

Mantención de áreas verdes en zonas urbanas desfavorecidas: Un asunto pendiente en la planificación urbana

GUILLERMO DASCAL

Instituto de Geografía Pontificia Universidad Católica de Chile

RESUMEN

En el marco del rompecabezas administrativo de Santiago, y de una normativa que restringe la aplicación de alternativas innovadoras; los municipios más pobres se ven limitados a mantener sólo una parte de sus áreas verdes, dejando abandonadas extensas superficies polvorrientas, deterioradas, convertidas en tierras de nadie y de inseguridad. Los caminos a seguir son verdaderos desafíos, de difícil ejecución.

RÉSUMÉ

Dans le contexte de la casse-tête administrative de Santiago, et d'un ensemble de normes restrictives envers l'implémentation d'alternatives innovatrices, les municipalités plus pauvres sont limitées à l'entretien d'un partie seulement de ses espaces verts, en laissant abandonnées des grandes superficies détériorées, pleines de poussière, qui sont devenues terres de rien et d'insécurité. Les chemins à suivre sont de vraies défis, et difficiles à mettre en place.

El artículo que se presenta a continuación vuelca reflexiones, hipótesis y conclusiones preliminares relacionadas con un proyecto de investigación realizado con el apoyo fundamental de CONICYT, a través de un financiamiento FONDECYT y del Instituto de Geografía de la Universidad Católica de Chile junto a la Escuela de Arquitectura de Paris-La Villette¹. La investigación se titula "Gestión y mantenimiento de áreas verdes en zonas urbanas desfavorecidas. Del impacto de la privatización al desarrollo de experiencias alternativas participativas"².

Partiendo de una presentación del problema se repasa brevemente el contexto organizativo y normativo que enmarca la temática de nuestro interés. A continuación se describe sucintamente el caso de la comuna de Conchalí, destacando los alcances y limitaciones de experiencia alternativas y participativas desarrolladas con relativo éxito en los últimos años. Por último, se presentan algunas reflexiones y conclusiones relevantes obtenidas del propio estudio y los análisis de caso de las comunas estudiadas con mayor profundidad. Tratándose de una investigación en curso, los resultados alcanzados son necesariamente preliminares.

1. EL PROBLEMA

Mantener áreas verdes³ en los bolsones urbanos de pobreza constituye de por sí una tarea difícil, por razones socioeconómicas e incluso culturales. La tensión que normalmente genera las dificultades económicas para la supervivencia, la ilusión de las adicciones, etc., hacen aún más difícil la conservación en buen estado de estos espacios.

La situación es además compleja, por tratarse de una región de clima mediterráneo con precipitaciones exclusivamente invernales. Ello implica cuidados especiales durante el período estival, que es cuando más se utilizan las plazas y parques. En este marco cabe cuestionarse de la conveniencia de plantar prados y experimentar con cubresuelos u otras especies mejor adaptadas al clima local.

¿Cómo mantener en forma más eficiente estos espacios de recreación, tan necesarios en estos medios urbanos caracterizados por el hacinamiento? ¿Cómo transformar los sitios eriazos, tan abundantes en los barrios de escasos recursos, en espacios verdes adecuadamente conservados?

El problema se puede abordar desde varios ángulos:

¹ El Proyecto, coordinado por Guillermo Dascal, cuenta con la participación de Francisco Bardi, Adriana Araneda y Claudia Villagrán. Esta última ha desarrollado los estudios de caso y elaborado unos informes que sirven de base para este artículo.

² El Proyecto se ha iniciado en abril de 1993 y debe concluir su Informe Final en marzo de 1994.

³ Áreas verdes, espacios abiertos, áreas recreativas, espacios verdes... Para los fines de este artículo no nos detendremos en el análisis de las distintas acepciones y su aplicación, tomándolas operativamente como sinónimos.

- a. Desde lo institucional (y normativo), a través de la revisión de la legislación e institucionalidad vigente, a fin de sugerir modificaciones que apunten a un mejoramiento de la situación actual.
- b. Desde lo técnico, analizando la mecánica actual del mantenimiento de áreas verdes, caracterizado por la licitación pública al sector privado, el que se encarga comúnmente de su atención.
- c. Desde el propio diseño de los parques, identificando aquellas formas, dimensiones y especies vegetales más apropiadas para el contexto de nuestro interés. En este sentido cobra especial dimensión la incorporación del cerco, como protección del área en cuestión.
- d. Desde lo comunitario, definiendo y probando metodologías de participación que promuevan una mayor apropiación de los espacios verdes por parte de los propios usuarios. Por otra parte se han desarrollado algunas experiencias de participación más activa, desde el mantenimiento hasta la propia construcción de áreas verdes, aunque los casos son puntuales y están usualmente poco evaluados.

2. EL ROMPECABEZAS ADMINISTRATIVO DE SANTIAGO O ¿DE QUE SANTIAGO ESTAMOS HABLANDO?

La organización administrativa de la ciudad de Santiago ha sufrido importantes cambios como resultado de la política de subdivisión de la administración de la ciudad, lo que ha generado una treintena de municipios para los 4.676.201 habitantes del Area Metropolitana, según el censo de 1992. Dicha política se encontraba asociada a una redistribución espacial de la población en función de sus ingresos, cristalizada en la erradicación de campamentos, todo ello ejecutado durante el gobierno militar.

La subdivisión administrativa se vio acompañada de una descentralización de ciertas funciones, incluyendo el mantenimiento de las áreas verdes, por lo que cada comuna debía resolver su problema a su manera, en función de su capacidad profesional, estrategias y recursos disponibles. Como consecuencia de ello se observa una enorme disparidad en la calidad y niveles de cobertura de los servicios de mantención de una comuna a otra.

Asistimos en la actualidad a un rompecabezas administrativo que nos dificulta tratar la ciudad como un todo, cuando se trata de investigar un tema específico con cierto rigor y profundidad. En efecto, si nuestra reflexión se centra en el mantenimiento de áreas verdes, lo que se encuentra en la órbita exclusivamente municipal, resulta muy difícil elaborar un balance a nivel metropolitano que

permita cuantificar con precisión los alcances y limitaciones de la dinámica actual.

La bibliografía es muy escasa y los estudios específicos por parte de los distintos gobiernos es prácticamente inexistente. Recientemente, el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo ha desarrollado un esfuerzo orientado a la obtención de un catastro de áreas verdes del área intercomunal de Santiago, encargando a una consultora a tal fin.

Sin embargo, si bien la propuesta y las recomendaciones que aparecen en dicho documento son de gran utilidad, la cuantificación de áreas verdes mantenidas y no mantenidas presenta ciertas deficiencias y son cuestionadas por los funcionarios comunales que hemos entrevistado.

En este contexto se ha preferido focalizar en el nivel comunal, seleccionando para este artículo el caso de Conchalí, con el objeto de presentar los resultados de la mecánica actual, en un caso concreto de una comuna compuesta mayoritariamente de grupos urbanos de escasos recursos.

3. LAS LIMITACIONES DEL MARCO NORMATIVO-INSTITUCIONAL

El referente legal que respalda los instrumentos de planificación urbana y el uso del suelo en general es la Ley General de Urbanismo y Construcciones y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (el nuevo texto), que define los alcances del Plan Regulador Intercomunal y el Plan Regulador Comunal, en cuanto a los aspectos citados, incluyendo las áreas verdes.

Pero es la Ley Orgánica de Municipalidades N° 18.695 y sus modificaciones posteriores la que determina que el mantenimiento de las áreas verdes es responsabilidad privativa de los municipios. Señala, además, la capacidad para celebrar contratos y otorgar concesiones, así como las limitaciones del número de funcionarios que pueden contratar en función de la cantidad de habitantes de la comuna.

Aquí nos encontramos ante dos problemas. Por un lado, si existe una desigualdad de recursos entre los 34 municipios metropolitanos, los espacios verdes serán necesariamente conservados en forma diferente, en función de los fondos disponibles a tal efecto. Es así como las comunas ricas de Las Condes, Providencia, Santiago y Ñuñoa gastan el 67% del total metropolitano destinado a su mantenimiento (Diagnóstico..., 1992), cuando sólo albergan al 18,5% de la población del área intercomunal de Santiago, según el Censo Nacional de 1992. Se podría, entonces, argumentar que el mantenimiento de áreas verdes sufre las consecuencias de la segregación socioespacial y la atomización administrativa, tal como otros compo-

mentos del equipamiento colectivo y la infraestructura urbana.

Pero esto se agrava con las limitaciones de contratación de personal que afectan a los municipios. Contratar un profesional, más allá de las escasas disponibilidades presupuestarias, es analizado con mucho detenimiento y pocas veces recae en la Unidad o Departamento encargado del Ornato Municipal. En estas condiciones pensar en la creación (o recreación) de un vivero municipal o de un mantenimiento de las áreas verdes a cargo de funcionarios comunales, resulta inaceptable. Esto favorece al sistema actualmente empleado, de contratar servicios del sector público para estos fines.

Como consecuencia de ello, los municipios más pobres deben contentarse con mantener sólo una parte de sus áreas verdes y dejar abandonada una proporción, normalmente desconocida por las propias autoridades, de sitios eriazos generalmente ubicados en los sectores más pobres o más apartados. En Conchalí, por ejemplo, un 45% de las áreas verdes permanece sin mantención, a pesar de tratarse de una comuna que contando con escasos recursos ha demostrado en los últimos años una conciencia por la problemática ambiental excepcional.

4. EL SISTEMA DE MANTENIMIENTO EN LA COMUNA DE CONCHALI

La comuna de Conchalí, ubicada al norte del área metropolitana, cuenta con 153.089 habitantes, según el Censo Nacional de 1992, ocupando 1.060 há de superficie. La baja calidad de vida y los niveles de hacinamiento pueden evidenciarse a través de las cifras elaboradas por la Secretaría Comunal de Planificación: 40,5% de hogares subalojados, incluyendo hogares en vivienda compartida y sitio compartido; sólo 39,5% de la edificación se encuentra en buen estado.

El Municipio contaba en 1992 con un presupuesto de M\$ 2.181, de los cuales sólo un 13,6% provenía de contribuciones al interior de la comuna, y un 54,5% del Fondo Común Municipal. Es decir, un presupuesto pobre (\$ 13.500 por habitante) cuyos recursos provenían en su mayor parte de aportes externos.

El mantenimiento de áreas verdes, en forma más o menos sistemática, tiene una antigüedad no mayor de los diez años. Con anterioridad a esta fecha, los esfuerzos desarrollados no formaban parte de una política clara y explícita de ornato comunal.

Recién con el inicio de los Programas de Empleo Mínimo/PEM y los Programas Ocupacionales de Jefes de Hogar/POJH (década de 1980) que, a

modo de seguro de cesantía, aseguraban un ingreso mínimo a población cesante a cambio de trabajos no calificados, se inicia una planificación del aseo y ornato de la comuna, ocupando este personal en tareas de mantenimiento de áreas verdes, supervisados por un pequeño equipo profesional. Cabe destacar que el municipio contaba con tres viveros: Barón de Juras Reales, Siete Canchas y el Balneario Municipal.

Luego de la desaparición de estos programas (1988), Conchalí convoca a su primera licitación pública, manteniendo este sistema desde 1989 hasta nuestros días.

Las primeras bases para llamar a licitación fueron elaboradas por la Dirección de Obras Municipales y se elaboraban tomando como referente legal las bases de licitación de obras civiles de construcción. Más tarde, con la constitución de la Dirección de Aseo y Ornato, se tomaron como base términos de referencia de otras comunas con mayor experiencia, tales como Las Condes, Providencia y Santiago.

En la actualidad la Municipalidad mantiene por la vía de la concesión 66 áreas verdes, que ocupan 214.580 m², dejando sin mantención otras 75, cuya superficie alcanza los 180.000 m². La Municipalidad subdividió sus áreas verdes en cuatro sectores, entregados en concesión en 1993 a tres empresas diferentes⁴.

Ello le cuesta a la comuna cerca de M\$ 100, lo que representa un 4% del Presupuesto Ordinario de 1993. El precio promedio por metro cuadrado alcanza los \$ 35, y se actualiza según cada contrato.

La situación es la misma en las otras comunas consultadas: en Estación Central se mantienen 65 áreas verdes, que ocupan un total de 289.158 m², a un promedio mensual pagado por metro cuadrado de \$ 30,30. El Municipio invierte anualmente 105 millones de pesos para cubrir un porcentaje difícil de estimar del total de áreas verdes comunales.

En La Florida, el Municipio mantiene alrededor de 250.000 m² de áreas verdes, a un promedio de \$ 35 más IVA el m², lo que totaliza un monto de alrededor de 105 millones anuales. También aquí se desconoce con precisión el porcentaje de cobertura del servicio, ya que, como en otros casos, sólo se consideran aquellas áreas mantenidas.

En Lo Espejo se mantienen sólo 41.584 m², correspondientes a 13 áreas verdes. El precio promedio pagado por metro cuadrado es de \$ 39,50 y ello significa un desembolso anual para el Municipio de alrededor de \$ 20 millones. Debemos destacar que esta comuna comenzó a funcionar

⁴ La información fue obtenida por Claudia Villagrán en entrevistas a funcionarios locales y visitas a terreno en las comunas seleccionadas.

orgánicamente en enero de 1992 y que, por otra parte, ésta es la tercera comuna más pobre de Chile. La información que cuenta el Municipio sólo hace referencia a las áreas verdes mantenidas.

Las empresas adjudicadas son por lo general las mismas y se manejan con una estructura similar: sueldos bajos, trabajadores a contrata, mantención mínima, maximización de los ingresos a través de una actividad a gran escala.

5. ALTERNATIVAS PARA LAS AREAS VERDES NO MANTENIDAS EN CONCHALI

Tal como mencionáramos anteriormente, un 45% de las áreas verdes de la comuna de Conchalí son verdaderos sitios eriazos y se localizan usualmente en sectores aislados o de población de menores recursos económicos.

En un viaje a terreno desarrollado en el sector denominado "El Cortijo", hemos comprobado que hasta 1992 las unidades vecinales 70, 71, 72, 73 y 74 (antigua numeración), contiguas entre sí, tenían 26.055 m² de áreas verdes, ninguna mantenida por la Municipalidad.

En este contexto, la Municipalidad ha decidido encarar un conjunto de experiencias alternativas y participativas, con el objeto de paliar de alguna medida el déficit en espacios verdes en la comuna. Entre ellas citamos:

- i. El caso de Villa Francia, en donde los vecinos organizados transformaron una cancha de baby-football gravemente deteriorada en un espacio verde, con apoyo externo: la Municipalidad entregó maicillo y algunas especies arbóreas; empresas locales donaron adcretos para construir nichos para los árboles y los vecinos pusieron mano de obra.
- ii. La participación de enfermos del hospital psiquiátrico, ubicado en la vecina comuna de Independencia, en la constitución de grupos de trabajo remunerados por la Municipalidad para el mantenimiento de áreas verdes. Esta propuesta no ha podido materializarse por la partida del director del hospital, a pesar de haberse firmado convenios entre el municipio y el hospital.
- iii. La realización de un convenio con empresas privadas para dejar a su cargo el mantenimiento. Es el caso del Parque Las Américas, que desde hace unos años está siendo atendido bajo este sistema.
- iv. La creación de microempresas de mujeres para el mantenimiento de áreas verdes. Se ha capacitado una veintena de mujeres en esta temática y se esperaba apoyarlas en la constitución

de microempresas. Por problemas de financiamiento, la propuesta no pudo avanzar más allá.

Estas experiencias, así como otras recogidas en otros ámbitos, han sido fichadas, analizadas e incluidas en un Directorio que se encuentra en plena elaboración. Con respecto a la última propuesta citada, indicamos los siguientes elementos de interés:

- a. El Departamento de Aseo y Ornato ha debido trabajar para estos fines en conjunto con el Departamento de Desarrollo Comunitario y la Oficina Municipal encargada del Empleo, ya que por lo general los departamentos de aseo y ornato son percibidos y estructurados como una oficina de contrataciones y de inspección, más que de acciones participativas. Ello significa un esfuerzo de coordinación nada fácil.
- b. Tratándose de acciones piloto, hay poca experiencia en la materia. La empresa que se adjudicó la capacitación, si bien era especializada en el tema de viveros y plantas, poco formó en cuanto a caminos, bancos, juegos infantiles o cercos. Por lo tanto, la Municipalidad, con fondos españoles, debió organizar un segundo curso para cubrir los déficit citados.
- c. Para esta actividad de mantenimiento hay un mercado cautivo, que es el Municipio. Sin embargo, cómo garantizar que la Municipalidad va a contratar a estas microempresas, que difícilmente tengan capacidad suficiente para presentarse a licitación pública y ganarla. Aquí hay un aspecto que debería ser abordado con profundidad si se desea seguir intentando por este camino.

De nuestro Directorio hemos identificado algunas alternativas, heterogéneas entre sí, que podrían replicarse, a saber:

- a. El Proyecto UNIFEM/PNUD de Microempresa de Viveros en Quinta Normal, de donde se destaca que, más allá de los resultados de la experiencia, se debe considerar las carencias alimentarias de la población objeto de la microempresa y de la sobreexigencia laboral cuando, como en este caso, se trate de mujeres jefas de hogar de escasos recursos (UNIFEM/PNUD, 1987).
- b. El Parque Hautes Bruyeres, en Francia, en donde se decidió repartir una extensa área verde entregando en arriendo pequeñas parcelas para cultivos familiares, lo que implica un aporte hacia la sociedad, así como una reducción del presupuesto de mantenimiento hacia la comuna (Haut Bruyeres, 1993).

- c. El Parque Citröen, en París, Francia, que ha destinado un sector a malezas, presentándolo como un jardín vivo, cambiante, dinámico. Una ocupación parcial de una plaza con malezas permite también abaratar costos.
- d. La cesión masiva de áreas verdes al cuidado de empresas privadas interesadas en una buena imagen pública como supermercados, grandes tiendas, etc., en Buenos Aires, Argentina. Un letrero indica: "La Empresa XX, la Municipalidad de Buenos Aires y Usted nos encargamos del cuidado de la plaza".
- e. La experiencia de la Escuela-Taller en el Parque de Los Reyes, en Santiago, que ha permitido capacitar y formarse en los cuidados propios del parque a un buen número de jóvenes, con apoyo del gobierno español.

6. A MODO DE CONCLUSION

En términos generales, para las comunas estudiadas, podemos observar lo siguiente:

1. Los presupuestos municipales en todos los casos son relativamente bajos y, por lo tanto, se asignan pocos recursos al mantenimiento de áreas verdes.

2. Las superficies mantenidas son reducidas. En la mayor parte de los casos resulta imposible cuantificar las áreas verdes no mantenidas, aunque se asume que se trata de una superficie igual o mayor que la atendida por la Municipalidad.

3. Los Departamentos de Aseo y Ornato (en algunos municipios poseen otro nivel y otro nombre), son percibidos generalmente como oficinas "postergadas", "menores", "ajenas" al desarrollo del municipio, tal como lo hemos evidenciado en encuestas llevadas a cabo con funcionarios del área.

4. La conciencia ecológica, ambiental o la "vuelta al verde" parece no haber llegado a estos municipios, salvo algunas excepciones, como en Conchalí, en donde la gestión de una alcaldesa preocupada por esta temática ha generado un conjunto de acciones ambientales que se continúan en la gestión municipal actual.

En forma resumida, las propuestas tentativas con que iniciamos la investigación se referían a: (a) la provisión de fondos adicionales, por parte de alguna instancia supracomunal; (b) la asociación de municipios con el objeto de abaratar costos; (c) una mayor eficiencia en la mantención, mejorando aspectos técnicos de la mecánica actual, y (d) la promoción de experiencias alternativas y participativas.

Los principios de la macropolítica nacional actual dificultan la aplicación del primer camino posible citado. Existe, sin embargo, algún consenso en cuanto a un rol más activo del Ministerio de la Vivienda en cuanto a este tema.

En cambio, con respecto a la *segunda estrategia* planteada, la asociación de municipios pudiera ser de interés al menos en dos aspectos:

- a. Por un lado, podría generar un cuerpo profesional mejor capacitado y con mayor experiencia, capaz de elaborar los términos de referencia, seleccionar las empresas ejecutoras e inspeccionar las obras desarrolladas por el sector privado con mayores conocimientos y rigor.
- b. Por otra parte, podría abaratar costos al permitir la licitación de mayores superficies verdes al sector privado. De todos modos, ello no representaría una variable de gran relevancia en términos económicos.

Con respecto a una mejora en la eficiencia del sistema en rigor, esto apuntaría a:

- a. Mejorar los términos de referencia, adaptándolos mejor a la actividad requerida por el contratista.
- b. Acrecentar la capacidad de inspección por parte de los municipios, de modo tal de asegurar un mejor cumplimiento de los contratos.

Consultados los funcionarios especializados acerca de las ventajas y limitaciones del sistema actual, hay coincidencia en que si bien los niveles de cobertura son bastante reducidos, la situación es mucho más favorable que en años anteriores, en cuanto a superficie atendida, calidad del servicio y costos por metro cuadrado.

Por otra parte, el sistema actual permite, con respecto a una gestión directa por parte de los municipios, disminuir los gastos fijos comunales, al no requerir ni por lo tanto mantener equipos y vehículos para estos fines. Por otra parte, le posibilita tomar medidas correctivas rápidas y eficaces, ya que si se verifica incumplimiento del contrato, éste se puede dar término y continuar con otra empresa.

La participación comunitaria para la mantención de áreas verdes parece ser marginal y de resultados limitados. Esta actividad requiere de continuidad en el tiempo, colaboración entre los vecinos para evitar el deterioro y reducir situaciones de inseguridad en las noches, etc. Desde otro ángulo, es válido interrogarse, desde el punto de vista ético, acerca del requerimiento de un sector

social tan desprotegido y carenciado, a desarrollar tareas extras fuera de su rutina de trabajo, si ésta existe.

Por otra parte, presenta un problema legal en cuanto son los municipios los que deben encargarse del mantenimiento del área verde y no puede ceder esta atribución a un grupo de vecinos que aunque tuvieran personalidad jurídica seguramente el cuidado de áreas verdes no figuraría en sus estatutos.

Pareciera ser, entonces, que este servicio, tal como otros equipamientos colectivos, sufre las consecuencias de la segregación y desarticulación socioespacial y que sólo con el aporte de fondos o ayuda externa, así como con la asociación entre comunas, más que con la generación de experiencias alternativas, se podrá revertir esta situación.

BIBLIOGRAFIA EMPLEADA

- ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE CONCHALI. 1992: "Comuna de Conchalí. Resumen antecedentes generales del área comprendida en la actual delimitación jurisdiccional".
- MAILLET, LAURENT. 1993: "Presentation du Parc Departemental des Hautes Bruyeres", Departement du Val de Mame, Francia.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. 1992: Informe Técnico Segunda Etapa "Catastro de Areas Verdes del Area Intercomunal de Santiago", elaborado por CEC Consultores y el Programa de Percepción Remota de la Universidad Católica de Chile.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. 1993: Informe Final "Catastro de Areas Verdes del Area Intercomunal de Santiago", elaborado por CEC Consultores y el Programa de Percepción Remota de la Universidad Católica de Chile.
- UNIFEMIPNUD. 1987. Informe de Evaluación Proyecto "Generación de empleo a través de la creación de microempresas para mujeres de la Región Metropolitana", elaborado por Ximena Barrientos, Gabriela Villalobos y Nora Riesenber.