

# Contra la atomización urbana

## El caso de Los Quillayes

Patricio Reyes y Jaime Scalpello\*

La Florida es una comuna localizada al sur-orienté de la Región Metropolitana, con una población estimada en 380 mil habitantes, de los cuales más de la mitad tiene menos de treinta años.

Las zonas más carenciadas del territorio comunal se han desarrollado en torno a las vías de comunicación que las estructuran y las comunican con el centro de la comuna y con el de la ciudad de Santiago.

### Un barrio de pobres

Tras el inicio de la administración comunal por autoridades elegidas, el municipio optó por intervenir de manera prioritaria en tres macrozonas o territorios que concentraban las poblaciones con los mayores índices de pobreza. Estas tres macrozonas se caracterizan por el origen de sus habitantes, los tipos de construcción, los niveles de pobreza, y el déficit de equipamiento e infraestructura urbana.

En estos territorios se encuentra la población Los Quillayes, construida entre los años 1984 y 1986. En ella las viviendas se encuentran repartidas en siete loteos o sectores desplegados en una superficie de 66.000 m<sup>2</sup>. Son del tipo conocido como vivienda social en altura, y tienen un promedio de superficie habitable de 38 m<sup>2</sup>, esto es, 4,10m<sup>2</sup> por habitante, en tres pisos de altura y agrupadas en bloques.

El total de viviendas es de 3.150, y el número total de habitantes alcanza a 12.500. El origen de estas familias corresponde a grupos erradicados de campamentos y otras favorecidas con subsidio habitacional, hecho que marca una primera diferenciación para lo que será la forma de habitar en este territorio. En efecto, no se sienten propietarios de este territorio, ni de los espacios públicos del barrio. Al contrario, estos últimos se caracterizan por los conflictos y la inseguridad (delincuencia y violencia).

### Algunas vías de desarrollo

La Municipalidad de La Florida elaboró un programa destinado a mejorar la calidad de vida en Los Quillayes. Iniciado formalmente en agosto de 1995, en él se resume la experiencia y las propuestas metodológicas del proyecto Santiago-Sur, implementado en 1994 en la población Las Araucarias, situada en la misma comuna.

Los objetivos fundamentales de este programa fueron los siguientes:

- Implementar proyectos de mejoramiento y de equipamiento básico urbano, con financiamiento compartido entre el municipio, las organizaciones de los ciudadanos residentes en el lugar, organismos no gubernamentales y otros niveles del Estado.

---

\* Profesionales de la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación, I. Municipalidad de La Florida, Santiago.

- Generar una coordinación intra y extramunicipal, que haga posible el desarrollo integral de los barrios pobres.
- Impulsar la participación de los ciudadanos desde el punto de vista organizativo y con el aporte de recursos propios en acciones de mejoramiento de su territorio.

El papel cumplido por el municipio consistió en un fuerte apoyo técnico en los temas urbanos, sociales y legales. Las unidades municipales que intervinieron adoptaron una organización *ad hoc*, basada en un enfoque gerencial de cada uno de los temas (organización y participación ciudadana, obras físicas, apoyo técnico legal, coordinación con entidades no municipales, etc.). El propósito de este esquema de organización fue hacer técnicamente viable cada proyecto, a la vez que dotarlo de legitimidad entre los habitantes del sector.

El proyecto se diseñó tomando en cuenta la demanda de apoyo para el mejoramiento formulada por los habitantes del sector 5-C del barrio. A partir de ello, el municipio desarrolló la propuesta global, y la presentó al Concejo Municipal para la aprobación de los recursos. Se generó a continuación un conjunto de actividades con la participación de representantes de los habitantes del lugar. Las etapas que se implementaron pueden sintetizarse del modo siguiente:

- Diseño en las oficinas municipales y presentación a la comunidad. Las actividades relevantes fueron: el estudio y diseño de una propuesta técnica de mejoramiento global de los espacios públicos, factible y organizacionalmente viable (canasta básica urbana para barrios pobres).

Posteriormente se efectuó una reunión ampliada para dar a conocer el proyecto, indicando los compromisos de las partes (municipio-comunidad), para asegurar su éxito.<sup>1</sup>

- Construcción de un organigrama municipal *ad hoc*, para abordar las soluciones técnicas que permitieran implementar los proyectos. La organización tiene un carácter temporal (termina con el proyecto), y asegura sólo el monitoreo posterior. El esquema abordó una organización central destinada a operacionalizar las acciones y otra de apoyo periférico, para la resolución de problemas técnicos específicos (legales, organizacionales, etc.). Simultáneamente se trabajó con monitores territoriales, cuya misión fue acompañar a las organizaciones vecinales por sector, para apoyar su fortalecimiento y el cumplimiento de las metas acordadas.

Varias de las actividades requerían de una fluida articulación con entidades privadas y semi-privadas de las cuales depende la ejecución de algunos proyectos (empresa eléctrica, agua potable, recolección de basura, etc.). De igual modo, se impuso la necesidad de coordinar esfuerzos con otras entidades públicas, para concretar proyectos de inversión (infraestructura deportiva). El mismo espíritu de coordinación se aplicó a la relación con organismos no gubernamentales, a fin de que sus aportes permitieran llevar a la práctica las iniciativas locales.

- En seguida, las actividades de mejoramiento de espacios públicos se desarrollaron en distintas direcciones:
  - \* Mejoramiento de la iluminación de los espacios públicos. Esta demanda, ligada al tema de la seguridad urbana, fue la que los ciudadanos expresaron con mayor fuerza; por tanto, tuvo carácter prioritario.
  - \* Instalación de medidores de agua potable, primer paso para el mantenimiento de los árboles y el de futuras áreas verdes. Estas obras fueron financiadas por el municipio, al igual que las de iluminación de los espacios públicos.

---

<sup>1</sup> Lógica destacada en *La ville née du désert*, de D. Solon, donde se analiza la experiencia urbana de Villa El Salvador (Perú). (Paris: Ed. de l'Atelier, 1998).

- \* Arborización de espacios públicos. En general las especies se han mantenido bien, principalmente en los sectores que tienen las organizaciones más importantes y más activas.
- \* Contenedores de basura. Este aspecto no ha podido ser resuelto. Se implementará un nuevo servicio a partir de 1998–99.
- \* Pintura exterior de edificios. La municipalidad aportó los materiales e insumos de trabajo y la comunidad, la mano de obra.
- \* Instalación de cierros perimetrales.<sup>2</sup> El financiamiento y la instalación correspondieron a una gestión directa de las organizaciones vecinales.
- \* Construcción de multicanchas y camarines.
- \* Instalación de juegos infantiles. El sector privado sin fines de lucro (Fundación Familia y Futuro) contribuyó a este proyecto con la donación e instalación de un set de juegos infantiles por sector.

Las metas propuestas fueron desagregadas por cada unidad territorial (sectores), atendiendo a las posibilidades de gestión y los requerimientos de cada uno de ellos. Para estos efectos se distribuyó una oferta con estándares homogéneos, con el propósito de que cada sector se aproximara a niveles mínimos comunes de mejoramiento en los espacios públicos.

Como se observa, la oferta de mejoramiento incluye el requerimiento organizacional de los habitantes, con lo cual queda fijada una meta en este ámbito para el municipio.

## Una acción con resultados visibles

A poco más de dos años de iniciado el proyecto, los niveles de logro son satisfactorios en casi todos los aspectos que se consideró relevantes (80 por ciento de logro de los subproyectos formulados). Sin embargo, su calidad y estabilidad son heterogéneas, dada la diversidad de cada sector.

Se ha observado una constante en la relación entre el grado de éxito, y el tamaño o superficie de cada sector, junto con el origen de los habitantes. En efecto, los territorios (sectores) más extensos y más densamente poblados tienen mayores dificultades relativas para la acción colectiva. De igual modo, en aquellos sectores que concentran familias provenientes de procesos de erradicación de campamentos se constata mayores situaciones de conflictividad y menos capacidad de organización. Prueba en contrario son los sectores que efectivamente lograron crear organización estable para implantar los cierros perimetrales. Esta acción no sólo suponía capacidad de aporte financiero, sino, sobre todo, la construcción de una estructura de organización con destrezas para administrar. Esta constatación muestra que es necesario esforzarse, en primer lugar, en reconocer las diferencias de niveles en la demanda ciudadana, para evaluar la capacidad de los habitantes, en especial de los barrios pobres, para integrarse en la gestión de soluciones.<sup>3</sup>

El municipio debió superar algunos de los impedimentos o “trabas” legales que rigen la administración de los recursos municipales; por ejemplo, la prohibición de invertir recursos públicos en propiedades privadas o el nuevo carácter de las transferencias de recursos a las personas para fines no tradicionales (por ejemplo, entregar la pintura para los exteriores de los bloques de viviendas). De igual forma, es necesario imaginar una forma de organización adaptada a la reglamentación, que, junto con

<sup>2</sup> En especial en torno a grupos de casas.

<sup>3</sup> Léase, por ejemplo, *Quand des habitants gèrent vraiment leur ville (l'expérience de Porto Alegre, Brésil)* (Paris: Editions Ch. L. Mayer, 1998).

dar cuenta de la diversidad social existente, permita al municipio tener un interlocutor formal en su contraparte comunitaria organizada.

La implementación del programa requirió no sólo una adecuación funcional de parte de la municipalidad, sino también de esfuerzos importantes para coordinar la acción del Estado en sus distintos niveles. El municipio como centro articulador de esfuerzos y recursos, se obligó a desarrollar habilidades de negociación en un sentido horizontal (con el resto de la administración pública) y vertical (con las organizaciones ciudadanas y las ONG). Ello contribuyó a fortalecer el debate y las propuestas en el seno del sector público, para el mejoramiento de las normas de equipamiento y habitacionales en la política social del hábitat. La reciente modificación legal aprobada por el Congreso, que permite la inversión de recursos municipales en los espacios públicos de las comunas (como es el caso en Los Quillayes), a pesar de su carácter privado de condominio, ilustra el éxito de este debate.<sup>4</sup>

### ... continuar y multiplicar

Hoy en día se impone la necesidad de diseñar y hacer aprobar nuevas normas que permitan ganar eficiencia en la continuidad del proyecto o en la implementación de otros similares. Esto es fundamental para optimizar la articulación requerida para llevar a cabo intervenciones basadas en la participación de distintos actores, con intereses y necesidades diversos, aunque complementarios. El éxito de tales iniciativas supone cambiar el método y modalidad de asignación de recursos públicos para el desarrollo social-urbano. En la práctica, se requiere superar el enfoque sectorial y centrar las acciones en el territorio y sus habitantes, lo que favorece la integralidad de la intervención.

Entre los numerosos desafíos que hay que abordar algunos son prioritarios, y el caso de Los Quillayes permite explicitarlos:

- Mantener el criterio del financiamiento compartido (sector público y privado), estrategia que permite a los ciudadanos una mayor identificación y apropiación de los resultados del proyecto. Esto se basa en la simple lógica de que existe mayor sentido de pertenencia e identidad con el progreso del barrio en la medida en que el ciudadano aporta directamente recursos con dicho propósito.
- Continuar con la idea de subsidiar la demanda. Esto implica que, en este tipo de programa, la priorización en la asignación de los recursos debe ser directamente proporcional a las demandas organizadas por la ciudadanía en virtud del mejoramiento barrial. En aquellos lugares donde no se expresa demanda, el trabajo de los servicios públicos debe orientarse a estructurarla socialmente.
- Incorporar la dimensión del mejoramiento y desarrollo de las condiciones económicas de los habitantes. Se debe agregar esta variable a la oferta pública de desarrollo social-urbano. Se puede dotar a un territorio de equipamiento para la instalación física y el incremento de las actividades económicas existentes. Apoyar la actividad productiva a escala barrial podría complementar un programa al integrar una dinámica de solución a la pobreza tanto en el ámbito público como en la esfera privada (ingresos monetarios de las familias).
- Intensificar la intervención agregando otros recursos disponibles. Este tipo de programa puede facilitar el desarrollo de otros programas sociales orientados a servir directamente a las familias y a

---

<sup>4</sup> Sobre este clave aspecto de la intervención pública en los espacios urbanos privados, véase la contribución de M. Laforest.

las personas, al trabajar paralelamente el espacio público y el ámbito doméstico familiar. (Prevención drogas, empleo y capacitación laboral, programas deportivos, etc.).