

23

SUSTENTABILIDAD EN ESPACIOS COLECTIVOS DE BARRIOS VULNERABLES: LINEAMIENTOS PARA UNA POLÍTICA DE ESPACIOS PÚBLICOS, DIRECTRICES DE GESTIÓN, DISEÑO Y MANTENIMIENTO

LUIS VALENZUELA (arquitecto), **CATALINA JUSTINIANO** (arquitecta),
CONSUELO ARAOS (arquitecta), **CAROLINA KATZ** (arquitecta), **MARTÍN
ANDRADE** (arquitecto), **MAGADALENA GÁTICA** (arquitecta), **DANIELA
MIRANDA** (colaboradora) y **CATALINA TORRENT** (colaboradora)

Escuela de Arquitectura, Centro de Políticas Públicas e Instituto de Sociología. Universidad Católica de Chile

Este artículo será parte de la publicación “Camino al Bicentenario, Propuestas para Chile: Concurso de Políticas Públicas 2009”. El Concurso es una iniciativa de la Pontificia Universidad Católica de Chile, que cuenta con el respaldo del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el Ministerio de Planificación, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social y el Congreso Nacional

PALABRAS CLAVE:

Barrios / Vulnerabilidad / Sustentabilidad / Recuperación / Espacios públicos

RESUMEN:

La discusión actual sobre políticas de vivienda gira en torno a reducir las consecuencias negativas de la segregación residencial de los hogares más pobres. Sin embargo, el diseño, la construcción, la calidad y la mantención del espacio colectivo no han logrado mejorar, a pesar de diversos programas que han venido aplicándose desde la década de 1990. Por ello, la propuesta plantea tres dimensiones conceptuales

para generar directrices que fomenten la capacidad de gestión local de espacios colectivos exteriores, incentiven procesos de involucramiento comunitario en espacios públicos y, persigan criterios de sustentabilidad ambiental y costos de mantención para las propuestas. Las dimensiones de gestión, medioambiente y comunidad surgen basadas en la revisión de experiencias de intervención como fueron las iniciativas visitadas en Peñalolén y en Maipú. En base a estos casos, la propuesta considera los gobiernos locales como los articuladores de la gestión de estos espacios, potenciando así su capacidad de vinculación con la comunidad, de coordinación para un buen diseño y su responsabilidad en la mantención de estos espacios.

KEY WORDS:

Neighborhoods / Vulnerability / Sustainability / Recovery / Public Spaces

ABSTRACT:

The current discussion on housing policy focuses on reducing the negative consequences of residential segregation of the poorest households. However, the design, construction, quality and maintenance of the collective space have failed to improve despite various programs that have been applied since the 1990s. Therefore, it is proposed to generate three-dimensional conceptual guidelines to promote local management capacity for collective affairs, encourage community involvement processes in public spaces and, pursuing environmental sustainability criteria and maintenance costs for the proposals. The dimensions of management, environment and emerging community-based intervention review of experiences as they were visited Peñalolén initiatives and Maipú. Based on these cases, the proposal considers local government as the articulators of the management of these spaces, thus enhancing its ability to link with the community, points for good design and responsibility for the maintenance of these spaces.

1. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA: DE LA CASA PROPIA AL IDEAL DE BARRIO

Desde 1980 en adelante, la producción de vivienda social en Chile adquirió un carácter masivo que, bajo el modelo un Estado subsidiario y un rol protagónico del sector privado, ha reducido sustantivamente el déficit habitacional en términos cuantitativos y se ha transformado en un ejemplo regional a imitar (Gatica 2009;

Rodríguez y Sugranyes 2005; Salas 2002; Ducci 1997). Casi dos millones de viviendas sociales se han construido desde entonces, logro que sin duda ha contribuido a resolver problemas importantes asociados al déficit habitacional de las familias pero que, a su vez, ha producido nuevos problemas derivados de sus propias condiciones de implementación: “el mercado del suelo, las economías de escala de la construcción y una legislación poco exigente respecto de la provisión de espacios públicos y equipamiento han permitido la construcción de numerosos conjuntos de vivienda donde las condiciones de habitabilidad son deficientes. Claramente, dado el déficit habitacional, el MINVU privilegió la cantidad por sobre la calidad.” (Gatica 2009).

Actualmente, el diagnóstico sobre las deficientes condiciones de vida en gran parte de los nuevos conjuntos de vivienda social es prácticamente unánime y no se limita a la calidad de las viviendas entregadas, sino que los problemas que han venido emergiendo cada vez con más fuerza parecen apuntar más lejos. La construcción de loteos que superan el número de viviendas permitidos, débiles estándares y regulaciones para la provisión de espacios públicos, diseños inadecuados que dejan áreas residuales sin construir, ubicación de las villas en áreas marginales, alejadas de los centros urbanos y con precario acceso a servicios, así como el aislamiento de los grupos familiares respecto de sus “redes sociales” (Ducci 2000), son todas condiciones que apuntan a una mala calidad de los barrios en los que se insertan las viviendas, también precarias y de baja calidad (Segovia 2005). Así, “en la conformación de los nuevos conjuntos habitacionales, se ha detectado una serie de problemas vinculados con una ausencia de ‘densidad’ social, de ‘confianza’ e ‘identidad’ barrial entre quienes habitan una misma villa” (Araos 2008: 94).

Este diagnóstico ha llevado a agregar al “ideal de la vivienda propia” un segundo centro gravitacional: el “ideal de barrio”. Con ello, la discusión actual sobre políticas de vivienda ha comenzado a girar en torno a cómo articular entre sí estos dos ejes, con el objetivo de reducir las consecuencias negativas de la segregación residencial de los hogares más pobres. Esta problemática ha sido abordada sobre todo desde un enfoque de “espacio público” -con un fuerte énfasis en los problemas de diseño urbano de las villas (Skewes 2005)-, que ha integrado fuertemente a su vez un enfoque de “participación ciudadana” –enfaticando las formas de incentivar la generación de metas e intereses comunes que incrementa la asociatividad vecinal y barrial (Cáceres 2005, Segovia 2005)-.

Así, dentro de los numerosos factores involucrados en esta ampliación de la escala del interés de las políticas habitacionales –desde la vivienda al barrio-, el “espacio público” parece constituir cada vez más un foco estratégico de atención, tanto para la detección de los problemas como para buscar soluciones a ellos. Según Rodríguez y Winchester, “la recuperación de los espacios públicos deberá ser la gran prioridad estratégica del desarrollo urbano de la próxima década” (2001, citado en Gatica 2009: 7), lo cual parece ser especialmente urgente para las familias e que, debido a la pobreza y vulnerabilidad de sus habitantes y a la precaria individuos que

habitan viviendas precarias. Si bien el centro de la discusión se aplica al contexto de la vivienda social construida en las últimas décadas, ella puede ser extendida también a barrios que con disponibilidad de recursos municipales, presentan deficiencias significativas en términos de la calidad y cantidad de espacios públicos abiertos.

Por primera vez en la historia de las políticas habitacionales, la preocupación prioritaria y el enfoque de la política actual se ha volcado a paliar el déficit en la calidad de los barrios en su conjunto y, en particular, de los espacios públicos comunitarios (Bachelet 2006)²⁰. Esta voluntad se ha traducido recientemente en políticas concretas, entre las cuales destaca el Programa Integral de Recuperación de Barrios, lanzado el año 2006. Bajo el título promocional de “Quiero Mi Barrio”, este programa es el primero a nivel nacional que cuenta entre sus objetivos centrales la evaluación y recuperación de espacios públicos en 200 barrios vulnerables del país (MINVU 2006).

Junto a este programa -único por la magnitud de los recursos con que cuenta, la escala nacional de su intervención y el énfasis en la participación comunitaria asociativa y activa-, han venido surgiendo otros programas gubernamentales adicionales, así como una diversidad de iniciativas municipales o privadas orientadas al mismo objetivo (Palacios 2008), confirmando la urgencia con que el espacio público y su relevancia para explicar los problemas actuales de los barrios vulnerables y entregar soluciones a éstas se ha instalado en la política habitacional actual (Gatica 2009; Palacios 2008).

Ahora bien, dado este suelo político favorable para la emergencia de iniciativas que mejoren la calidad de vida en los barrios vulnerables a través de la construcción y recuperación de sus espacios públicos, se hacen particularmente visible la falta de experiencia, de recursos de gestión e inversión, de conocimiento especializado y herramientas técnicas con que cuenta el país para hacerse cargo eficientemente de este desafío. Autores ya han detectado importantes carencias en herramientas de evaluación y diagnóstico de la calidad de los espacios públicos barriales (Gatica 2009), pero el problema de fondo, al que esta falencia en la evaluación también contribuye, parece ser el de la sustentabilidad de los espacios públicos en el tiempo (Palacios 2008).

Cuando se trata de espacios públicos, de nada sirve que éstos sean construidos eficientemente si una vez terminados comenzarán a deteriorarse rápidamente. Esta situación puede llevar incluso a que la solución termine agudizando el problema: “uno de los problemas de los programas de espacios públicos es su sustentabilidad en el tiempo, ya que la mantención de parques y plazas, grandes o pequeños, implica un costo permanente en mantención [...] espacios públicos deteriorados, convertidos en áreas café son foco de delincuencia en los

²⁰ Discurso pronunciado por la Presidenta de la República Michelle Bachelet el 21 de mayo de 2006. Fuente: <www.prensapresidencia.cl>.

barrios. Se convierten en tierra de nadie exentos de todo control social” (Palacios 2008: 7).

Es precisamente en contextos de vulnerabilidad donde la pregunta por la sustentabilidad de los espacios públicos -cómo construir o recuperar espacios públicos que incorporen en sí mismos las condiciones para su mantención y cuidado en el tiempo- se vuelve gravitante, ya que no se dispone de recursos abundantes para hacerse cargo de los altos costos que implica su mantención. A pesar de que es aquí donde resulta más urgente desarrollar metodologías sustentables de diseño, gestión y mantención aplicadas a los espacios públicos barriales, esta exigencia es una de las principales falencias y necesidades de los programas vigentes en la materia. Tanto a nivel de gestión económico-política, como de involucramiento comunitario y diseño medioambiental, la situación de los programas vigentes es ineficiente o muy incipiente, sea porque operan bajo estructuras de gestión todavía muy centralizadas, con poca autonomía o capacidades técnicas instaladas (Ibarra et al. 2007), sin las apropiadas herramientas de evaluación y diagnóstico (Gatica 2009), modelos participación comunitaria demasiado estandarizados y poco adecuados a los contextos específicos (Garcés y Valdés 1999) o escasos conocimientos de sustentabilidad medioambiental.

Por otra parte, existen buenas prácticas, que son producto de un andar más bien intuitivo, que podrían ser inspiradoras de una correcta gestión. Descubrir cuál es la correspondencia o la brecha entre esas condiciones de éxito observadas y los criterios orientadores de las políticas públicas chilenas vigentes sobre espacios públicos en barrios vulnerables es una metodología que permite avanzar sobre la experiencia ya acumulada. Sistematizar los procesos y enriquecerlos con una mirada que integre los temas antes planteados podría dar como resultado una política realista y eficiente de espacios públicos sustentables. Este es el diagnóstico del cual parte la presente propuesta, reconociendo que sólo aparecen nuevas necesidades y desafíos cuando ya se ha avanzado suficientemente. Actualmente, existe en Chile un contexto excepcionalmente favorable y una voluntad política únicos para avanzar en esta materia y proponer alternativas creativas e integradoras para dar solución al “déficit de espacio público” en barrios vulnerables, desde una perspectiva que pone en el centro el imperativo de la sustentabilidad en las soluciones e intervenciones.

Si bien hoy en día existen múltiples recursos y variados programas que tienen como fin la inversión en el espacio público existente (ver Anexo), se detectan algunos problemas que impiden potenciar los recursos y asegurar un sistema sustentable. A continuación, se describen los factores que consideramos son centrales para abordar el problema.

A. Oferta programática parcelada.

Frente al problema del espacio público nos encontramos con una falta de mirada global del problema que permita llegar a soluciones integrales. Hay diversas

instituciones y organismos que gestionan o entregan fondos en coherencia con el cumplimiento de sus objetivos, sin embargo muchas de éstas no dialogan. Al no existir una coordinación superior, se pierden recursos y se duplican esfuerzos de diseño y de construcción donde podrían lograrse buenas economías de escala. Muchas veces la gestión de los espacios públicos es manejada sin los pilares que aseguren la mantención en el tiempo.

B. Procesos de participación preestablecidos y estandarizados.

Hay consenso en que un espacio público sostenible debe construirse con la participación de la comunidad asociada al espacio. La participación está planteada a un nivel más bien teórico, que se aplica “desde arriba hacia abajo” y no que emerge “desde abajo hacia arriba”, pues los supuestos y los plazos no aseguran un real involucramiento de la comunidad en un proyecto. Esto hace que la participación en la mayoría de los casos quede a un nivel de difusión, ponga exigencias procedimentales rígidas y difíciles de cumplir, y que una vez acabado un proyecto de construcción, la mantención en el tiempo sea débil y el deterioro inmediato, puesto que no cuenta con una comunidad que soporte y se haga cargo del espacio, y éstos vuelven a su estado original que es muchas veces ser “tierra de nadie”. Débil participación y asociatividad barriales (Moya 2005; Greaves 2004), se agudiza para objetivos colectivos y espacios públicos (Gatica 2009), en especial en barrios nuevos de vivienda social (Ducci 2007; Rodríguez y Sugraves 2005; Segovia 2005)

C. Ausencia de criterios de sustentabilidad.

Provocada por el factor descrito anteriormente de la comunidad y además porque la toma de decisiones de diseño de un espacio no considera los aspectos cruciales coherentes con el entorno, tales como: un paisaje adecuado para el clima existente; espacios públicos que sean entendidos como partes de un sistema ambiental y urbano mayor. Esto genera excesivos costos de mantención, lo que se agrava en las comunidades más vulnerables; altos requerimientos hídricos y de cuidado de especies exóticas; generación de piezas aisladas que no conforman corredores ecológicos (flora, fauna, agua); ni tampoco responden a sus bordes (comunidades, usos, morfología, vocación)

Frente a este problema intentaremos resolver cuál sería el modelo de gestión adecuado para asegurar la correcta coordinación de recursos y de programas en un espacio determinado, capaz de dinamizar y vincular a los actores involucrados en el desarrollo del espacio público desde el gobierno local; y que además conduzca el desarrollo de proyectos que se relacionan de forma positiva con el medio ambiente, haciéndolo sostenible en el tiempo, es decir que utilicen, se cuiden y duren en el tiempo.

2. ESPACIO PÚBLICO Y SUSTENTABILIDAD

Como se desarrolla más adelante, este tema ha venido cobrando una relevancia inusitada en las políticas habitacionales del país (Rodríguez & Winchester 2001), frente a la cual esta investigación busca aportar soluciones factibles, integrales y creativas al diagnóstico de un déficit generalizado en la calidad de los espacios públicos en los barrios vulnerables y a sus enormes carencias en términos de sustentabilidad. Antes de revisar este diagnóstico y plantear el problema al que aquí se busca responder, conviene acotar brevemente el objeto de interés en que esta propuesta se enmarca, los conceptos que se utilizan y la perspectiva en que se sitúa.

En primer lugar, cuando se indica el interés por espacios públicos, se está entendiendo como “público” no una dimensión político normativa -como el ámbito de acción del Estado o cuyo estatuto jurídico lo define como propiedad pública-, sino una dimensión más bien “pragmática”, siguiendo la idea de que lo que define la naturaleza del espacio público es el uso y no el estatuto jurídico (Jordán & Segovia, 2005). Se trata, simplemente, de espacios de “uso colectivo” (Gausa 2003; Solá 1994) y, por lo tanto, para efectos de esta investigación, tal definición no se aplica a priori a tal o cual tipo de espacio, sino que se aplicará inductivamente a todo espacio en el cual se pueda observar un uso no restringido del espacio.

Dado lo anterior, sin embargo, esta propuesta acota aún más su objeto de interés a aquellos espacios colectivos donde se realizan lo que Jan Gehl (2006) denomina “actividades exteriores”: caminar, descansar, jugar, oír, mirar, conversar. El interés particular por este tipo de espacios colectivos exteriores está en que ellos tienen un impacto potencial mayor, sea positivo o negativo, en la calidad de vida general de un barrio, mientras que los espacios públicos interiores tienden a beneficiar a grupos específicos de la comunidad. Además, con respecto a estos últimos, los espacios públicos exteriores suponen desafíos mayores para una perspectiva centrada en el problema de la sustentabilidad, tal como se desarrolla más adelante.

De acuerdo con Jan Gehl (2006), la calidad de este tipo de espacios depende simplemente de la capacidad para integrar en su diseño y construcción la escala mínima en que ocurre la vida cotidiana, los detalles de los que está hecha la interacción, la observación minuciosa de las preferencias, usos y formas de actuar de los usuarios que, en el caso de esta investigación, son los vecinos que conforman la comunidad de un barrio delimitado (Saraví 2004).

El espacio público barrial es, por excelencia, un espacio pequeño, caminable, propicio para el conocimiento entre los vecinos. Por su escala, se trata de espacios que constituyen el entorno inmediato de la vivienda (Haramoto et. al 1990), lo cual significa que los límites entre espacio público y espacio privado son fluidos y sutiles y, por lo tanto, se debe otorgar una particular importancia a esa diversidad de espacios semi-públicos y semi-privados, o de tránsito entre la vivienda y la calle, como las fachadas de las viviendas, las entradas y rejas, las veredas (Gehl 2006). Se

trata de espacios de uso cotidiano y frecuente, donde los encuentros potenciales entre vecinos se hacen muy probables y que constituyen el correlato espacial de la vivienda, y el entorno donde éstas se encuentran insertas.

No se está hablando aquí de espacios relativamente alejados de las viviendas, de los cuales en último término los vecinos puedan hacer “vista gorda”. Se está hablando de espacios que comienza a extenderse desde la fachada misma de la vivienda –vivienda que, además, en gran parte de los casos muy pequeña y de mala calidad- y por el cual los vecinos transitan cotidianamente, tanto para realizar actividades imprescindibles (como acceder al transporte), como las actividades mínimas vinculadas a la socialización y recreación. Al situar este objeto de interés en el contexto de barrios socioeconómicamente vulnerables, se evidencia además un elemento que bajo otras condiciones podría resultar menos urgente o, al menos, más fácil de evadir: el problema de la sustentabilidad. Un espacio exterior de uso público está por defecto muy expuesto al deterioro, tanto por el mismo uso y contacto con el ambiente, como por su posible mal uso o abandono. Además, éste deterioro resulta imposible de ocultar, está a la vista de todos. Si a eso agregamos que gran parte de los espacios exteriores tienen un componente de vegetación, el problema se agudiza en contextos donde su mantención resulta económicamente inviable.

3. DIMENSIONES DE SUSTENTABILIDAD: GESTIÓN, MEDIOAMBIENTE, COMUNIDAD

Abordar el problema de la mantención de los espacios públicos barriales desde una perspectiva de sustentabilidad, significa preguntarse por cómo éstos pueden incorporar hoy las condiciones para su mantención y cuidado en el tiempo. En otras palabras, "es sustentable hoy aquel conjunto de prácticas portadoras de sustentabilidad en el futuro" (Acselrad, 1999). Por ello, un espacio público sustentable es aquel que supone, tanto en su diseño y construcción como en su uso, “prácticas o procesos responsables”, es decir, que se hacen cargo en el presente de las consecuencias futuras. Construir o recuperar espacios públicos en barrios vulnerables hoy, pero que no se sustentarán mañana, puede incluso aumentar los problemas previos a los que se quiso dar solución, y resulta en políticas habitacionales casi tan irresponsables como el no hacerse cargo del problema.

En contextos donde tanto residentes como gobiernos locales cuentan con escasísimos recursos para mantener este tipo de espacios en el tiempo, el maximizar un proceso de diseño sustentable resulta vital. Éste, a su vez, implica una mirada interdisciplinaria que logre integrar una diversidad de factores en la perspectiva de largo plazo, y que suelen agruparse en tres dimensiones: gestión (dimensión económico-política), involucramiento comunitario (dimensión social) y medioambiente (dimensión ambiental): “La planificación y el diseño sustentable requieren

para su éxito de una aproximación de diseño integrada con habilidades en planificación, diseño urbano, arquitectura, arquitectura el paisaje, ingeniería, servicios y edificios, integración a la comunidad, economía y muchas otras. Lo sustentable tiene que ser siempre entendido como un sistema en donde cada parte y cada disciplina cumplen un rol.” (Randall, 2003).

Esta perspectiva tridimensional de sustentabilidad es el hilo conductor que cruza toda esta propuesta, desde el planteamiento del problema, hasta la estrategia metodológica y los lineamientos para un programa de gestión integral de espacios públicos exteriores sustentables en barrios vulnerables.

Se plantea que no es posible responder a la pregunta sobre cómo recuperar espacios públicos de forma sustentable sin integrar estas tres dimensiones –gestión, comunidad y medio-ambiente-, en una mirada de largo plazo, flexible y de escala local. Espacios públicos que cuenten con una gestión local ágil en captar e integrar recursos provenientes de diversas fuentes e identificar rápidamente los problemas de mantención (Boisier 2004; Muñoz 2002; Banco Mundial 1999), con una comunidad de usuarios involucrados en el proceso de su construcción, en su uso cuidadoso y en su mantención (Barkin 2001, Acselrad 1999, Ducci 1997) y diseñado para maximizar los recursos ambientales, sin duda tendrán costos mucho menores de mantención en el largo plazo (Ryan 2006).

4. DESARROLLO DE LA PROPUESTA

4.1 MODELO CONCEPTUAL: CUATRO CLAVES PARA UNA PERSPECTIVA DE SUSTENTABILIDAD

Se deben considerar tres conceptos que permitirán el éxito del proyecto (Figura 1):

- Contextualización: Supone una capacidad para definir problemas, estrategias y plazos bajo criterios locales, operar bajo gestión descentralizada, con equipos pequeños y políticamente autónomos y locales.
- Aprendizaje: Implica que durante las etapas de observación y diseño, se aplicarían metodologías prácticas de aprendizaje recíproco entre comunidad, ejecutores y diseñadores del proyecto. Fomentar el involucramiento activo de grupos o individuos pertenecientes a la comunidad en el proceso de diseño e implementación del programa debe estar mediado por capacitación práctico-empírica (Johnson 1998) y técnicamente guiada (PPS; SPARC).
- Flexibilidad: El modelo de involucramiento comunitario que se explica más adelante, debe ser capaz de adaptarse a las características específicas de cada

comunidad objetiva, tanto en términos espaciales, como histórico-identitarios, sus niveles de confianza, organización y conflictividad internas, así como también generar productos y plazos ad-hoc. Los programas que estandarizan los procedimientos bajo los cuales debe lograrse el involucramiento comunitario terminan desviando los recursos hacia el cumplimiento de los procedimientos antes que al logro de los objetivos.

Figura 1. Cuatro conceptos del modelo sustentable.



Fuente: Elaboración propia.

4.2 LINEAMIENTOS DE SUSTENTABILIDAD POR DIMENSIÓN: UN ANÁLISIS DE CASOS

Esta estrategia de gestión se construye sobre la base de las tres dimensiones abordadas en la investigación: medio ambiental y física, comunitaria y de gestión. El siguiente modelo grafica estas tres dimensiones, y así se ordenan en el tiempo las acciones. Cada dimensión no opera aisladamente, sino que se van relacionando, de acuerdo a las etapas, un aspecto podrá adquirir mayor relevancia. Es una línea progresiva, que grafica las metas a cumplir para ir pasando a una siguiente etapa. Así no se puede avanzar solo desde la perspectiva del diseño si la comunidad a quedado atrás en el proceso, con esto se intenta concadenar el proceso desde la perspectiva de la comunidad relacionada al espacio público, del lugar y el diseño que se hace para éste y con una gestión adecuada para sustentar este proceso.

4.3 DIMENSIÓN SOCIAL: MODELO DE INVOLUCRAMIENTO COMUNITARIO

Para responder a los objetivos de esta dimensión, se propuso un Modelo de Involucramiento Comunitario, elaborado a partir de la revisión de algunos casos internacionales y de la comparación cualitativa entre cinco casos nacionales (ver Anexo)²¹. La proposición básica de este modelo es que la participación activa de la comunidad no es la fórmula exclusiva ni el punto de partida para involucrar el punto de vista del usuario en el proceso de recuperación del espacio público. En cambio, se propone que tal participación es deseable sólo allí donde las condiciones observadas son naturalmente propicias para una participación comunitaria activa y, adicionalmente, han sido potenciadas y aseguradas por medio de procesos de aprendizaje. Se plantea así que el involucramiento comunitario es un concepto más amplio que el de participación y que puede realizarse bajo diversas estrategias, siendo la observación la única etapa insoslayable dentro del proceso de implementación social del proyecto.

A. Observación -aprendizaje desde la comunidad

Tal como se indica en el esquema temporal de implementación (Figura 1), la etapa fundamental es la observación de la comunidad, a través de la aplicación de instrumentos cuantitativos y cualitativo-etnográficos. El instrumento cuantitativo operaría como una evaluación ex-ante aplicada en formato censal, con el objetivo de caracterizar socio-demográficamente la comunidad objetivo, observar patrones de antigüedad y movilidad residencial, composición familiar y niveles de confianza-conflictividad, así como elaborar la línea de base con respecto a niveles de satisfacción y uso de los espacios públicos actuales. Los instrumentos cualitativo-etnográficos buscan identificar, a nivel de prácticas comunitarias, su capacidad de organización asociativa, presencia de líderes, necesidades educativas, valoración y demanda de espacios públicos y articulación espacio público- espacio familiar. Una observación exhaustiva en estos términos involucra el punto de vista comunitario en aspectos clave relacionados con el objetivo del programa y, a su vez, permite evaluar la factibilidad de las estrategias de involucramiento a seguir.

Tomando los casos analizados en el estudio cualitativo que sirvió de base para esta propuesta, se presentaron dos posibilidades. Si la comunidad se ha formado recientemente y presenta muy bajos niveles de confianza, altísimos niveles de conflicto comunitario, no existen organizaciones ni líderes legitimados a nivel comunitario, probablemente serán muy bajas las posibilidades de desarrollar

²¹ Esta sección de la propuesta se elaboró con la coautoría de Daniela Miranda y Catalina Torrent, quienes realizaron una investigación complementaria a ésta, “*Involucramiento Comunitario y Espacios Públicos Sustentables. Estudio cualitativo comparado de barrios vulnerables de la Región Metropolitana*” (Taller de Titulación, Sociología PUC 1er semestre 2009)

estrategias de participación activa, e incluso resulte difícil desarrollar instancias educativas que, en el corto plazo, logren suplir la falta natural de capacidad asociativa y liderazgo. Por ello, la estrategia óptima de involucramiento comunitario en este caso sería sacar partido a la información obtenida por medio de los instrumentos de observación, alargando probablemente su período de aplicación para acompañar las distintas etapas de la implementación. Esto logra integrar el punto de vista y necesidades de los usuarios, sin hacer descansar la toma de decisiones en la comunidad misma, puesto que las condiciones de base hacen demasiado probable que siguiendo una estrategia participativa se represente sólo a una parte minoritaria de la comunidad y se aumenten las fuentes de conflicto ya existentes.

Si la comunidad es antigua, con alta estabilidad residencial, marcada por hitos relacionados con los espacios públicos comunitarios, tiene líderes consolidados y una base importante de confianza vecinal, se dan condiciones privilegiadas para la participación activa de la comunidad en la toma de decisiones con respecto a los espacios públicos. Aquí, la estrategia óptima de involucramiento comunitario sería pasar desde la etapa de observación a una de capacitación, asumiendo las demandas educativas de los vecinos para potenciar sus propias capacidades organizativas y de liderazgo ya instaladas, así como potenciar sus intereses particulares por temáticas medioambientales o reciclaje, por medio de capacitación técnica que les permita adquirir herramientas para tomar decisiones en cuanto al diseño y la reconstrucción de los espacios públicos, así como para participar activamente en su mantención.

La etapa de observación, si bien puede dar paso a la de capacitación y de participación activa de la comunidad, nunca debe abandonarse del todo. Por el contrario, resulta fundamental aplicar de forma periódica instrumentos de evaluación específicos sobre niveles de satisfacción y uso de los espacios públicos recuperados, teniendo como línea de base la información recogida en la evaluación ex-post. De esta etapa de observación inicial, se espera obtener dos resultados concretos. Por un lado, en la línea de lo descrito en los ejemplos anteriores, la estrategia de involucramiento comunitario que será operativa para todo el proyecto; por el otro, en conjunto con la evaluación medioambiental y de gestión, se espera obtener la definición de qué espacio (s) público (s) resultaría deseable y eficiente recuperar.

B. Capacitación -aprendizaje hacia la comunidad

Para que la etapa de capacitación cumpla con el objetivo de hacer más probable el éxito en la participación activa de la comunidad, ésta debe realizarse sobre la base de lo previamente observado. Puesto que el programa debe ser efectivo en un corto plazo, se trata de catalizar capacidades y demandas ya observadas potencialmente en la comunidad, no de instalar capacidades nuevas ni de crear liderazgos desde cero. En el estudio cualitativo comparado, se observó que la inversión en instancias educativas desde el equipo técnico hacia la comunidad resultará exitoso siempre y cuando sepa identificar claramente las demandas puntuales por parte de la comunidad, y que

resulte apropiado potenciar para asegurar que ésta pueda tomar un rol activo tanto en la implementación del programa como en su mantención. Por ejemplo, en uno de los casos estudiados, se reconocieron especiales condiciones para fomentar el interés medioambiental de la comunidad, en otro se detectó la necesidad de realizar talleres históricos para reactualizar hitos comunes que había vivido la comunidad y que permitieron reforzar la identidad común y la confianza vecinal, así como la identificación de líderes naturales permitió su capacitación por parte del equipo técnico. En otro caso, donde parte importante de la comunidad usaba los micro-basurales como fuente de recursos para el reciclaje de objetos y su venta en ferias ubicadas en los mismos espacios públicos de la comunidad, la estrategia óptima de capacitación habría sido recoger esta importancia del reciclaje como forma de vida instalada en la comunidad, y orientar los recursos y tiempos de capacitación a incorporar conocimientos sobre reciclaje, potenciando sus beneficios (sustentabilidad, fuente de recursos) y minimizando sus costos para la comunidad (higiene, salud, estética, contaminación ambiental, etc).

Donde las condiciones comunitarias sean propicias para la participación activa en la toma de decisiones, la estrategia óptima de capacitación sería no sobrecargar de talleres ni estandarizar su aplicación, sino focalizarla en temáticas y grupos muy concretos, aprovechando las capacidades organizativas y la expertise ya existente. Tanto la extensión de recursos y tiempo, como la selección de los temas para la capacitación, deben definirse a partir de los resultados de la observación, con el objetivo de fortalecer capacidades potenciales o ya instaladas en la comunidad. Los productos esperados de esta etapa dependen de los objetivos específicos de capacitación, pero deben ser indicados claramente al momento de detectar las demandas educativas y de seleccionar los talleres a aplicar.

C. Participación – diseño e implementación

La participación activa de la comunidad en la toma de decisiones y en los aspectos operativos de la implementación del proyecto sólo podrá resultar exitosa en la medida en que se asiente sobre las capacidades ya existentes en la comunidad, previamente potenciadas y aseguradas por medio de la capacitación en áreas específicas. La participación activa sólo resultará un verdadero aporte en la medida en que surja efectivamente desde “abajo”, y que no sea impuesta como exigencia allí donde no existen las condiciones mínimas para que resulte exitosa. De otro modo, sólo se perderán recursos y tiempo, la participación tenderá a instrumentalizarse y procedimentalizarse (como pasos que se “deben cumplir”) y los resultados difícilmente serán representativos de la población objetivo.

En este sentido, sólo en algunos casos será recomendable llegar a una etapa de participación activa de la comunidad y, además, en algunos casos será recomendable llegar antes que en otros. En algunos casos, convendrá la participación comunitaria cooperativa desde el diseño en adelante – apoyándola con actividades

puntuales de capacitación técnica-, mientras en otros donde deba extenderse más la etapa de capacitación, será recomendable retrasarla hasta el momento de la mantención.

Esto no quiere decir que la participación activa deba restringirse sólo a los casos en que la comunidad en su conjunto está capacitada para tomar parte de la implementación del proyecto, ya que especialmente para efectos de la mantención puede resultar apropiado estudiar formas alternativas de participación, basadas en la incorporación de miembros específicos de la comunidad a través de su contratación para realizar determinadas tareas.

Por ejemplo, esta sería una estrategia especialmente adecuada para casos donde no existe una base comunitaria fuerte en términos de organización, confianza o liderazgo. En estas circunstancias sí podrían resultar exitosas estrategias de capacitación y contratación de vecinos que dispongan de tiempo (dueñas de casa, ancianos) para realizar tareas de mantención de los espacios públicos, como regar, limpiar, podar, entre otras.

D. Participación – mantenimiento cooperativo

Por último, resulta fundamental ampliar la etapa de participación comunitaria más allá de los momentos de diseño y construcción, enfatizando su importancia sobre todo en cuanto al mantenimiento, por el impacto que esto pueda tener en términos de la reducción de costos en el largo plazo. Es en esta etapa donde puede resultar más significativo incorporar el rol activo de la comunidad, en cuanto al uso cuidadoso de los espacios públicos construidos (lo cual debiera monitorearse de forma periódica), así como por medio de estrategias de contratación de miembros comunitarios.

Los productos esperados de la etapa de participación dependen de la etapa en la que se ha incorporado a la comunidad en la toma de decisiones –diseño, implementación, mantenimiento, pero deberán definirse claramente al momento de diseñar la estrategia de participación. El éxito de este factor es clave para que un proyecto sea sustentable en el tiempo.

4.4 DIMENSIÓN DE GESTIÓN: MODELO DE GESTIÓN LOCAL

A nivel de gestión es importante distinguir distintos niveles de acción posibles para asegurar la construcción y la mantención de espacios públicos sustentables. En términos generales, la plataforma de acción debe promover y ser soporte de la interacción de distintos actores, aprovechando recursos, capacidades y expertise desde los diferentes sectores.

El núcleo de las acciones debe estar coordinado desde el gobierno local en diferentes niveles, éste debe ser capaz de llevar una metodología de acción sobre los espacios públicos, considerando un proceso de participación, diseño y mantención

que sea clara. Los municipios deben considerarse como los articuladores de la gestión de estos espacios, potenciando así su capacidad de vinculación con la comunidad, de coordinación para un buen diseño y ejecución y su responsabilidad en la mantención, regulada según la ley bajo la responsabilidad de Aseo y Ornato. La propuesta considera tres niveles operacionales; los que surgen desde el marco normativo existente o tomando algunas buenas prácticas locales, y adaptándolas según las carencias observadas.

- El primer nivel de la gestión del espacio público corresponde a un departamento o unidad municipal. Sus ventajas más claras se presentan en su estructura de funcionamiento y presupuesto ya establecido. La propuesta en este estadio es concentrar en Aseo y Ornato la gestión operativa y desde ahí coordinar con las otras unidades. Si bien la coordinación y asignación de funciones debe ser acorde a las responsabilidades de cada unidad, lo distintivo es tener una unidad que lidera el proceso completo. A saber, el Departamento de Obras tendría un rol más protagónico en la aprobación del proyecto y la ejecución; Asesoría Urbana estaría más involucrada en el diseño, desde la coordinación con el Plan Integral.

Un ejemplo de esto es el REP de Peñalolén, programa manejado desde Aseo y Ornato, que constituye un modo de intervención desde una unidad municipal, la diferencia con la propuesta es que ésta apuesta por un intercambio obligado a generar con las otras unidades. Las amenazas que se presentan en este nivel tienen relación con la capacidad de acción limitada como para tomar un número significativo de proyectos y la dificultad para coordinar con los otros, de no existir voluntad política o una intención explícita desde un nivel superior para producir el intercambio y presentar la jerarquía. Desde esta perspectiva, el nivel que se describe a continuación sería una situación más idónea.

- El segundo nivel es la creación de una coordinación o instancia entre unidades municipales que se aloja externamente. Esto se traduce en un coordinador, o equipo, que vincula los diferentes departamentos municipales y a su vez canaliza los vínculos con el nivel central, privados y otros para efectos del desarrollo de los espacios públicos de la comuna; informa las iniciativas, coordina financiamientos, relaciona los programas u otras oportunidades. Desde este nivel es más fácil y fluido el manejo y la coordinación con el Plan Integral comunal que si se maneja solo desde Asesoría Urbana. Al reflejar una voluntad política más clara, se priorizan las acciones sobre el espacio público en distintas instancias.

Este modelo es similar a lo que se da en Maipú con el responsable del Comité de Espacios Públicos, quién coordina las

diferentes unidades municipales relacionadas con la infraestructura y el espacio urbano. La limitación de este nivel tiene relación con la imposibilidad de captar fondos externos, como instancia municipal no le está permitido.

- En un tercer nivel, sería una instancia más amplia pero en directa relación al gobierno local. Puede tomar la forma de una asociación o corporación municipal, que opcionalmente podría vincular dos o más municipios. Esta corporación puede constituirse con el equipo técnico, incorporar a los departamentos municipales necesarios, y además agregar a entidades privadas dentro de las gestiones. Las dificultades se encuentran en la actual normativa restrictiva en la constitución de corporaciones sólo para temáticas específicas.

Es importante la posibilidad de generar política en cualquiera de los tres niveles, desde una propuesta flexible. Imponer un organismo de gestión podría ser forzado según la realidad territorial local, al contrario, la posibilidad de adaptarse según el contexto, pero asegurando la correcta ejecución de la metodología, permite una adecuación y apropiación del método a los recursos, las capacidades técnicas, asociativas, los ciclos políticos, etc.

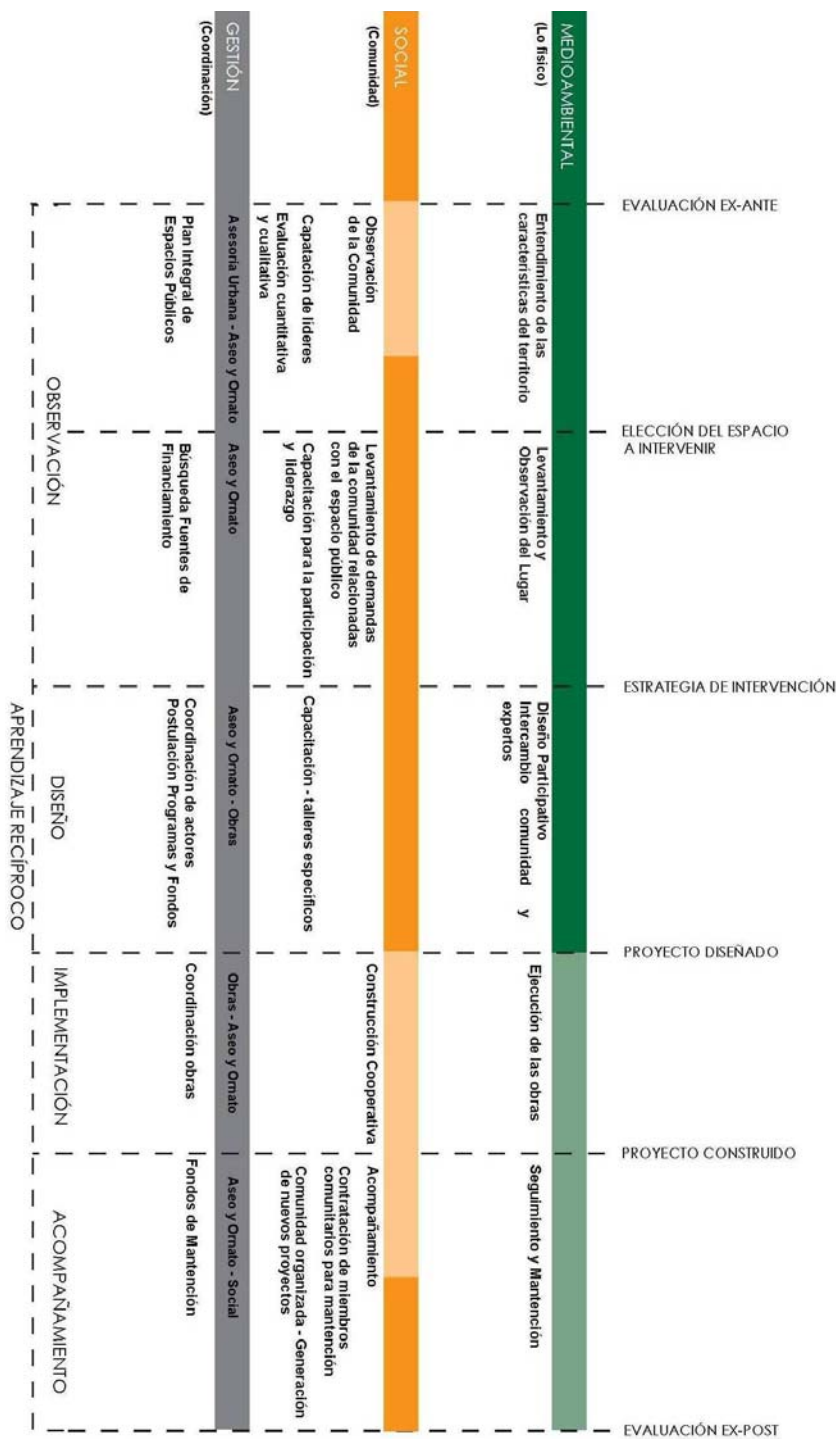
Para efectos de la investigación, se plantean tres niveles de gestión compatibles entre ellos, aún así el tercero de éstos requiere una modificación de la actual legislación de corporaciones municipales. Los tres niveles son posibilidades para adecuar la gestión según las realidades y las necesidades de cada territorio.

5. ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN EN EL TIEMPO

Esta estrategia de gestión se construye sobre la base de las tres dimensiones abordadas en la investigación: medio ambiental y física, comunitaria y de gestión. El siguiente modelo grafica estas tres dimensiones, y así se ordenan en el tiempo las acciones. Cada dimensión no opera aisladamente, sino que se van relacionando, de acuerdo a las etapas, un aspecto podrá adquirir mayor relevancia. Es una línea progresiva, que grafica las metas a cumplir para ir pasando a una siguiente etapa. Así no se puede avanzar solo desde la perspectiva del diseño si la comunidad ha quedado atrás en el proceso, con esto se intenta concadenar el proceso desde la perspectiva de la comunidad relacionada al espacio público, del lugar y el diseño que se hace para éste y con una gestión adecuada para sustentar este proceso (Figura 2).

Tal como lo muestra el cuadro, este proceso completo se articula en 4 grandes etapas y 6 hitos que definen las etapas. En cada una de estas etapas, las 3 dimensiones toman menor o mayor pre ponderación. A modo de ejemplo, en la etapa

Figura 2. Propuesta de esquema temporal de la metodología.



Fuente: Elaboración propia.

de observación, tanto el análisis del contexto medioambiental, como el levantamiento de información de la comunidad del lugar son cruciales, y entregarán los elementos para hacer un plan de gestión específico para ese lugar. En una etapa más avanzada, será crucial la gestión para adecuar el plan integral, conseguir fondos, y coordinar actores que proyecten la ejecución del proyecto.

Las etapas del proceso se han definido según: observación, diseño, implementación y acompañamiento; y se describen a continuación:

1. Observación: procesos de evaluación y observación detallada de las características generales y específicas del medio ambiente físico, de la comunidad, de la normativa que regula el lugar, de los programas implementados o en ejecución.
2. Diseño: proceso de definición de las estrategias de ocupación del espacio dentro de un marco de trabajo de involucramiento directo o indirecto con la comunidad.
3. Implementación: proceso de construcción de la obra, con diferentes niveles de participación local según la estrategia.
4. Acompañamiento: después de concluidas las obras se hace un seguimiento mediante acompañamiento a la comunidad, velando por la mantención del espacio público, y concretamente levantando información para una evaluación ex post del proceso, para servir de aprendizaje en futuros proyectos.

Para el trabajo coordinado y el cumplimiento de metas conjuntas, se han establecido 6 hitos transversales a lo largo del desarrollo completo del proceso. Los hitos corresponden a evaluaciones transversales a todas las dimensiones que aseguran el cumplimiento de las metas esperadas. Estos hitos definen por tanto, las medidas a implementar en pos de solucionar el o los problemas encontrados, como también la pertinencia de seguir con el proyecto. Estos hitos no contemplan un tiempo predefinido de cumplimiento de metas, de modo de no rigidizar o forzar el proceso. Estos son:

Hito 1: Evaluación ex-ante, previo al inicio de un trabajo de observación de las características del contexto medio ambiental y social, se evaluará la situación existente para conocer dónde y cómo se desarrollará este trabajo de observación.

Hito 2: Elección de los espacios públicos. Después de una primera etapa de observación del espacio físico y social, se buscará definir los espacios públicos a trabajar dentro del barrio estudiado. Cumplido este hito, se buscarán las fuentes de financiamiento, los programas y el contexto normativo, que podría sostener y posibilitar el proyecto.

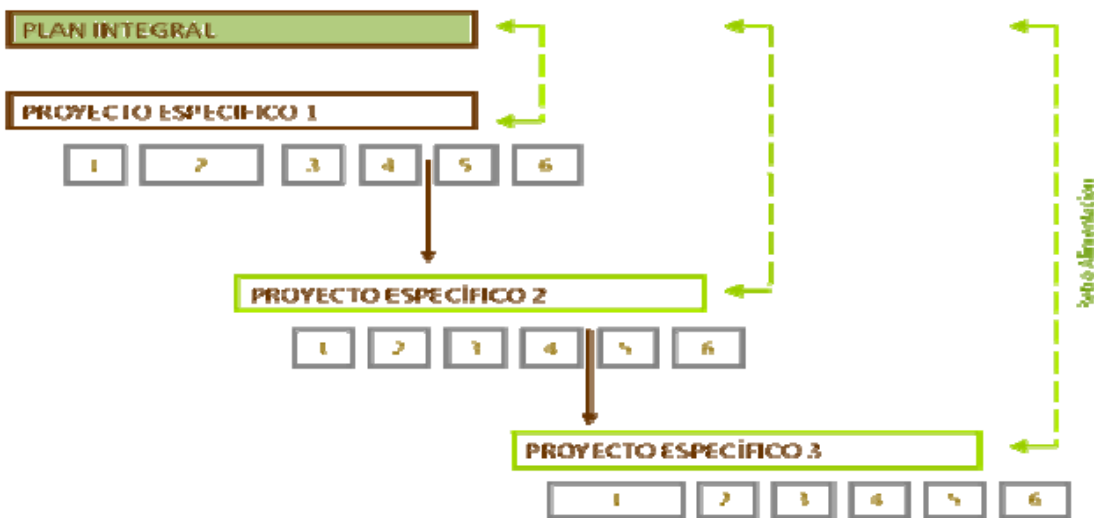
Hito 3: Estrategia de intervención para el espacio público. Terminada la etapa completa de observación, incluyendo su evaluación, se definirán las estrategias que se utilizarán para establecer los lineamientos de diseño y programas de financiamiento

Hito 4: Diseño del Proyecto. El producto esperado es un proyecto completo para licitación, contratación y ejecución de la(s) obra(s).

Hito 5: Proyecto construido. Terminadas y aprobadas las obras de construcción.

Hito 6: Evaluación Ex-Post. Este hito es de gran relevancia en el proceso de la propuesta de recuperación de espacios públicos para incorporar las lecciones del propio proceso.

Figura 3. Ciclo de plan integral y proyecto.



Fuente: Elaboración propia

Finalmente, cabe destacar que, para poder desarrollar este proceso, existen dos posibles puntos de entrada, ya sea a través de un plan integral sustentable previo de espacios públicos desarrollado por la comuna o desde uno o más proyectos específicos y sus experiencias acumuladas. Si se comienza desde un proyecto específico, es fundamental que esto conlleve, a la larga, a desarrollar un plan integral sustentable de espacios públicos, que permita coordinar las intervenciones dentro del territorio evitando que estos sean trabajados como elementos aislados. Así también, es importante que exista entre los diferentes proyectos y el plan Integral de espacios

públicos, un continuo proceso de retroalimentación que asegure cierta flexibilidad de trabajo y busque mejorar las metodologías utilizadas para los nuevos proyectos (Figura 3).

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri. *Sustentabilidad y ciudad*, Revista *Eure*, V.25, N° 74, Santiago, 1999.

ARAOS, Consuelo. *La tensión entre filiación y conyugalidad en la génes empírica del allegamiento. Estudio cualitativo comparado entre familias pobres de Santiago de Chile* (Tesis). Magíster en Sociología, Instituto de Sociología PUC. Santiago, 2008.

BARKIN, David *Superando el paradigma neoliberal: desarrollo popular sustentable*. En: www.javeriana.edu.co/ier/recursos_user/documentos/revista51/SCANNER/CDR%2043/art%EDculo001.pfd. 2001.

CABE. *The principles of inclusive design (They include you)*. Commission for Architecture and the Built Environment. Howard Fletcher (eds.). 2006.

CABE. *It's our space; A guide for community groups working to improve public space*. Commission for Architecture and the Built Environment. 2006.

CÁCERES, T. *¿La construcción de un barrio? Villa Nueva Resbalón de Cerro Navia y Villa San Arturo de Maipú*. En *Los con techo, un desafío para la política de vivienda social*. Ediciones Sur, Santiago, 2005.

DUCCI, María Elena. *Santiago: territorios, anhelos y temores. Efectos sociales y espaciales de la expansión urbana*. Revista *Eure*, Vol.26, N° 79, 2000.

DUCCI, María Elena. *El lado oscuro de una política de vivienda exitosa*. Revista *Eure*, Vol. 23, N° 69. Santiago, 1997.

DUCCI, María Elena. *La política habitacional como instrumento de desintegración social. Efectos de una política de vivienda exitosa*. En *1906-2006, Cien años de política de vivienda en Chile*. CASTILLO M. J. e HIDALGO R. (eds). 2007.

FAVELA BAIRRO BRASIL. En: www.fau.ufrj.br/prourb/cidades/favela/frames.html

FUENTES, Luis; IBARRA, Rodrigo; MATUS, Teresa y PÉREZ, Uca. *Conclusiones, resultados y recomendaciones técnicas*. En: *La Reforma Municipal en la Mira*, Santiago de Chile, octubre 2007.

GAUSA, Manuel. *Collective Space, the metapolis dictionary of advanced architecture*. Printin Ingoprint SA. Actar, Barcelona, 2003.

GARCÉS, Mario y VALDÉS, Alejandra. *Estado del arte de la participación ciudadana en Chile*. OXFAM. Santiago, 1999.

GÁTICA, Magdalena. *Metodologías de evaluación del espacio público y su contribución al mejoramiento de la vivienda social* (Tesis aprobada, en proceso de publicación). Magíster en Desarrollo Urbano PUC. Santiago, 2009.

GEHL, Jan. *Life between buildings: using public space*. Van Nostrand Reinhold. New York, 2006.

GREAVES, Edward. *Municipality and community in Chile: building imagined civic communities and its impact on the political*. Politics Society, Vol 23, 2004.

JOHNSON, L.M. *The Brook Knolls Cooperative Community: a case study for resident design of public open space*. Landscape Urban Plann. Vol. 17. 1989.

JORDÁN, Ricardo y SEGOVIA, Olga. *Espacios públicos urbanos, pobreza y construcción social*. CEPAL División de Desarrollo sostenible y asentamientos humanos, medio ambiente y desarrollo. Nº 122, Santiago, 2005.

HARAMOTO, Edwin; MOYANO, Emilio; SEPÚLVEDA, Rubén; KLIWADENKO, Iván; CAMPOS, Marcos y CHIHAND, Pamela. *Imagen, calidad y evolución en el entorno de la vivienda social*. Centro de Estudios de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Bellas Artes, Universidad Central. Boletín del Instituto de la Vivienda, Vol. 5, Nº 9. 1990.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. ARRIAGADA, Camilo y MORENO, Juan Cristóbal. *Atlas de la evolución del déficit habitacional en Chile 1992-2002*, División de Estudios y Fomento Habitacional. Santiago, 2006.

MOYA, Rodrigo. *Chile y los vientos que soplan para la participación ciudadana en políticas culturales locales*. www.yorku.ca/ishd/GrantWinners05/Moya/Chile_MOYA.pdf. 2005.

PALACIOS, Rosario. *Orientaciones para una política de espacios públicos*. Dirección de Asuntos Públicos PUC. Año 3, Nº21. Santiago, 2008.

PATEL, Seela. *The review from below: Access for the urban to basic amenities and services*. SPARC Mahila Milan and NSDE. 1999.

PROJECT FOR PUBLIC SPACES (PPS), en: www.pps.org

RANDALL, Thomas. *Sustainable urban design: an environmental approach*. Spoon Press. Londres, 2003.

RYAN, Zöe. *The Good life: new public spaces for recreation*. Van Alen Institute, New York, printed in Canada, 2006.

RODRÍGUEZ, Alfredo y WINCHESTER, Lucy. *Santiago de Chile, metropolización, globalización, desigualdad*. Revista *Eure*. Vol. 27, Nº 80. Santiago, 2001.

RODRÍGUEZ, Alfredo y SUGRANYES, Ana. *Los con techo, un desafío para la política de vivienda social*. Ediciones Sur. Santiago, 2005.

SARAVÍ, Gonzalo. *Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural*. Revista de la Cepal, Nº 83. 2004.

SEGOVIA, Olga. *Habitar en los conjuntos de vivienda social: ¿Cómo construir identidad, confianza y participación social?*. En *Los con techo, un desafío para la política de vivienda social*, Ediciones Sur, Capítulo 3: 79-99. Santiago, 2005.

SKEWES, J. *De invasor a deudor: el éxodo desde los campamentos a las viviendas sociales en Chile*. En *Los con techo, un desafío para la política de vivienda social*. Ediciones Sur, Santiago, 2005.

SOLÁ, Manuel. *Manual de espacios públicos y espacios colectivos*. Revista Universitaria, N°46:38-4, 1994.