

Santiago, una ciudad inconclusa

Juan Morales*

La conformación urbana de gran parte de las comunas periféricas de Santiago es el resultado de las políticas de vivienda social que, a partir de los años sesenta, ha aplicado el Estado para resolver la demanda de solución habitacional que se ha originado en sectores sociales ubicados fuera del mercado formal.

Hasta fines de los años ochenta, la solución habitual (que fue producto de las limitaciones financieras y muchas veces de la ausencia de énfasis políticos) se restringió a resolver el problema de la unidad habitacional. Para ello se utilizaron estándares de habitación básicos, postergándose la construcción de la totalidad de las infraestructuras y la habilitación de los espacios urbanos complementarios a la función residencial. Como consecuencia de este proceso, lo dominante en nuestras comunas fue la consolidación del deterioro y las estructuras residenciales inacabadas o en procesos pendientes: la ciudad inconclusa.

De la superación de la pobreza a las políticas urbanas

Desde el inicio de los años noventa y con la reinstalación del sistema democrático, la superación de la pobreza se convirtió en la misión central de la labor del Estado. Desde entonces, el manejo de los equilibrios económicos estructurales que permiten el crecimiento mediante la aplicación del sistema de mercado, sin lugar a dudas ha obtenido un resultado positivo: se ha desarrollado la actividad productiva, se ha incrementado el empleo y, en consecuencia, ha disminuido en un porcentaje importante el segmento de la población en situación de pobreza. La sexta encuesta Casen,¹ realizada por la Universidad de Chile, mostró que entre 1987 y 1996, el volumen de la pobreza indigente decreció del 17,4 por ciento de la población al 5,8 por ciento; y la pobreza no indigente, del 27,7 al 17,4 por ciento en el mismo lapso.

Durante el mismo período, con la incorporación del concepto de “economía social de mercado” y a través de diferentes políticas y programas, el Estado entregó recursos para abordar las temáticas que aún se sitúan fuera del mercado, como las políticas urbanas y sociales para los territorios y grupos con carencias.

Por las condiciones estructurales de financiamiento de los municipios, la intervención de los ambientes urbanos y sociales de las comunas pobres sigue radicada en el gobierno central, lo cual convierte a los municipios en operadores de los programas implementados. Con sus recursos, el gobierno local solamente puede abordar las funciones básicas que establece la ley: los servicios a la comunidad más directos, tales como el aseo domiciliario, el financiamiento del alumbrado público, el mantenimiento de áreas verdes, etc. Para estos efectos, el Estado central destina a los municipios un 20

* Secretario Comunal de Planificación, Municipalidad de El Bosque.

¹ Encuesta “Caracterización Socioeconómica Nacional” encargada por el Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan).

por ciento del total del gasto anual, a través de la participación en el “Fondo Común Municipal”, que es distribuido en función de indicadores de población y de pobreza. En las comunas que no cuentan con bases económicas que les permitan generar recursos propios, la dependencia del fondo señalado varía entre un 60 y 80 por ciento. Se entiende que el gobierno central deba reforzar los programas de inversión y ajustar los mecanismos de financiamiento de estas municipalidades. Este proceso ya se ha iniciado con la modificación de los indicadores de distribución del Fondo Común Municipal; por lo tanto, es probable que, en el mediano plazo, las administraciones locales cuenten con los recursos suficientes para abordar los desafíos del desarrollo de sus comunidades.

En el caso del municipio de El Bosque (180.000 habitantes), en 1996, de un monto total de 4.700 millones de pesos (1.3 millones de dólares), el 22 por ciento fue destinado al aseo domiciliario; 20 por ciento se derivó como subvención al mantenimiento del sector de educación y atención primaria de salud; 19 por ciento se utilizó en el pago de remuneraciones del personal; 9 por ciento se destinó a los gastos propios de funcionamiento, y sólo 12,6 por ciento se utilizó en inversión social y física. Durante el año 1996, el fondo que se destinó a inversión urbana alcanzó los 887 mil millones de dólares, lo que constituyó una inversión per cápita, para una población de 180 mil habitantes, de 4,92 dólares.

Los recursos destinados a inversión social y física se incrementan mediante los programas que impulsan diversas reparticiones del gobierno central. Sin embargo, salvo los financiamientos destinados al fortalecimiento de la infraestructura de salud, educación y vialidad, los destinados al desarrollo social y urbano (entendido este último como el suministro de espacios complementarios a la función residencial y que permiten su consolidación) son claramente insuficientes.

Si se suman los recursos externos que se destinan para el desarrollo a los que dispone el municipio, la inversión per cápita aumentaría a 8 dólares. De manera estimativa, y siguiendo con el ejemplo de la comuna de El Bosque, obtener un ritmo de inversión constante que permita resolver los principales problemas del desarrollo urbano al cabo de cinco años, significaría disponer anualmente de 12 dólares por habitante.

En el caso de la comuna de El Bosque, la formulación del Plan de Desarrollo Comunal (Pladeco)² fue la consecuencia de un proceso que contempló la activa participación de las organizaciones de la comunidad. En él se definieron las orientaciones estratégicas y sus contenidos, la mayoría de las cuales atraviesan la temática del desarrollo social urbano del espacio comunal; por ejemplo: el desarrollo económico productivo; el desarrollo cultural; el desarrollo medioambiental; la política habitacional; el desarrollo institucional...

Estas orientaciones se desagregan en diversos programas y proyectos. Sus resultados dependen de la disponibilidad de recursos y hacen concurrir, en la medida en que existen objetivos programáticos similares, recursos propios y externos a través de procesos de participación y aporte de las comunidades. Dichos esfuerzos han estado orientados a lo siguiente:

En el ámbito social

- A la integración de la juventud al empleo mediante procesos de capacitación en oficios productivos.
- A la implantación de procesos de formalización y fortalecimiento en la gestión en la actividad económica de talleres y pequeñas empresas ubicadas fuera de los circuitos regulares.
- Al fortalecimiento de las expresiones culturales juveniles originadas en los diversos barrios de la comuna. Difusión masiva de manifestaciones culturales de diverso orden.
- A la implantación de políticas y redes de acción para la prevención del consumo de drogas.
- A la implantación de programas de incorporación de la mujer jefa de hogar en circuitos productivos mediante la capacitación en oficios.
- A la implantación de una red comunal de prevención de la violencia intrafamiliar.
- Al fortalecimiento de las organizaciones sociales en su rol de actor relevante en las tareas del

²El Pladeco de la comuna de El Bosque ha estado vigente entre los años 1995 y 1998.

desarrollo social y urbano.

- A la activación de intereses y motivación de conductas de desarrollo armónico del medio ambiente, orientado preferentemente a las comunidades escolares.
- Al refuerzo y ampliación de las infraestructuras destinadas a educación y salud.
- A la formulación, en conjunto con las comunidades escolares, del Plan Comunal de Educación.

En el ámbito urbano

- A la pavimentación de la trama viaria comunal y local (que culminará en 1998) mediante la aplicación del Programa de Pavimentación Participativa, el cual compromete recursos del Ministerio de la Vivienda, el municipio y la comunidad organizada.
- Al despliegue de programas de definición conjunta, entre la comunidad y el municipio, de la imagen urbana de las villas o poblaciones con más carencias; asimismo a la definición de proyectos y materialización de los mismos.
- A la implantación del programa de autoconstrucción de áreas verdes en villas, con materiales suministrados por el municipio y mano de obra aportada por los vecinos.
- Al desarrollo, en una primera etapa, de centros de equipamiento del barrio, los que estructuran un conjunto de villas.
- A la implantación del programa de equipamiento de áreas verdes y espacios deportivos en villas o poblaciones.
- Al desarrollo de un banco de proyectos urbanos de impacto comunal.

La acción de las municipalidades

Si bien en el ámbito local existen voluntades políticas y técnicas para abordar resueltamente el tema del desarrollo, y se realizan esfuerzos por racionalizar los gastos de funcionamiento y por gestionar la consecución de recursos externos, lo concreto es que el escenario de actuación del municipio está limitado. Sin embargo, cuando se verifica esta restricción, se plantea el problema del desarrollo social urbano como un eje central e indiscutible de la gestión municipal.

Desde nuestro punto de vista, el municipio es el actor que está mejor posibilitado para formular, diseñar e implementar proyectos de desarrollo comunal. En el marco de estos conceptos, el municipio debe avanzar en la elaboración de diagnósticos y desplegar un dispositivo de intervención que, por el momento, y utilizando recursos propios y externos, se concentre en las áreas de desarrollo prioritario de la comuna.

Las imágenes de desarrollo provenientes de los ambientes locales, de las organizaciones de la comunidad y del municipio, requieren de activos concretos que es necesario abordar. Las administraciones locales sistematizan esas imágenes y con ellas orientan su intervención en el espacio. Lo anterior es también una exigencia determinada por la ley de municipalidades: los municipios tienen la responsabilidad de formular el Plan de Desarrollo Comunal. En él se define y sistematiza, para cuatro años, la imagen objetivo del desarrollo comunal y su respectiva materialización a través de políticas, planes y programas. Aunque inmediatamente surge la paradoja entre los objetivos y las capacidades reales de concreción, el Plan de Desarrollo Comunal guía la intervención.

Rigideces y aperturas

Como ya hemos mencionado, uno de los problemas que debe abordar el desarrollo comunal es definir los financiamientos. En muchas ocasiones, con los recursos que se destinan a diferentes proyectos no se pueden obtener los beneficios esperados, por problemas de diferente índole.

Un primer problema está relacionado con la frecuente ausencia de coherencia entre las políticas que implementan las administraciones locales y las originadas en el gobierno central. En nuestra opinión, estas últimas carecen de una visión integradora respecto de las imágenes de desarrollo que se manejan en el ámbito local. En el caso de las iniciativas de desarrollo urbano implementadas, ellas se orientan a través de la focalización de la intervención en pequeños segmentos del territorio, donde las insuficiencias urbanas son más notorias. Esto genera que un recurso global, asignado a una comuna en particular, se diluya en diversas iniciativas de impacto micro-local.

Otro problema dice relación con la estructuración barrial. Lo habitual (que siempre es producto de las limitaciones presupuestarias) en las intervenciones que realizan los municipios es la destinación de recursos a las estructuras menores que están localizadas al interior de las villas.

Visualizar el barrio como un espacio que se estructura mediante el tratamiento de la vialidad, las áreas de equipamiento y servicios, el mobiliario urbano y el diseño del paisaje (que permitan la integración del habitante con su entorno), generalmente escapa a los criterios de intervención de los programas centrales y se contrapone a las visiones de desarrollo en los espacios locales. Hacer converger estas posturas con relación a formulaciones metodológicas compartidas, constituye un desafío que se debe trabajar.

La acción del Estado, en el campo de la política habitacional, ha estado históricamente caracterizada por priorizar el tema de la vivienda. Las actuales políticas han ido incorporando paulatinamente en el tema de la urbanización, los requerimientos de habilitación simultánea de los espacios complementarios a la función residencial. Sin embargo, hoy se concibe y refuerza la visión segmentada del espacio urbano como una suma de lotes de terreno sin relación con los existentes, o los futuros, ni con el espacio global del territorio comunal: sin conformar barrio. Los espacios destinados al equipamiento constituyen unidades funcionales mínimas, especialmente ligadas a la actividad deportiva. No ha sido un propósito del Estado reservar terrenos para unidades mayores, donde se permita desarrollar, en sus múltiples facetas, la actividad comunitaria para posibilitar la identidad barrial. Por el contrario, la dispersión espacial y la parcialidad, en cuanto a función, facilita el efecto contrario: la desintegración social y la creciente degradación del entorno urbano.

Para llevar adelante proyectos de desarrollo urbano, en el ámbito local y en el contexto de los criterios de intervención, es necesario constituir mesas de diálogo entre los diversos actores que destinarán recursos para la consecución de los proyectos. La imagen que formulan el municipio y la comunidad (a través de los planes de desarrollo comunal) debe calzar, tanto en sus aspectos orientadores como operativos, con los planes que emanan desde el gobierno central. El conjunto de estas visiones debe estructurar, a su vez, la imagen global del desarrollo metropolitano, que se expresa en el Plan de Desarrollo Regional, en el cual los problemas urbanos y sociales que afectan a la ciudad en su conjunto deben ser abordados de manera concertada. Por ejemplo, el problema de los vertederos de los residuos domiciliarios para la ciudad de Santiago, por su magnitud e impacto medioambiental, debe ser enfrentado desde el ámbito metropolitano y no a través de un particular o de varios municipios asociados.

En el caso de las comunas pobres, la resolución concertada de problemas necesita de la reactivación y el fortalecimiento de la actitud de participación de las comunidades y de las organizaciones. Algunas

visiones establecen que el importante potencial de aporte de las organizaciones comunitarias se ha atenuado producto del cambio de los escenarios sociopolíticos. Aun cuando sea real, es posible asumir que no es un proceso irreversible y que es necesario incorporar conceptos innovadores en la relación entre el municipio y la comunidad, que repongan la participación como un recurso central.

En el caso de la comuna de El Bosque, uno de los propósitos de la administración es redefinir los mecanismos de participación a través de la gestión desconcentrada en los seis sectores de planificación del territorio comunal, diferenciándolos en cuanto a sus recursos, sus potencialidades y capacidades; y teniendo en cuenta la participación activa de los habitantes en el desarrollo de su comuna.³ Para lograr este resultado al interior de la estructura de gestión, las intervenciones deberán reorientarse a cada sector de planificación, entendido como un espacio donde se combinan integralmente las acciones que se implementan desde lo social y lo urbano.

Fortalecimiento metodológico de la acción

Existe una diversidad de esferas desde donde se pueden fortalecer las visiones metodológicas:

- Las intervenciones deben converger en los territorios a partir de una visión global, y no ser fragmentadas en función de la perspectiva sectorial de cada servicio administrativo. Pero la ausencia de coordinación entre los distintos programas y políticas del gobierno central impide que estas intenciones puedan realizarse. De esta situación uno se percata al aplicar los programas de la administración central.

Existen programas que gravitan sobre la misma temática y que, al operar con criterios diferentes, no permiten avanzar integralmente en el desarrollo comunal. Adicionalmente se constata que, salvo algunas excepciones, no existe una visión de asignación de recursos conforme al marco de carencias diferenciadas de los espacios comunales. De esta forma, generalmente, las administraciones locales postulan a financiamientos sin que la decisión de asignación tenga alguna correspondencia con los indicadores concretos de insuficiencias urbanas y sociales. También se puede verificar la escasa interacción entre comunas para abordar temas de la misma naturaleza. Ello da como resultado visiones segmentadas de desarrollo que ocasionan duplicidad de esfuerzos e intervenciones.

Promover y materializar la coordinación, la interacción y la retroalimentación de las gestiones locales que definen espacios mayores de intervención en áreas temáticas comunes (y entre éstas y el ámbito central, también integrado), sin duda constituye un elemento importante en el fortalecimiento de la acción para el desarrollo.

- Otro nivel de fortalecimiento de la acción es la cooperación internacional. En efecto, se puede constatar que, a partir del inicio de la década, se ha ido desarrollando esta modalidad a través de diferentes iniciativas y áreas temáticas. Ello representa un aporte significativo en la discusión de la aplicación metodológica, que permite potenciar recursos y mejorar los resultados para todas las partes que constituyen la cooperación.
- Varios ejes temáticos representan elementos de apoyo para reforzar la acción del desarrollo social urbano. Podemos mencionar, por ejemplo, los actores participantes y sus relaciones (municipalidad/comunidad, u organizaciones/habitantes); los sistemas de participación

³Actualmente el Municipio de El Bosque está licitando el estudio “Implementación de un sistema de participación ciudadana”, en el marco del Plan de Fortalecimiento Institucional Municipal, que es financiado con recursos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere).

ciudadana; el desarrollo económico y la actividad productiva informal (economía popular); el espacio de la cultura; la sustentabilidad ambiental de las intervenciones urbanas.