezcan un mayor intercambio y control social.

En este sentido, en Chile, la experiencia del Programa Comuna Segura – Compromiso 100, da cuenta del interés de la ciudadanía por recuperar, física y socialmente, sus espacios públicos. Algunos estudios recientes dan pistas en dicho sentido: el Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile en el año 2002 mostró que el 55% de un total de 320 proyectos comunitarios beneficiados por el programa Comuna Segura, fueron de recuperación de espacios públicos e infraestructura. Si bien en dichos proyectos el 20% corresponde a sólo infraestructura, un 25% estuvo orientado a recuperar espacios verdes y a ocuparlos con actos culturales y recreativos (Dammert y Lunecke, 2004).

En términos de diseño, se destaca la herramienta del CPTED (*Crímen Prevention through Environmental Design o Prevención del Crímen por el Diseño Urbano*), que enfatiza la necesidad de facilitar a través del diseño la vigilancia natural, es decir, aumentar la posibilidad de ver y ser visto por otros en dicho espacio. De igual forma manera, CPTED destaca la importancia del fortalecimiento de las relaciones sociales que intervienen en la utilización de los espacios y en el sentido de pertenencia de los mismos por parte de la comunidad. Otros elementos señalados por esta herramienta son la necesidad de instalar mecanismos de control de accesos a los espacios públicos, y la necesidad de mantenerlos con iluminación y limpieza que permitan su buena uso.

Es decir, es necesario poner énfasis no sólo en la importancia del diseño y la calidad de los materiales, sino también en la forma en que los espacios son utilizados por la ciudadanía.

10.5 A modo de balance

En términos generales, respecto de las diversas experiencias en torno a los espacios públicos y la seguridad urbana en la región, se puede señalar que existen esfuerzos significativos, conducentes a indagar propuestas alternativas y soluciones que contribuyan a dar respuesta al incremento tanto de los hechos de violencia como de la percepción de inseguridad urbana. En términos más específicos, sin embargo, es necesario distinguir algunas insuficiencias en estos esfuerzos. Por ejemplo: cobertura parcial y, en ocasiones, corta duración en el tiempo; y, en ciertos casos, una restringida intervención de la sociedad civil.

Tomando como referencia a Vanderschuren y Lunecke (2004) y haciendo una revisión, en forma de síntesis, de las condiciones de éxito de las experiencias en el ámbito de la seguridad urbana en la región, se puede señalar que:

- Las experiencias más exitosas se inscriben en enfoques integrales de prevención. Esto significa que no solamente están orientadas a la prevención social y el control de las situaciones generadoras de inseguridad, sino que también abordan varios de los factores de riesgo asociados a ella (drogas, desempleo, factores individuales y psicológicos, deserción escolar y cultura violenta de comportamiento, entre otros).
- Estas experiencias exitosas se caracterizan por una coordinación y articulación de diferentes instituciones y agentes que se encargan de la seguridad ciudadana, actuando como diseñadores, ejecutores y/o evaluadores, y que además movilizan recursos tanto públicos (nacionales y locales) como privados e internacionales.
- Una característica importante es que la mayoría de las experiencias son programas que se han desarrollado en el ámbito local, con una importante participación de la

comunidad y reclutando a actores locales claves, con experiencia en la materia (organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales).

- Otro importante componente que presentan experiencias con éxito es que han implementado sólidas campañas de sensibilización de la opinión pública, usando los medios de comunicación masiva no sólo para buscar el apoyo hacia las iniciativas, sino también para lograr la desestigmatización social en el caso de los programas dirigidos a jóvenes, especialmente los de bajos recursos.

V. Conclusiones generales

Las experiencias analizadas: TransMilenio en Bogotá, Programa de Parques Urbanos en Chile y los Programas y proyectos que participan en la Seguridad y Convivencia Urbana, muestran desde sus propios objetivos y estrategias, cómo el espacio público de la ciudad puede ser intervenido y a su vez interceder en la superación de la pobreza y la precariedad urbana. Así también, estas experiencias señalan que propuestas que eleven la calidad de los espacios públicos están contribuyendo a acrecentar el capital físico y el capital social en la ciudad.

El diseño de políticas y programas para enfrentar la pobreza urbana, debería indicar estrategias de mejoramiento de los espacios públicos, en sus distintas escalas y dimensiones, y de forma integral. Es decir de forma complementaria y articulada con políticas o programas de vivienda, servicios, suelo urbano y empleo, entre otras.

Desde esta perspectiva, las experiencias presentadas son un aporte significativo a considerar, en términos de sus potencialidades y desafíos.

- ***TransMilenio***, constituye una experiencia innovadora, que muestra las posibilidades de articulación y refuerzo de un sistema de transporte colectivo, con otras propuestas de mejoramiento de la calidad del espacio público de la ciudad. La amplitud de su impacto en posteriores fases de desarrollo, y una incorporación mayor de rutas accesibles a áreas periféricas son desafíos centrales en su incidencia en una mayor integración urbana de sectores hoy marginados de la ciudad.
- ***El Programa de Parques Urbanos***: ha contribuido a mejorar la calidad de la recreación y el esparcimiento de importantes sectores de bajos ingresos en Chile, junto con elevar la calidad urbana de ciudades y barrios. Profundizar el avance en metodologías participativas que incorporen a la comunidad en el diseño y en la gestión de los parques, y fortalecer la vinculación de los proyectos de parques con iniciativas de recuperación urbana, mejoramiento barrial, y de proyectos de vivienda social, son desafíos a considerar. Responder adecuadamente a estos retos contribuirá a acrecentar el aporte de los parques, al mejoramiento de la calidad material y social de la vida local.
- ***Las Experiencias en Seguridad y Convivencia Urbana***, por su grado de innovación y por la incorporación de la participación de la comunidad, tienen la potencialidad de

incidir en el espacio local. Los habitantes que viven, trabajan y juegan en el territorio son los que mejor conocen y comprenden las necesidades de ésta. También son ellos los más indicados para identificar y movilizar actores y recursos en un proceso de construcción local de seguridad. Entre sus desafíos esta el fortalecimiento de la articulación de actores relevantes y la identificación de problemas y soluciones específicas de seguridad que a su vez favorezcan el uso y la convivencia social en los espacios públicos.

A modo de balance en términos generales, y tomando como referencia las experiencias analizadas, se pueden señalar los siguientes lineamientos generales a tener en cuenta en el diseño de políticas:

- Impulsar una mayor equidad en el uso y aprovechamiento de los espacios públicos por diferentes sectores sociales. Por tanto, planificar la generación de nuevos espacios y la recuperación de lugares en deterioro, con el fin de disminuir los desequilibrios sociales y espaciales presentes en la ciudad.
- Promover la utilidad de los espacios públicos en función de diferentes escalas de cobertura: ciudad, comuna, barrio; mejorando el diseño, construcción, mantenimiento y gestión de estos.
- Fomentar el uso intensivo de los espacios públicos por parte de la ciudadanía, a través del desarrollo de actividades de recreación, deporte, animación cultural, comunitarias, entre otros. Se trata de fortalecer el sentido de pertenencia y una mayor apropiación y confianza colectiva (seguridad) por parte de diversos grupos de usuarios.
- Orientar las inversiones de producción de espacios públicos, con especial énfasis en los sectores de bajos ingresos y garantizar el mantenimiento de estos, mediante mecanismos que aseguren su uso colectivo y libre acceso.
- Fortalecer procedimientos participativos locales, que involucren a los diversos actores: públicos, sociales y privados en la planificación, construcción, mantenimiento y gestión uso de los espacios públicos, según tipo y escala.

En términos institucionales y de financiamiento es importante:

- Diseñar una política para la creación, reglamentación e intervención sobre los espacios públicos acorde con planes e instrumentos de planificación urbana.⁴⁹
- Promover la coordinación y regulación de funciones entre las diversas intervenciones públicas, respecto a la generación, mantenimiento, recuperación y al uso del espacio público, a través de estrategias de articulación de competencias y unificación de procedimientos administrativos y operativos.
- Impulsar la coordinación entre las acciones públicas y privadas en lo referente al manejo y gestión de los diferentes componentes del espacio público.
- Establecer estándares e indicadores urbanos que permitan responder requerimientos de uso del suelo y demandas de espacio público en las diferentes escalas urbanas.

⁴⁹ Un buen ejemplo es el Plan Maestro Espacio Público de Bogotá, que está vinculado al Plan de Ordenamiento Territorial de esta ciudad, y cuyo objetivo es: “Concretar las políticas y estrategias relacionadas con el espacio público de las ciudades y establecer las normas generales que permitan alcanzar una regulación sistemática en cuanto a su generación, mantenimiento, recuperación y aprovechamiento económico”.

- Propiciar regulaciones que permitan ampliar las fuentes de financiamiento para la generación, el mantenimiento y la recuperación del espacio público, estableciendo procedimientos que garanticen la distribución de beneficios proporcionales entre inversiones públicas e inversiones del sector privado.
- Promover la gestión del sector privado, formal e informal, a colaborar eficaz– y eficientemente en los procesos de recuperación, renovación y mejoramiento de la calidad del espacio público.
- Establecer medidas respecto a las externalidades económicas generadas a través de medidas de construcción, adecuación, ampliación y el mantenimiento del espacio público, en función de que estas sean ejecutadas sin afectar o disminuir el uso social colectivo.

En relación a programas de vivienda destinados a sectores de bajos ingresos, es necesario:

- Considerar, en la planificación y construcción de proyectos en la periferia de las ciudades, la dotación oportuna de comercio, servicios, transporte, equipamiento, tratamiento de entornos eriazos a fin de enfrentar situaciones de marginación y segregación urbana. En ese sentido es clave la implementación de planes de ordenamiento del territorio, que incluyan la articulación de los barrios y poblaciones con el entorno, a través del espacio público.
- Involucrar a las familias habitantes en la formulación de diagnósticos comunitarios, así como en la definición, diseño y gestión de los espacios públicos con el propósito de fomentar su cuidado, manutención e uso.
- Realizar diseños de espacios públicos que favorezcan la creación de referentes de identidad, en antiguos y nuevos proyectos, y que contribuyan a la sociabilidad a través de la conformación de espacios comunes. Por ejemplo: aprovechar espacios intermedios entre viviendas como lugares de juego para los niños (diseñados de acuerdo a sus requerimientos y que favorezcan la directa vigilancia de los adultos a su cargo); destinar un “espacio joven” como lugar de encuentro y socialización de los adolescentes, en los que se fomenten actividades musicales, educativas, culturales o deportivas.
- Incorporar en el diseño de los proyectos –por ejemplo en las agrupaciones de viviendas– criterios de seguridad ciudadana, que permitan ir graduando y definiendo las espacios exteriores, en función de mayor responsabilidad y control por parte de los vecinos.

Bibliografía

A continuación se presenta la bibliografía, fuentes de información contactos de acuerdo al orden presentado según capítulos

Capítulo I. Introducción

- Borja, Jordi. 1998. “Ciudadanía y Espacio Público”. En *Ciutat real, ciutat ideal Significant i funció a l'espai urbà modern*. Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- Borja, J. y Z. Muxí. 2003. *Espacio público: ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Editorial Electa.
- Borja, J. y M. Castells. 1997. *Local & Global. Management of cities in information age*. HABITAT / London: Earthscan Publications Ltd.
- Carrión, Fernando. 2004. “Espacio público: punto de partida para la alteridad”. Intervención a través de video conferencia en Taller de Debate “Espacios públicos urbanos y construcción de capital social”, realizado en SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, Santiago, Chile.
- Castells, Manuel. 1998. “Espacios públicos en la sociedad informacional”. En *Ciutat real, ciutat ideal. Significant i funció a l'espai urbà modern*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- Giannini, Humberto (1999). En Víctor Basauri (1999), *Notas sobre espacio público y seguridad ciudadana*. SUR, Santiago. No publicadas.
- Joseph, Isaac. 1998. *La ville sans qualités*, Ed. De l'aube, Paris
- Remedí, Gustavo. 2000. *La ciudad Latinoamericana S.A. (o el asalto al espacio público)* Hartford, Conn
- Segovia, O. y G. Dascal, eds. 2000. *Espacio público, ciudadanía y participación*. Ediciones SUR. Santiago.

Capítulo II. Sistema de Transporte Masivo Público de Pasajeros TransMilenio Bogotá, Colombia

- Chaparro, I. 2002. *Evaluación del impacto socioeconómico del transporte urbano en la ciudad de Bogotá. El caso del sistema de transporte masivo, TransMilenio*. División de Recursos Naturales e Infraestructura. Unidad de Transporte. CEPAL.
- CEPAL, 2005: *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2004-2005* Agosto de 2005
- Decreto Plan Maestro Espacio Público (2004). Alcaldía Mayor de Santa Fé de Bogotá. Defensoría del Espacio Público.
- Diario El Tiempo de Bogotá. 2004.

- Peñalosa, E. 2002. El papel del transporte en la política de desarrollo urbano. Transporte sostenible: texto de referencia para formuladores de políticas públicas en ciudades en desarrollo. División 44. Medio ambiente e infraestructura. GTZ.
- Plan Maestro de CicloRutas. 1998. Alcaldía Mayor de Santa Fé de Bogotá. Instituto de Desarrollo Urbano (IDU).
- Plan Maestro Espacio Público de Bogotá DC. 2004. Alcaldía Mayor de Santa Fé de Bogotá Defensoría del Espacio Público.

Fuentes de información y contactos:

- Conferencia Henri Matallana, Jefe de Comunicaciones TransMilenio. Noviembre 2004, Bogotá.
- Entrevista a Germán Rodríguez, Director de la Defensoría del Espacio Público. Noviembre 2004, Bogota <grodriguez@dadep.gov.co>

Capítulo III Programa Parques Urbanos, Chile

- Artículo: “Avances y Desafíos en la Gestión Sustentable del Desarrollo Urbano: Lecciones del Programa Nacional de Parques Urbanos de Chile” de Sergio León. Revista Tranvía N° 14, noviembre 2001.
- Colección Hechos Urbanos. Boletín de análisis y documentación. SUR, Corporación de Estudios Sociales y Educación. Julio, 1989. "El Programa Nacional de Parques Urbanos, Chile: Un Caso de Mejoramiento de la Equidad Urbana". Documento de Trabajo del Programa de Gestión Urbana para América Latina y el Caribe (PGU-LAC). Habitat - PNUD. Quito. Ecuador. Sergio León, 1996.
- Estudio Evaluación Programa de Parques Urbanos, elaborado por PULSO Grupo de Estudios Económicos y Territoriales S.A., para el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2002.
- Estudio Evaluativo del Diseño Participativo de Parques Urbanos. Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Santiago, Chile, 1996.
- Informe Final de Evaluación Programa Inversión Real en Parques Urbanos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, para el Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, 1998.
- Perfil Ambiental de Chile. Comisión Nacional del Medio Ambiente. Santiago Chile. Capítulo N° 9: Contaminación Atmosférica en Chile: Antecedentes y Políticas para su Control, escrito por José Arteaga C. y Hernán Durán, 1994

Fuentes de Información y contactos

Entrevistas:

- Eric Krohmer, arquitecto, profesional a cargo de los Parques Urbanos de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda. E-mail ekrohmer@minvu.cl. Edificio Copacabana 87, 8° piso, Santiago.
- Teresa Silva, geógrafa, profesional encargada de proyectos y gestión de la Comisión Nacional de Medio Ambiente. CONAMA RM. E-mail tsilva.rm@conama.cl. Moneda 970, 12 ° piso, Santiago.

Capítulo IV Espacios Públicos, Seguridad y Convivencia Urbana

- Borja, J. y Z. Muxí. 2003. Espacio público: ciudad y ciudadanía. Barcelona: Editorial Electa.
- Carrión, F. 2004. “La inseguridad ciudadana en la comunidad andina”. En: Dammert, ed. 2004, pp. 211-235.

- Dammert, L., ed. 2004. Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos. Valparaíso: Red 14 “Seguridad Ciudadana en la Ciudad” / Urb-A1 / I. Municipalidad de Valparaíso.
- Dammert, L. y A. Lunecke. 2004. Victimización y temor: Revisión teórica empírica en 12 comunas de Chile. Santiago: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), Universidad de Chile.
- Jacobs, J. [1961] 1992. The Death and Life of Great American Cities. New York: Vintage Books.
- Jeffery, C.R. 1971, Crime Prevention Through Environmental Design, Sage Publications, Beverly Hills, CA.
- Newman, O. 1996. Creating defensible space. New York: Diane Publishing.
- Segovia, O. y G. Dascal, eds. 2000. Espacio público, ciudadanía y participación. Santiago: Ediciones SUR.
- Segovia, O. 2005 Habitar en conjuntos de vivienda social: ¿cómo construir identidad, confianza y participación social? (Artículo de libro en imprenta). Ediciones SUR, Santiago.
- Stark, Rodney. 1996. “Deviant places: A theory of the ecology of crime”. En: Peter Cordella and Larry Siegel, eds. Readings in contemporary criminological theory. Boston, Mass.: Northeastern University Press, pp. 128-142.
- Vanderschuren, F y A. Lunecke. 2004. Políticas de seguridad ciudadana en Europa y América Latina: Lecciones y desafíos. Santiago: Ministerio del Interior, División de Seguridad Ciudadana. Investigación realizada por Michel Marcus en colaboración con Jean Paul Buffat, Foro Europeo para la Seguridad Urbana. Capítulos II y III: Investigación realizada por Franz Vanderschueren en colaboración con Alejandra Lunecke, Universidad Alberto Hurtado, Santiago

Fuentes y contactos

Subcapítulo 3: Experiencias y nuevas propuestas

Proyecto Servicio Integrado para Jóvenes: Experiencia de un Plan de Formación en Recreación, Palmira, Colombia

II Simposio Nacional de Vivencias y Gestión en Recreación. Noviembre 2001. Cali, Colombia, Vicepresidencia de la República / Coldeportes / FUNLIBRE.

Documento: Recreación para Gozarse la Vida. Experiencia de un Plan de Formación en Recreación para Jóvenes. Autor: José Miguel Pacheco Ospina. Jefe División de Recreación. Corporación Palmirana para La Recreación Popular.

www.redcreacion.org

Subcapítulo 4; AXIS, Proyecto de Animación Urbana, una red de y para los jóvenes, en la ciudad de México

Ciudades para un futuro sostenible. Índice de Buenas Prácticas. Documento: Proyecto de Animación Urbana AXIS (México). <http://habitat.aq.upm.es/dubai/96/>

Contacto: Juan M. Arriaga Soria. Ciudad de México, Distrito Federal México (52-5) 570-0618.cpjneza@laneta.apc.org

Subcapítulo 5: Proyecto Ciudades sin Violencia para Mujeres, Ciudades sin Violencia para Todos. Rosario, Argentina

Documentos del Proyecto elaborados por CISCOSA, Coordinación Latinoamericana Red Mujer y Hábitat. Córdoba, Argentina. www.redmujer.org.ar

Contactos: Liliana Rainiero, y Maite Rodigou. Te/Fax: (54 –351) 489-1313. gem@agora.com.ar

Subcapítulo 6: Programa Comuna Segura – Compromiso 100, Chile.

Comuna Segura – Compromiso 100. Documento descriptivo Fase Uno-2001, Ministerio del Interior, Fundación Paz Ciudadana, Tinker Foundation Incorporated, 2002.

Documento del Banco Interamericano de Desarrollo BID. Programa Chile + Seguro. Préstamo de Innovación (Ch-0178). (2003).

www.seguridadciudadana.gob.cl

Contacto: vsepulvedaa@interior.gov.cl

Subcapítulo 7: Programa de Recuperación y Animación Participa de Espacios Públicos.

Documentos de trabajo Sur Profesionales Consultores. Santiago, Chile. (56-2) 2358143, www.sitiosur.cl

Libro Buenas Prácticas Urbanas 2002, Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile.

Contactos: Enrique Oviedo, eoviedos@interior.gov.cl y Diego Rodríguez, diegorodriguez@sitiosur

Subcapítulo 8: Plan de Alerta del Barrio Saavedra Buenos Aires Argentina

Revista EnREDando N° 172 (2002) Autores: Susana Finquelievich, María Lidia Saguier, Ariel Vercelli. Origen Instituto Gino Germani. <http://www.fsoc.uba.ar>.

Contactos: vecinos@bigfoot.com

<http://members.tripod.com/planalerta>

Subcapítulo 9: Metodologías y herramientas**Documentos:**

Método de diagnóstico espacial de problemas delictivos: análisis de un caso. Autores Andreas Hein / Macarena Rau. Fundación Paz Ciudadana. 2004

Informe final de vulnerabilidad espacial delictiva 2000: La Granja y Peñalolén. Autores Robert Stephens / Macarena Rau. Fundación Paz Ciudadana. 2000

La Georeferenciación como herramienta para el diagnóstico de problemas de seguridad ciudadana en el ámbito local Andreas Hein, Revista Paz Ciudadana. 2004

Contactos:

- CPTED - LATINOAMERICA: www.cpted.cl/
- www.pazciudadana.cl/

ANEXOS

Anexo 1

CUADRO 1
CRITERIOS DE SELECCIÓN DE EXPERIENCIAS EMBLEMÁTICAS

Crterios transversales ¹	Objetivo del área programática ⁵	Tipología por área programática ⁶	Identificación de experiencia emblemática
<p>1. Contribuir a la superación de la precariedad y pobreza urbana a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - mejorar las condiciones del hábitat; - mejorar las dotaciones de capital social y humana; y - conservar el medio ambiente <p>2. Sostenibilidad económica y financiera</p> <p>3. Gobernabilidad participativa² y entorno institucional adecuado³</p> <p>4. Integralidad de la intervención⁴</p>	<p>1. Mejorar el acceso de los pobres al suelo urbano</p>	<p>1.1 Regularización dominial de la informalidad urbana del suelo al nivel nacional</p> <p>1.2 Regularización dominial de la informalidad urbana del suelo al nivel municipal</p> <p>1.3 Prevención de la informalidad urbana del suelo al nivel nacional</p> <p>1.4 Prevención de la informalidad urbana del suelo al nivel municipal</p>	<p>1. Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Informal en Perú – COFOPRI</p> <p><i>Programa municipal, Tegucigalpa, Honduras⁷</i></p> <p>2. Impuesto Predial Progresivo de Brasil – IPTU: Estatuto de la Ciudad en relación a temas de suelo</p> <p>3. Mejoramiento de la Capacidad de Gestión en relación al suelo urbano Municipalidad de Moreno, Argentina</p>
	<p>2. Proporcionar una mayor equidad en el acceso a los servicios urbanos para los pobres urbanos (agua y saneamiento)</p>	<p>2.1 Eficiente y efectiva organización del sector agua y saneamiento</p> <p>2.2 Gestión público-privada al nivel subnacional: empresa municipal</p> <p>2.3 Gestión público-privada al nivel subnacional: empresa del sector privado</p> <p>2.4 Mejoramiento barrial en tugurios: programa con origen en la sociedad civil</p>	<p>4. Modernización del sector sanitario Chile</p> <p>5. Sociedade de Abastecimento de Agua e Saneamento S/A, SANASA, Campinas, Brasil</p> <p>6. Aguas de Cartagena (ACUACAR), Cartagena de los Indias, Colombia</p> <p>7. Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL), San Salvador – El Salvador. Programa de rehabilitación y mejoramiento de asentamientos humanos marginales de las áreas urbanas de San Salvador e introducción de la tecnología alternativa</p>

(continúa)

Criterios transversales ¹	Objetivo del área programática ⁵	Tipología por área programática ⁶	Identificación de experiencia emblemática
	<p>3. Proveer y mejorar viviendas para los sectores de pobreza</p> <p>4. Favorecer la sociabilidad, diversidad, seguridad e integración en la vida urbana a través del espacio público</p>	<p>3.1 Provisión de nueva vivienda: programa nivel nacional</p> <p>3.2 Provisión de nueva vivienda: programa nivel municipal</p> <p>3.3 Mejoramiento integral de barrios tugurizados: programa con origen público asociado a financiamiento multilateral</p> <p>3.4 Mejoramiento integral de barrios tugurizados: programa con origen en la sociedad civil</p> <p>4.1 Escala urbana (espacios que relacionan a los pobres con un territorio amplio): programa municipal</p> <p>4.2 Escala local (espacios en el ámbito cotidiano del barrio): programa nacional medio ambiente urbano</p> <p>4.3 Escala local (espacios en el ámbito cotidiano del barrio): seguridad</p> <p>4.4 Escala local (espacios en el ámbito cotidiano del barrio): grupos vulnerables (jóvenes)</p> <p>4.5 Escala local (espacios en el ámbito cotidiano del barrio): grupos vulnerables (mujeres)</p> <p>4.6 Metodologías e instrumentos</p>	<p>8. Fondo Solidario de Vivienda (Chile)</p> <p>9. METROVIVIENDA, Bogotá, Colombia</p> <p>10. Programa Rosario Hábitat, Rosario, Argentina</p> <p>11. Programa Municipal para el mejoramiento habitacional “Casa Mejor”; Programa de apoyo a la autoconstrucción – PAAC, Fortaleza, Brasil</p> <p>12. Sistema de transporte masivo público de pasajeros TransMilenio, Bogotá, Colombia</p> <p>13. Programa Parques Urbanos, Chile</p> <p>14. (i) Programa Comuna Segura – Compromiso 100, Chile; (ii) Programa de Recuperación y animación participativa de Espacios Públicos, Calama, Chile; (iii) Plan Alerta del Barrio Saavedra: internet en la seguridad urbana, Buenos Aires, Argentina</p> <p>15. (i) Plan de formación en recreación, Palmira, Colombia (ii) Proyecto de Animación Urbana, México</p> <p>16. Proyecto ciudades sin violencia para mujeres, ciudades sin violencia para todos, Rosario, Argentina</p> <p>17. (i) Geo-referenciación; (ii) CPTED (<i>Crime Prevention Through Environmental Design</i>)</p>

Criterios transversales ¹	Objetivo del área programática ⁵	Tipología por área programática ⁶	Identificación de experiencia emblemática
	5. Mejorar el acceso de los pobres urbanos al empleo e ingresos estables	5.1 Sector informal y el espacio público: nivel municipal 5.2 Mejoramiento del hábitat y de las oportunidades productivas: intervención integral municipal	18. Plan de Reubicación y Modernización del Comercio Minorista del Centro Histórico de Quito, Quito, Ecuador 19. Programa de Desarrollo Local PRODEL, Nicaragua

Fuente: Elaborado por Lucy Winchester en base de estudios realizados en el marco del proyecto “Pobreza urbana: estrategias orientadas a la acción para los gobiernos e instituciones municipales en América Latina y el Caribe”, realizado por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL.

Notas:

- ¹ Se seleccionaron los casos buscando experiencias que apuntaban lo mejor posible al logro de los criterios generales indicados, considerando la disponibilidad de información secundaria, y la disposición de las instituciones involucradas a compartir su experiencia. Tanto los criterios transversales como los específicos fueron definidos a partir de los aprendizajes regionales en la temática, a modo de ilustrar y ejemplificar una agenda estratégica para la superación de la precariedad y pobreza urbana en ALC (ver Cuadro A-2). No se trató de generar un catastro de experiencias, sino que un conjunto de experiencias que pudiesen ilustrar estrategias específicas en el campo del hábitat.
- ² Es decir, reconocimiento e incorporación de la multiplicidad de actores involucrados en las decisiones en torno al desarrollo urbano, incluyendo especial consideración de los actores de la sociedad civil, y los grupos generalmente excluidos de los procesos de decisión pública.
- ³ Existencia de un *enabling framework* (normativa, instrumentos, políticas, arreglos institucionales) facilitadora de la política y/o el programa.
- ⁴ La Agenda supone la aplicación de (i) modalidades diferenciadas de gestión en las ciudades y (ii) intervenciones flexibles, diferenciadas y progresivas según áreas y/o grupos vulnerables. Asimismo, la incorporación de la integralidad de las intervenciones entre las áreas programáticas, entre la Agenda y otros programas de superación de la pobreza, y entre actores que se encargan de su implementación.
- ⁵ Se definió cinco áreas programáticas a trabajar en la Agenda: suelo urbano, servicios urbanos (principalmente agua y saneamiento), vivienda, espacio público y empleo e ingresos.
- ⁶ Las tipologías se definieron en consulta con expertos regionales de cada campo relacionado a las áreas programáticas. Se trató de definir un conjunto de tipos de experiencias de particular relevancia para los gobiernos regionales y locales, como también para los estamentos nacionales, quienes trabajan en programas de intervención en la precariedad del hábitat.
- ⁷ No fue posible contar con informaciones en torno a este caso.

CUADRO 2
RESUMEN AGENDA ESTRATÉGICA PARA LA SUPERACIÓN DE LA PRECARIEDAD Y
POBREZA URBANA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALC)

- I. Fundamentos conceptuales: La Agenda se fundamenta en el concepto de desarrollo sostenible, y busca lograr mayores impactos incorporando en la comprensión de la pobreza urbana, los enfoques conceptuales de necesidades habitacionales insatisfechas, y la generación de capacidades y oportunidades, en y para los sectores de pobreza en las áreas urbanas de ALC.
- II. Objetivo de desarrollo: La Agenda busca contribuir a la superación de la pobreza y precariedad urbana a través de:
- Mejorar las condiciones del hábitat;
 - Mejorar la dotación de capital humano y social de los grupos pobres urbanos; y
 - Conservar el medio ambiente urbano, y reducir la vulnerabilidad urbana.
- III. Objetivos específicos en áreas programáticas/ Opciones de políticas/ Posibles acciones a incorporarse

1. Mejorar el acceso de los pobres al suelo urbano	1.1 Mejorar la seguridad de la tenencia	<ul style="list-style-type: none"> • Intensificar programas de regularización de la propiedad de sectores y focos de precariedad • Desarrollar y ofrecer formas de tenencia alternativas • Integrar la dimensión ambiental a los programas de regularización dominial • Integrar el manejo de áreas de vulnerabilidad urbana con los programas de regularización dominial • Incorporar a los programas de regularización dominial, programas de crédito • Diferenciar el tratamiento de regularización de tierras públicas y privadas • Desarrollar e implementar catastros de la propiedad, tanto de tierra pública como privada • Incorporar la participación de la población en sus diferentes etapas, desde la formulación, hasta su implementación • Incorporar la participación de los municipios y las instancias subnacionales gubernamentales en la gestión del programa
	1.2 Desarrollar políticas en relación con la oferta del suelo urbano para sectores de escasos recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Reformular los estándares urbanísticos • Utilizar instrumentos de creación y de dinamización de suelo e invertir los recursos generados en planes de tierra o vivienda para sectores de bajos ingresos • Utilizar instrumentos económicos en relación al precio de la tierra • Constituir reservas de tierra pública y/o privada • Transparentar el mercado de suelo vía información del mercado • Mejorar el acceso de la población a la información sobre los mecanismos de funcionamiento del mercado de la tierra

(continúa)

<p>2. Proporcionar una mayor equidad en el acceso a los servicios urbanos para los pobres urbanos (agua y saneamiento)</p>	<p>2.1 Incorporar las necesidades de los sectores de escasos recursos en la provisión del agua y saneamiento</p> <p>2.2 Asegurar la continuidad y sostenibilidad del servicio de agua y saneamiento</p> <p>2.3 Mejoramiento barrial en tugurios: agua y saneamiento</p> <p>2.4 Mejorar el manejo de desechos sólidos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar inversiones para la provisión a los sectores de escasos recursos (por ejemplo, contratos con estipulaciones especiales que incorporen evaluación pro pobre) • Para la extensión de las redes, utilizar distintos mecanismos e instrumentos: <ul style="list-style-type: none"> • (i) tecnología y estándares adecuadas; • (ii) micro-crédito, mano de obra y materiales colectivos; • (iii) subsidios; • (iv) diferenciar modalidades de pago y de cobro (por ejemplo, medidores colectivos) • Capacitación para el correcto uso y manutención de la infraestructura y recurso agua <ul style="list-style-type: none"> • Gestión integrada del recurso agua • Organización sectorial adecuada y equilibrada • Asegurar una gestión eficiente de las empresas que proveen los servicios de agua y saneamiento (sean estas públicas o privadas) que incorpore la recuperación de costos • Buscar <i>partnerships</i> en la provisión de los servicios • Garantizar la continuidad de servicio a los sectores pobres en el tiempo (mecanismos de subsidios para el pago del servicio en situaciones de emergencia e indigencia) <ul style="list-style-type: none"> • Utilizar tecnologías apropiadas y adecuar la normativa • Negociar condiciones de conexión con las empresas de servicio • Considerar instrumentos operacionales de programas y proyectos: participación, microcrédito y la articulación de actores (municipio, instancias subnacionales gubernamentales, ONG, comunidades, privados) • Promocionar pequeños y medianos proveedores de servicios <ul style="list-style-type: none"> • Promover la acción de empresas privadas o autogestionadas en el manejo • Promover la participación de la comunidad en el manejo y control • Desarrollar programas de educación ambiental
---	--	---

(continúa)

<p>3. Proveer y mejorar viviendas para los sectores de pobreza</p>	<p>3.1 Provisión de nueva vivienda</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la densificación urbana y predial • Integrar la vivienda social con la política urbana • Mejorar la conectividad con la urbe • Asegurar una mayor heterogeneidad social en los barrios residenciales • Facilitar la provisión suficiente y adecuada de tierras para programas de vivienda • Adecuar los estándares y considerar procesos progresivos de construcción • Diferenciar la oferta con una mejor focalización • Fortalecer el papel municipal como articulador entre el Estado, el sector productor y la demanda • Promover sistemas de postulación adecuados • Incorporar la habilitación social • Asegurar un financiamiento viable y sostenible para los hogares, también con combinación de inversiones públicas y privadas • Favorecer la movilidad habitacional para una buena utilización del parque habitacional existente
	<p>3.2 Mejoramiento del parque público deteriorado (integral)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnosticar problemas de proyecto y ejecución/ de uso • Desarrollar programas focalizados a este sector • Incorporar la participación de la población en sus diferentes etapas, desde la formulación hasta su implementación • Incorporar la participación de los municipios y las instancias subnacionales gubernamentales en la gestión
	<p>3.3 Mejoramiento de barrios consolidados (integral)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Analizar y caracterizar situación • Desarrollar programas focalizados a este sector • Incorporar la participación de la población en sus diferentes etapas, desde la formulación hasta su implementación • Incorporar la participación de los municipios y las instancias subnacionales gubernamentales en la gestión
	<p>3.4 Mejoramiento de barrios tugurizados (integral)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitar la inclusión y la conectividad con el resto del urbe • Promover la integralidad de la intervención: distintas combinaciones de intervenciones (vivienda, servicios, urbanización, empleo, comunitario, educ./salud) y sus implicancias técnicas • Incorporar en la implementación la perspectiva de la construcción social del hábitat • Considerar instrumentos operacionales de programas y proyectos: banco de materiales, microcrédito, articulación de actores (municipio, instancias subnacionales gubernamentales, ongs, comunidades, nacional, privados, intl, otros) y la participación • Promover la articulación de las intervenciones sectoriales en los barrios • Incorporar la evaluación de impacto ambiental

(continúa)

<p>4. Favorecer la sociabilidad, diversidad, seguridad e integración en la vida urbana a través del espacio público</p>	<p>4.1 Proveer espacios públicos y equipamiento:(i) en el ámbito local que atienden a las necesidades vecinales de los sectores populares, y (ii) a escala urbana que relacionan a los pobres con un territorio amplio</p> <p>4.2 Utilizar procesos de desarrollo del espacio público para acumular el capital social</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Crear nuevos espacios públicos y de la comunidad, y recuperar espacios deteriorados en asentamientos precarios, y barrios deteriorados. En los nuevos conjuntos de vivienda social, asegurar la existencia de estos espacios. • En la habilitación del espacio público a escala urbana (recuperación de plazas, áreas verdes, espacios de movilidad) incluir las necesidades y demandas de los sectores de escasos recursos (vendedores informales). • Asegurar el acceso y la conectividad • Incorporar espacios multi-funcionales • Incorporar en el diseño y el equipamiento criterios de seguridad <ul style="list-style-type: none"> • Promover la rehabilitación de espacio publico, poniendo fuerte énfasis en la integración social y en la participación de los residentes en la planificación, implementación y mantenimiento de las intervenciones • Incorporar “<i>partnerships</i>” entre actores en la habilitación y gestión • Utilizar la intervención social y cultural en conjunto con el espacio público
<p>5. Mejorar el acceso de los pobres urbanos al empleo e ingresos estables</p>	<p>5.1 Mejorar la cartera de activos (capital humano,¹ capital social,² productivo³) de los pobres urbanos en su dimensión económica</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar la capacitación en oficios de construcción y producción de materiales de construcción • Incorporación de cuidado infantil en barrios locales en programas de hábitat y/o articulación local con otros programas sociales (tiempo, salud) • Mejoramiento del acceso a redes e infraestructura de transporte urbano • Incorporación de ahorro popular colectivo en los programas de mejoramiento de barrios, y de vivienda social • Incorporar programas orientados al sector informal y el uso del espacio publico en los programas de hábitat, especialmente a través de las asociaciones de comerciantes (informales y formales). Articulación con programas municipales de este mismo. • Articulación/incorporación de programas de micro-emprendimientos en esquemas grupales en los programas de hábitat. • Promover la utilización de las micro-finanzas en (i) el mejoramiento de viviendas para que incorpore actividades productivas y/o oportunidades de arriendo, y (ii) proyectos de generación de ingresos dentro de los proyectos de mejoramientos de barrios, incorporando la producción de materiales de construcción, y desde una perspectiva de la construcción social del hábitat. • Promover la construcción de vivienda social con espacios productivos

(continúa)

CUADRO 2 (CONCLUSIÓN)

	5.2 Crear oportunidades empresariales (micro, pequeña y mediana), y de empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Promover el uso de métodos de trabajo-intensivo en la construcción de vivienda, infraestructura y equipamiento • Favorecer en las licitaciones públicas los servicios de las pequeñas y medianas emprendimientos de propietarios de sectores de vulnerables • Fortalecer programas de administración, financiera, comercial y productiva para la micro, pequeña y mediana empresa • Impulsar la creación de zonas empresariales cercanas a sectores de pobreza
--	---	---

IV Aspectos operacionales: políticas, instrumentos, normativa, gestión y manejo de información en los tres pilares del soporte operacional:

- Sostenibilidad económica y financiera
- Entorno institucional adecuada
- Reconocimiento e incorporación de la gobernabilidad urbana

V. Gestión integral y flexible: La Agenda supone la aplicación de (i) modalidades diferenciadas de gestión en las ciudades y (ii) intervenciones flexibles, diferenciadas y progresivas según áreas y/o grupos vulnerables. Asimismo, la incorporación de la integralidad de las intervenciones entre las áreas programáticas, entre la Agenda y otros programas de superación de la pobreza, y entre actores que se encargan de su implementación.

Fuente: Elaborado por Lucy Winchester en base de estudios realizados en el marco del proyecto “Pobreza urbana: estrategias orientadas a la acción para los gobiernos e instituciones municipales en América Latina y el Caribe”, realizado por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL.

Notas:

- ¹ Activos que una persona posee como consecuencia de las características propias de su condición humana: conocimiento, salud, destrezas, tiempo, y otros.
- ² Activos que se tienen como consecuencia de las relaciones de una persona con otros y la participación en organizaciones. Tales relaciones facilitan el acceso a otros recursos.
- ³ Activos físicos y activos financieros