

# Procesos urbanos informales e intervención pública

## EL CASO DEL PROGRAMA RIBERA NORTE

### INFORMAL URBAN PROCESSES AND PUBLIC INTERVENTION The Case of Ribera Norte Program

**Marco Rojas Trejo**

Asistente Social, Magíster en Trabajo Social y Políticas Sociales,  
Universidad Católica de la Santísima Concepción, Chile  
marcorojas@ucsc.cl

**Guillermo Villagrán Caamaño**

Asistente Social, Magíster en Hábitat Residencial, Programa Ribera  
Norte, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Chile  
gvillagran@minvu.cl

**Recibido:** 30 de enero de 2008  
**Aprobado:** 30 de agosto de 2008

#### Resumen

Las ciudades, en la medida en que representan una forma de organización social, son también un espacio socialmente construido y el escenario donde se expresan los efectos del crecimiento y el desarrollo, con sus dimensiones de modernidad, desigualdad, posibilidades y crisis. En tal sentido, refleja un proceso de construcción social contextualizado históricamente, en donde intervienen múltiples actores movilizados por objetivos particulares, que se relacionan e interactúan en función de capacidades y recursos, influyendo en procesos de construcción o transformación de sectores o ciudades.

La ciudad de Concepción, en Chile, al igual que la gran mayoría de los centros urbanos del país y de Latinoamérica, ha sido testigo de procesos urbanos informales que nos hablan de movimientos subterráneos de construcción social de la ciudad latinoamericana, procesos que han ido transformando y configurando la imagen de las mismas.

El presente trabajo, intenta describir la experiencia de La Costanera, asentamiento informal constituido por 2.000 familias y que es intervenido a través de un proyecto urbano de grandes dimensiones. Su desarrollo expresa formas alternativas de gestión urbana desde el sector público, en las que se reconocen e integran a diversos actores en el proceso, y se le imprimen características particulares.

**Palabras clave:** Programa ribera norte, gestión pública, asentamientos informales.

#### Abstract

*The cities, while representing a form of social organization, are also a socially constructed space as well as the scene where the impact of growth and development expresses its dimensions of modernity, inequality, possibilities and crisis. In that sense, it reflects a process of social construction historically contextualized, where multiple actors intervene mobilized by individual targets, which are related and interact on the basis of capabilities and resources, influencing processes of construction or transformation sectors or cities.*

*The city of Concepción, Chile, like the vast majority of urban centres in the country and Latin America, has seen urban informal processes that tell us about social construction of underground movements of the Latin American cities, processes that have been transforming and shaping the image of them.*

*This work, tries to describe the experience of La Costanera, an informal settlement consisting of 2,000 families and that is intervened by a large urban project. Their development, expresses alternative forms of urban governance from the public sector, recognizing and integrating various actors in the process, granting them with unique characteristics.*

**Key Words:** Programa Ribera Norte, covernance, informal settlements.

## Introducción

La ciudad de Concepción, capital de la provincia de Concepción y de la región del Bío Bío<sup>1</sup>, situada 525 kilómetros al sur de Santiago de Chile, forma parte de una conurbación constituida por once comunas, emplazadas en torno a las riberas norte y sur del río Bío Bío, discontinuas espacialmente, pero con una tendencia creciente hacia la integración territorial.

Dicha conurbación, identificada como Concepción Metropolitano o Gran Concepción<sup>2</sup>, tiene una población total de 902.712 habitantes de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 2002 (48,49% de la población de la región del Bío Bío), y representa el segundo núcleo urbano más importante del país desde el punto de vista poblacional, económico, productivo y cultural.

La ciudad de Concepción, fundada y establecida originalmente en el sector que hoy ocupa la comuna de Penco (14 km al norte), encontró su emplazamiento definitivo, como consecuencia del terremoto y maremoto de 1751, en el valle de La Mocha en los faldeos del cerro Caracol y en la ribera norte del río Bío Bío.

A partir de su refundación, la ciudad presentó un patrón de expansión y crecimiento que le fue distanciando del río, situación que se radicalizó y consolidó en el año 1874, con la llegada del ferrocarril que emplazó la vía férrea en el borde ribereño, y la estación, las bodegas y los patios de maniobras frente al centro de la ciudad. Todo lo anterior, consolidó un crecimiento de “espaldas al río Bío Bío”, que desaprovechó su valor paisajístico, económico, cultural e identitario.

Paralelamente a la expansión y crecimiento de la ciudad de “espaldas al río”, se va estableciendo el deseo-necesidad histórica de la comunidad local por recuperar su principal patrimonio natural e integrar armónicamente la ciudad y el río, aspiraciones que se vieron expresadas en múltiples intentos de “intervenir” el área y que se vieron abortadas por la falta de apoyo político, el volumen de inversión requerida y la complejidad creciente que demandaba la intervención en virtud del poblamiento que se fue desarrollando en el transcurso del siglo XX.

1 La división político-administrativa, según establece el artículo 99 de la Constitución Política de la República de Chile, se organiza de la siguiente forma: “Para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas”. De acuerdo con este esquema organizativo, la comuna es la unidad territorial más desagregada dentro de la división político-administrativa que hace extensiva la acción gubernamental dentro del territorio nacional. Su administración recae en la municipalidad, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de ese territorio.

2 El área identificada como Concepción Metropolitano o Gran Concepción, está constituida por las comunas de Concepción, Talcahuano, Hualpén, San Pedro de la Paz, Chiguayante, Tomé, Penco, Coronel, Lota, Hualqui y Santa Juana. Esta conurbación ha sido reconocida e integrada a diversos instrumentos normativos y de planificación territorial a partir de 1963. En la actualidad, para efectos estadísticos y de planificación, se reconoce como una de las tres áreas metropolitanas existentes en el territorio nacional junto con la región metropolitana de Santiago y Valparaíso Metropolitano.

Concepción, al igual que la gran mayoría de los centros urbanos del país y del resto de Latinoamérica, ha sido testigo de procesos urbanos informales que nos hablan de movimientos subterráneos de construcción social de la ciudad latinoamericana, procesos que han ido transformando y configurando la imagen de las mismas.

El desarrollo histórico de Concepción muestra una variedad de experiencias de construcción de la ciudad a través de procesos informales, que en algunos casos han sido validados e integrados a la ciudad, y en otros, tan solo reconocidos y resueltos por la institucionalidad pública. Dentro de los primeros, observamos la experiencia del sector Costanera, actualmente conocido como Ribera Norte que manifiesta ciertas particularidades en su constitución, magnitud y formas de resolución en la vida de la ciudad.



Foto 1. Vista área de la intervención, 1996.

## Caracterización del sector

El tradicional sector de La Costanera, o Ribera Norte, es el resultado de un proceso de poblamiento espontáneo, informal, que se desarrolló a lo largo del siglo XX, de espaldas a la ciudad y frente al río Bío Bío, bajo la pasividad e indiferencia de la comunidad local y sus autoridades.

Su área se encuentra ubicada frente al centro de la ciudad, separada por la vía férrea, y acoge aproximadamente a 3.000 familias, que hasta comienzos de la década de los años noventa, se encontraban diferenciadas entre ocupantes regulares e irregulares.

El sector de ocupación irregular, representaba una superficie de 140 hectáreas, en donde residían 2.000 familias bajo condiciones de precariedad habitacional, pobreza y marginalidad.

Esa área se caracterizaba por los obstáculos que se interponían entre el centro de la ciudad y el río (infraestructuras de transporte ferroviario, instalaciones obsoletas, industrias y tierras anegables), lo que conformó un espacio de “no ciudad”, invisibilizado históricamente y donde se desarrolló un asentamiento informal conocido como el sector Costanera.

## Historia del poblamiento

La historia del poblamiento de este sector se remonta a los comienzos del siglo XX, a partir de procesos de migración interna motivados por las distintas fases de constitución y ampliación del sector industrial y productivo de Gran Concepción. Distintas etapas de migración campo-ciudad y/o de sectores marginales de la ciudad se fueron ubicando a orillas del río Bío Bío, y generaron rellenos autogestionados que permitieron ganar espacio al río de manera progresiva, para construir un espacio habitable a partir del esfuerzo individual y colectivo.

El proceso de ocupación que se desarrolló en este sector no constituyó una experiencia aislada, sino que se entiende y explica en el marco de los procesos sociales y políticos que se sucedieron en nuestro país durante buena parte del siglo XX.

En primer término, a partir de la década de los años cuarenta del siglo XX, se evidenció la crisis del modelo primario exportador y el impulso de un modelo de desarrollo con hegemonía industrial en desmedro de la agricultura, lo que impulsó grandes flujos migratorios campo-ciudad, que consideraban a las ciudades de Santiago, Valparaíso y Concepción como destinos preferentes, a partir de una incipiente industrialización que allí se localizó por ventajas de mercado (Espinoza, 1988).

Este proceso, junto al crecimiento demográfico registrado en el período, sobrepasaron con largueza la capacidad de las ciudades, como la de un aparato político institucional fragmentado y que, en términos específicos, solo hasta 1965 se organizaría bajo la figura del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

El crecimiento poblacional, la escasez de vivienda y la carestía de arriendos como contexto, determinaban que la única solución para los sectores populares fuera la ocupación ilegal o “toma” de terrenos. Si bien es cierto, la ocupación ilegal de terrenos para fines habitacionales es una práctica que se remonta al período histórico de la Colonia (1601 a 1810), es solo a partir de los años cuarenta del siglo XX que se constituye en una práctica recurrente.

A partir de este período, la práctica de la ocupación ilegal de terrenos, paulatinamente va adquiriendo cierto grado de legitimidad de la mano de un proceso político y social ascendente, que adquirió su mayor expresión durante los gobiernos de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) y de Salvador Allende Gossens (1970-1973). En este período, la ocupación de terrenos adquirió cierto grado de “institucionalización” al ser liderada por actores políticos que la “legitimaron” como forma de reivindicación política y social, como instrumento de presión política y estrategia electoral (Espinoza, 1988; García Letelier, 1998).

Bajo este escenario y en virtud de una constante en la historia de la ciudad, serán dos desastres naturales los que aceleren la constitución de este asentamiento informal. Tras los terremotos de 1939 y 1960, el área ribereña del río Bío Bío recibe los escombros de la ciudad y grupos de familias que buscan un nuevo lugar donde establecerse luego de haber perdido sus viviendas.

En ambos períodos, los escombros de la ciudad se transformaron en el material ideal para ganar terreno al río y establecer los cimientos en la construcción de un nuevo espacio habitable a través de rellenos informales no controlados.

En el año 1965, con base en el plano regulador de la ciudad, la autoridad pública efectuó trabajos de relleno para construir un pretil o muro de contención del río Bío Bío, que actuaría como defensa ante las permanentes inun-



Foto 2. Construcción del pretil en el río Bío Bío, 1965.

daciones invernales. Con tierra y material acumulado, se formó un cordón de hasta 200 metros de ancho, lo que en la práctica significó la ampliación de los límites de expansión del asentamiento en formación, una mayor protección frente a las inundaciones y, por lo tanto, una autorización implícita para la consolidación del poblamiento.

Las particularidades del proceso de poblamiento le imprimieron un sello característico al área y una fuerte identidad barrial a sus habitantes, aun cuando, históricamente, fueron víctimas de estigmatización y desconocimiento por parte del resto de la ciudad y de la autoridad política.

Paralelamente y durante el transcurso del siglo XX, el desarrollo de la ciudad de Concepción respondió adaptativamente a sus límites urbanos, dejando a sus espaldas el río Bío Bío y el asentamiento urbano emplazado en su ribera, lo que impidió su integración a la ciudad mediante la conexión vial y los servicios básicos pese a encontrarse a seis cuadras del centro urbano.

La vida a orillas del río siempre fue dura según expresan los propios habitantes. La fragilidad, precariedad material y la proximidad de las viviendas les hacía presa fácil de incendios que cada cierto tiempo destruían las viviendas. La proximidad del cauce fluvial y la precariedad de los rellenos autogestionados los exponía a inundacio-



Fotos 3. Inundación en los asentamientos.

nes periódicas, por lo que cada invierno era necesario la evacuación de familias, generando un temor permanente; aun cuando las familias siempre volvían a sus casas.

Con todo lo anterior, como consecuencia de una combinación de procesos socio-políticos y ante la incapacidad del aparato institucional, la indiferencia de la comunidad y autoridades políticas locales; el asentamiento informal de La Costanera fue creciendo y consolidando una forma de vida marcada por el esfuerzo individual y colectivo, la precariedad habitacional y la exclusión en que vivían sus habitantes.

## Antecedentes de la intervención pública

A partir del año 1973 y bajo una dictadura militar, se impusieron medidas libremercadas que se ajustaron a las políticas de cambio estructural características de la década de los años ochenta en Latinoamérica; esto modificó la política de vivienda y desarrollo urbano, y liberó el mercado de suelos para el desarrollo inmobiliario. En consecuencia, los terrenos generados a partir del poblamiento informal en el sector de La Costanera cobraron un valor significativo y la amenaza de la erradicación comenzó a tomar forma.

A principios de los años noventa, el desarrollo de la ciudad requería dar respuestas al colapso de la conexión vial, la especulación en el valor del suelo y las condiciones de precariedad habitacional en que se encontraban los residentes del área.



Fotos 4. Inundación en los asentamientos.



Fotos 5. Asentamiento.

No fue sino hasta el año 1990 que las aspiraciones y necesidades de la ciudad comenzaron a tomar forma. Con el advenimiento de la democracia y a comienzos del gobierno de Patricio Aylwin Azocar (1990-1994), se destinaron recursos a las regiones para identificar proyectos de relevancia urbana, en donde se incorporó el estudio *Análisis de factibilidad técnico-económica de recuperación de la ribera norte del río Bío Bío*.

Dicho estudio, consideró la zona ribereña entre las comunas de Hualqui y Talcahuano, con una extensión de 35 kilómetros, dividida en seis áreas-programas como unidades operacionales que permitirían ser abordadas de manera unitaria y homogénea. La evaluación técnico-económica recomendaba iniciar la intervención en el área-programa 3, ubicada frente al centro de la ciudad de Concepción.

Posteriormente, en el año 1995, y bajo el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle se aprobó el inicio de la intervención en el área con una perspectiva intersectorial, que dio paso a la articulación del Programa de Recuperación Urbana de la Ribera Norte del Río Bío Bío (en adelante Programa Ribera Norte).

En tal sentido, el Programa Ribera Norte se configuró como una iniciativa de recuperación urbana basada

en la necesidad de integrar la ciudad y el río, atendiendo los problemas sociales del área que se arrastraban por décadas; esto implicó establecer un nuevo modelo de operación y gestión por parte de la institucionalidad pública, que asumió la intersectorialidad y la integración como una condición ineludible a través de la acción coordinada de diversos ministerios, organismos públicos y privados y organizaciones sociales.

## Plan Estratégico de Gestión

Con la perspectiva de abordar el problema planteado en toda su complejidad, en el año 1995 se formuló un Plan Estratégico de Gestión que pretendía integrar coherentemente los aspectos urbanos, de gestión, financieros y sociales.

Al efecto, a través de un convenio suscrito entre el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–, fue contratado un equipo de profesionales argentinos, que contaban con la experiencia de haber desarrollado el proyecto de recuperación urbana de Puerto Madero, en Buenos Aires, Argentina.



Fotos 6. Asentamiento.

Materializar los cambios implicaba un enorme desafío de gestión y la coordinación entre las diversas instancias involucradas resultaba fundamental. Para salvar esta situación, se estableció un directorio de programa del más alto nivel, integrado por los ministros de Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas y Bienes Nacionales; el alcalde de Concepción, el intendente regional y el coordinador del Programa Ribera Norte, quien actuaba como secretario ejecutivo. El directorio se reunía en forma periódica para definir las grandes orientaciones del proyecto y tomar sus decisiones fundamentales. La creación de esta instancia permitió dotar de respaldo y credibilidad política al naciente proyecto.

Por otra parte, la gestión del programa recaía en un equipo profesional constituido para este efecto, con dependencia directa de la Dirección de Proyectos Urbanos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Esta instancia contaba con convenios con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Hábitat, que se vincularon a la ejecución del proyecto y le otorgaron a la unidad de gestión local mayor autonomía y flexibilidad administrativo-financiera.

Desde 1997 y hasta 2004, se generó una relación y metodología de trabajo con los diversos actores involucrados, especialmente con los habitantes del sector y sus organizaciones, cuya expresión institucional fue el Comité Social del Programa Ribera Norte; instancia de la que fueron partícipes representantes de todos los estamentos gubernamentales involucrados y representantes de las organizaciones vecinales. Este espacio de coordinación institucionalizado, junto con la homogenización de los niveles de información entre los actores, le imprimió al proceso gran capacidad resolutoria en el abordaje de problemas sociales derivados de la intervención.

Abordar la intervención en toda su complejidad, integrando coherentemente los aspectos urbanos, de gestión, financieros y sociales expresados en el Plan Estratégico de Gestión, suponía resolver algunos aspectos básicos y centrales. Entre éstos se destacan, la fragmentación en la propiedad de los terrenos, el sistema de financiamiento y la propuesta urbana que se va a desarrollar, aspectos que se describen a continuación:

### *La propiedad de los terrenos*

El área de intervención estaba constituida por terrenos de distintos propietarios: una porción menor en manos de privados y la mayor parte bajo propiedad estatal a través del Ministerio de Bienes Nacionales, Ferrocarriles del Estado y el Servicio de Vivienda y Urbanización –SERVIU–.

Dada esta situación, se toma la decisión de centralizar la propiedad y administración en un solo organismo, el SERVIU. En tal sentido, en 1996 el Ministerio de Bienes Nacionales traspasa los terrenos de su propiedad al SERVIU.

La incorporación de terrenos de propiedad de Ferrocarriles del Estado presentó mayores dificultades, puesto que dicho organismo tenía expectativas de generar recursos a través de la enajenación de los mismos, y un eventual traspaso presentaba serias dificultades desde el punto de vista legal. Finalmente, y luego de dos años de gestión se acordó la expropiación de los terrenos, cuyo precio fue establecido por una comisión de peritos. De esta forma se traspasaron 34 hectáreas de terreno.

Los terrenos pertenecientes a privados (8.000 m<sup>2</sup>, menos del 1% del total), necesarios para concretar obras viales y de urbanización, fueron objeto de expropiación.

### *Sistema de financiamiento*

El plan estratégico de gestión incorporó una lógica de autofinanciamiento con base en el concepto de *cash flow 0* desarrollado ampliamente por los españoles. En síntesis, proponía que en aquellos proyectos donde existía participación pública, los ingresos y egresos no generaran excedentes, pero sí el autofinanciamiento de la intervención. La fórmula se aplicó por primera vez en Chile para este proyecto, por lo

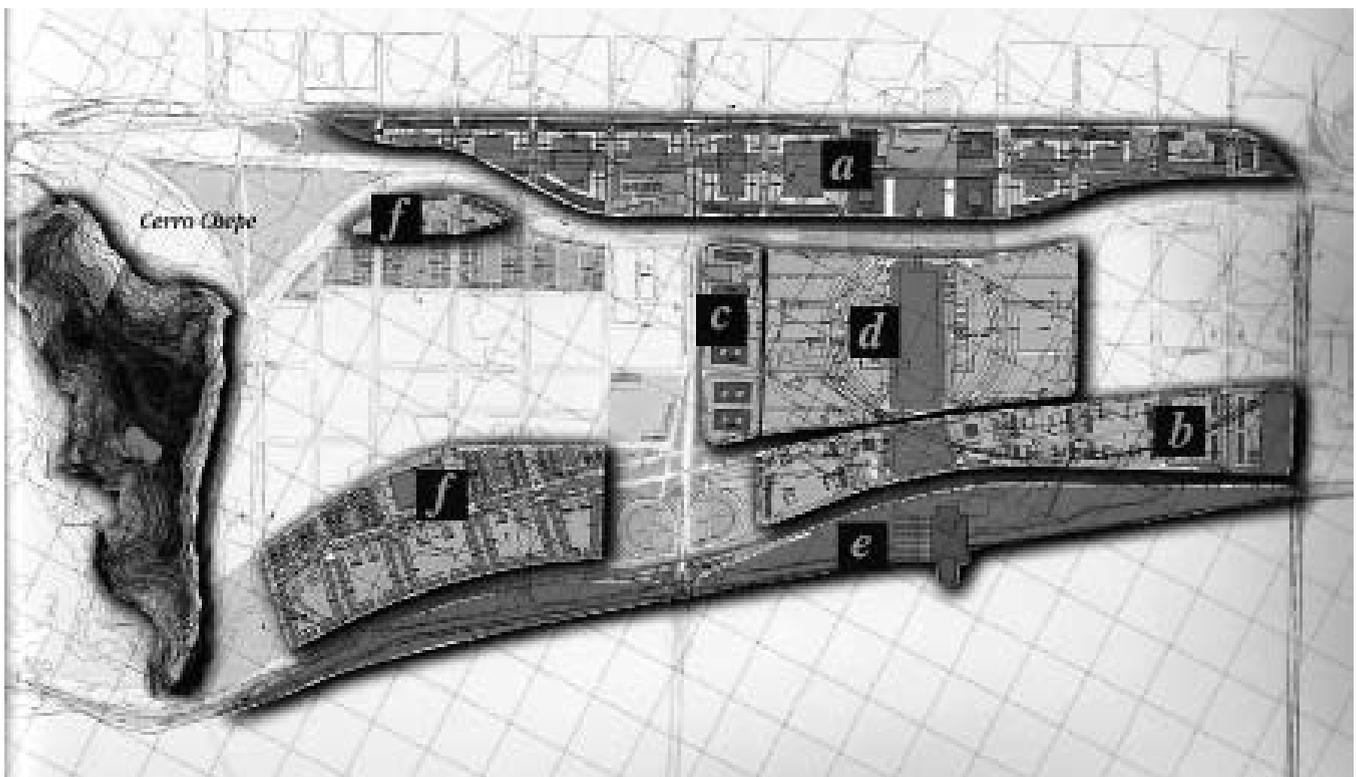


Foto 7. Piezas urbanas.

que generó los naturales cuestionamientos a la luz del sistema tradicional de financiamiento del sector público (MINVU, 2001).

A partir de esta propuesta, el Programa Ribera Norte debería recuperar la inversión fiscal a través de la venta de terrenos al sector privado, mecanismo que, una vez evaluado, confirmaba la hipótesis, otorgando cierto grado de credibilidad financiera y hacía factible la millonaria inversión pública requerida.

### *La propuesta urbana*

Establecida la unidad de gestión se formuló una propuesta urbana que debía hacer compatibles las características del área, la integración del río a la ciudad, resolver los problemas habitacionales de la comunidad residente y atraer el interés del sector privado con la perspectiva de la ocupación del nuevo frente urbano y el autofinanciamiento.

En tal sentido, respondiendo al anhelo histórico de integración ciudad-río y con la perspectiva de articular dichos elementos, se plantearon los objetivos que orientarían la intervención:

- **Integrar ciudad y río:** que se proyectó dentro un proceso de reorganización interna de la ciudad, desde un punto de vista funcional y social.
- **Generar suelo para vialidad urbana y espacios públicos:** por necesidad de generar conectividad vertebradora del sistema urbano de Gran Concepción.
- **Generar suelo para desarrollo inmobiliario.**
- **Solucionar la precariedad habitacional y urbana de sus ocupantes:** con la creación un nuevo barrio integrado a la ciudad.

En términos generales, y para reforzar la identidad del nuevo sector, la propuesta urbana proponía la renovación del área y su integración a un circuito urbano con los principales hitos urbanísticos y culturales de Concepción. En cuanto a los usos propuestos, éstos se estructuraron mediante una trama ortogonal donde las vías principales y secundarias generarían distintos barrios articulados por medio de espacios verdes, logrando producir un todo armónico y diverso en el cual los proyectos sociales, públicos e inmobiliarios se combinaran produciendo la nueva fachada de la ciudad. En términos específicos, la propuesta urbana se estructuró con base en seis sectores homogéneos, denominados *piezas urbanas*, cada una de las cuales tiene su propia connotación. A saber:

**Pieza de ensanche.** Definida por el desplazamiento de la vía férrea 120 metros hacia el río, contemplando la apertura de una nueva avenida que se integraría al trazado vial, y con la que se descomprimiría el sistema urbano.

Al centro de la pieza quedaría integrado el nuevo barrio cívico, con la sede de la intendencia y del gobierno regional, que ocuparían el edificio de la antigua estación de ferrocarriles. Este edificio, se remodeló y será complementado con nuevas edificaciones a sus costados para albergar a 36 servicios públicos de nivel regional.

**Pieza de borde costero.** Pieza residencial de alta densidad, que se constituye en la nueva fachada urbana de Concepción hacia el río y hacia el parque Costanera.

**Pieza lateral de equipamiento.** Considera equipamiento de escala regional e incluye el acceso al puente Llacolén que conecta a las comunas de Concepción y San Pedro de la Paz.

### **Tejido intermedio y parque Central**

**Parque urbano Ribera Norte.** Aproximadamente 9 hectáreas en las que se consideraron equipamientos de índole deportivo-recreativa, como ciclovías, circuitos deportivos, áreas de contemplación y una plaza de agua.

**Proyecto de viviendas de radicación.** Esta pieza recibe los conjuntos de viviendas de radicación de 1.426 familias que habitaban históricamente en terrenos fiscales. El nuevo barrio cubre cerca de 15 hectáreas e incluye equipamiento comunitario, centro de salud, juegos infantiles y plazas.

### **Gestión social, participación y relación con la comunidad**

Un aspecto determinante en la definición del modelo de gestión, la propuesta urbana y la planificación operativa del proyecto está representado por factores de orden objetivo y subjetivo, asociados al poblamiento y la consolidación del asentamiento.

Desde un punto de vista objetivo, el área de intervención se encontraba habitada por cerca de 2.000 familias, factor que se constituía en un cuello de botella para iniciar las operaciones de recuperación y renovación urbana.

Por otra parte, desde un punto de vista subjetivo y simbólico, la historia del poblamiento basada en el esfuerzo individual y colectivo, con prescindencia de los so-

portes político-institucionales, configuraban un escenario poco propicio para la materialización de la intervención y que se constituía en un elemento gravitante en la factibilidad del proyecto.

El imaginario y su articulación en discurso colectivo, evidenciaba escasa credibilidad, resistencia, y en algunos casos, franca oposición ante la amenaza de una intervención de tal envergadura que ponía en riesgo la continuidad del asentamiento y la permanencia de sus habitantes; más todavía, cuando el territorio que se pretendía recuperar e integrar a la ciudad “existía” producto del esfuerzo de los residentes históricos en su lucha constante con el río Bío Bío, generando un profundo sentido de propiedad y pertenencia entre sus habitantes.

Desde el punto de vista de la gestión del programa y de los objetivos de la autoridad política, este hecho constituía un conflicto central que debía ser resuelto adecuadamente para hacer factible la intervención.

La historia urbana durante el período de la dictadura militar (1973-1989), estaba plagada de erradicaciones de asentamientos irregulares en la medida que los terrenos que ocupaban adquirían valor por los procesos de crecimiento de las ciudades o el aumento del valor de mercado. Por lo tanto, este dato también estaba presente en el imaginario de pobladores y de la autoridad política.

En virtud de los objetivos y la complejidad de la intervención urbana propuesta, el camino más expedito para su concreción, sugería la “desocupación” del área vía erradicación masiva hacia los extramuros de Gran Concepción, como se instituyó durante el período de la dictadura militar. Aunque era expedita, implicaba altos costos sociales y políticos, que para un gobierno y una democracia naciente resultaban difíciles de sobrellevar.

La alternativa de desarrollar la intervención integrando a sus ocupantes, y hacer compatibles los objetivos urbanos y sociales, incrementaba el nivel de complejidad de la operación, pero disminuía los costos sociales y políticos, aunque no los eliminaba. Esta posición era resistida por el sector inmobiliario. Adicionalmente, esta alternativa era afín con los cambios introducidos en la política habitacional y urbana que habían planteado los dos primeros gobiernos tras el retorno a la democracia en 1990.

Finalmente, en medio de un clima de creciente tensión y movilización de los pobladores, en el año 1994 se suscribió un protocolo de acuerdo entre la comunidad

del sector, representada por sus dirigentes vecinales, y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en el cual se establecía el compromiso de integrar a la comunidad en el desarrollo del proyecto y la radicación de sus residentes históricos.

Resuelto este punto, surgió un segundo conflicto que volvió a tensionar el escenario y mostró una polarización creciente en la comunidad.

El nuevo conflicto dividió a la comunidad en dos posiciones divergentes. La primera representaba las posiciones más radicales respecto a la defensa del “patrimonio colectivo” y proponía la regularización de la propiedad en las condiciones existentes, mediante la entrega de títulos de dominio. Esta opción perdía validez en la medida en que la regularización implicaba la ocupación total del área, resolviendo la propiedad del terreno a favor de los ocupantes, pero mantenía las condiciones de precariedad habitacional y no permitía la renovación urbana con la deseada integración ciudad-río.

La segunda, más abierta a la posibilidad de negociación con la institucionalidad pública, se sumaba a la idea de una transformación radical del área y dentro de ello, la construcción de viviendas nuevas para sus residentes, así se resolvía el tema de la propiedad y la calidad habitacional, expresión concreta de sus necesidades y demandas históricas.

Entre ambas posiciones, la institucionalidad pública, a través del equipo de gestión, impulsó una propuesta urbana que contemplaba la construcción de un nuevo barrio, de menor extensión territorial y mayor densidad habitacional, de tal forma que la radicación de las familias fuera compatible con los objetivos urbanos pues liberaba el terreno para la recuperación urbana y el desarrollo inmobiliario. Finalmente, esta sería la alternativa consensuada y asumida como un pacto tácito.

Este compromiso se expresó en el acuerdo de generar un nuevo barrio mixto con casas y departamentos (en proporción de 35% y 65% aprox.) de valores promedio de US\$12.979,33 (400 U.F.) con un subsidio habitacional de US\$9.085,53 (280 U.F.)<sup>3</sup> para familias que hubiesen habitado terrenos fiscales de forma permanente hasta el año 1991.

<sup>3</sup> Valores calculados con base en el valor de la UF para el 28 de noviembre de 2008 de \$21.397,40 y del dólar observado que era de \$659,43.



Foto 8. Ribera Norte actual.

Cabe mencionar, que el subsidio habitacional identificado para este proyecto representaba el doble del subsidio máximo otorgado a las familias postulantes a viviendas sociales con aporte estatal para la época. Esta excepción a la política habitacional fue incorporada a los instrumentos normativos y pretendía dar cuenta de los derechos adquiridos por los ocupantes históricos del sector, al haber construido el territorio con el esfuerzo individual y colectivo.

Logrados estos acuerdos básicos, sin que ello implicara la inexistencia de conflictos posteriores, se organizó un sistema de postulación habitacional que consideró las siguientes etapas:

En el año 1994, se realizó un catastro de toda la población del sector, lo que permitió identificar las familias residentes en el área y de esta forma tener control sobre el ingreso de nuevos grupos familiares. Esta información fue complementada por el registro de la Ficha CAS, instrumento de estratificación socio-económica aplicado por los municipios y proporcionada por la municipalidad de Concepción.

Posteriormente se organizó un proceso de inscripción voluntaria de las familias postulantes en el Programa Ribera Norte y, paralelamente, las postulantes al subsidio habitacional que otorgaba el Estado.

Desde la organización vecinal se instaló un sistema de trabajo, información y control que partía de “comités de cuadra” (calle) diseminados a través de toda el área y articulados con una de las cuatro organizaciones vecinales existentes.

Las organizaciones vecinales (con base en este modelo articulado) y la unidad de gestión del programa, iniciaron un proceso de revisión y validación tanto de los catastros existentes, como de la verificación de los antecedentes de las familias postulantes, con lo que se instituyó un filtro de co-gestión orientado a dotar de transparencia y legitimidad el proceso de identificación de familias beneficiarias del proyecto de radicación habitacional.

Para estandarizar el proceso de identificación y selección de familias beneficiarias, se establecieron criterios para acreditar tal condición: residencia permanente en terrenos fiscales o de ferrocarriles, radicación en el área de intervención hasta el año 1991 y constitución de familia hasta el año 1991 (expresada por la fecha del matrimonio o nacimiento del primer hijo para el caso de uniones consensuales u hogares uniparentales). Dichos criterios fueron establecidos y sancionados por parte de las organizaciones vecinales y la unidad de gestión.

Con base en la construcción y revisión sistemática de catastros de postulantes por parte de las organizaciones

vecinales y de la unidad de gestión, se llegó a la identificación de 1.426 familias beneficiarias que permitió avanzar hacia el proceso de asignación de viviendas.

El proceso de asignación de viviendas se sustentó en un sistema de puntajes compuesto por tres criterios, ponderados según orden de importancia: primero, antigüedad de residencia en el sector; segundo, la antigüedad de la constitución de la familia; y tercero, el número de integrantes del grupo familiar.

Con base en el puntaje arrojado por este sistema de cálculo, se establecieron nóminas en orden de prelación que permitieron organizar un sistema informado y ordenado de elección de viviendas. Las nóminas de beneficiarios según orden de prelación fueron de público

conocimiento y permitieron a las familias y organizaciones monitorear dicho proceso.

Antes del inicio de la construcción de las viviendas de radicación (abordado en cuatro etapas diferentes) fue necesario relocalizar temporalmente un grupo de 250 familias para desocupar una porción importante de terrenos en donde se emplazaría el nuevo conjunto habitacional. Este nudo de gestión fue resuelto con el concurso de las organizaciones vecinales y las familias afectadas y fue operado a través de la construcción de tres “campamentos” con viviendas de emergencia para la reubicación temporal. Una vez construido el primer conjunto de viviendas, estas familias tenían prioridad en la asignación habitacional.



Foto 9. Ribera Norte.

El compromiso de radicación de las familias en el marco del programa de recuperación urbana se materializó con la construcción y asignación de un total de 1.426 viviendas, distribuidas entre casas y edificios de departamentos, insertas en un nuevo barrio que incluía equipamiento comunitario y deportivo, áreas verdes, plazas de juegos y un centro de salud.

Durante todo este proceso, resultaron fundamentales algunos instrumentos propios de la gestión social del programa, dentro de los cuales podemos destacar los siguientes:

**Comité social.** Instancia colegiada que reunía a los diversos actores institucionales y sociales que intervenían en la gestión del Programa, en especial con los habitantes del sector y sus organizaciones. Esta instancia de coordinación socio-institucional desarrolló una metodología propia de trabajo que permitió gran capacidad resolutoria, particularmente en la solución de problemas sociales por efecto de la intervención y al manejo de un mismo nivel de información por parte de todos los actores involucrados.

**Asambleas.** Instancia de reunión entre representantes del equipo de gestión y las distintas organizaciones existentes en el área con objetivos de información, difusión y comunicación de avance del proceso global y específico. Esta instancia fue profusamente utilizada y permitió mantener una comunicación bidireccional expedita.

**Oficina de atención e información.** Durante todo el período de gestión del Programa se mantuvo un servicio de atención de consultas e informaciones dirigido exclusivamente a la población del área, realizado por personal calificado del equipo de gestión y con el objetivo de poder canalizar inquietudes y problemas de manera oportuna. Durante ocho años esta oficina estuvo en el centro del área de intervención.

**Comité de seguimiento de obras.** Durante el período de construcción de las viviendas, se constituyó un comité compuesto por vecinos con experiencia o capacitación en temas constructivos quienes, con asesoría de arquitectos, ingenieros y constructores del equipo de gestión, monitoreaban el proceso total de construcción. Dicho comité tuvo un rol relevante y ofreció tranquilidad a los vecinos pues “uno de ellos” se encargaba de la fiscalización de las obras.

**Comité de asignación de viviendas.** Durante el proceso de asignación de viviendas, aun cuando se

operaba a través de nóminas en orden de prelación de conocimiento público, se instituyó un comité con representación de las principales organizaciones vecinales del sector, un representante de la municipalidad de Concepción y miembros del equipo de gestión, quienes llevaban a cabo la tarea administrativa de la elección y asignación de viviendas, a la vez que actuaban como “ministros de fe”, con lo cual se imprimía un sello de transparencia y legitimidad al proceso.

## Estado de avance y resultados

En la actualidad, el Programa Ribera Norte sigue en marcha, probablemente enfrentando la última fase de su operación, en donde se debería consolidar la intervención. Las obras ejecutadas son significativas y alcanzan una inversión pública de 126 millones de dólares<sup>4</sup>, des- agregada de la siguiente forma<sup>5</sup>:

Inversión pública desarrollada por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1997-2008): US\$54.030'415.662

Inversión pública desarrollada por organismos distintos al Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2000-2007): US\$71.964'992.4935.

Para el período 2008-2010, se considera una inversión pública proyectada de US\$14.461'163.1863, en perspectiva de materializar diversos proyectos que vendrá a consolidar el área.

La gestión inmobiliaria, aún con importantes dificultades administrativas y de gestión, hasta ahora ha logrado vender 127.979,45 m<sup>2</sup>, por un total de US\$23.096'946.0015, a partir de lo cual se ha materializado una inversión inmobiliaria privada 2001-2007, US\$18.229'652.882 en el período 2001-2007.

Dentro de las obras públicas más significativas desarrolladas hasta el momento podemos mencionar:

**Proyecto de Radicación Habitacional.** Construcción de un conjunto habitacional de 1.426 viviendas en cuatro etapas. Este conjunto representó un avance en los

4 Valores calculados con base en el valor del dólar observado del 28 de noviembre de 2008 de \$659,43 chilenos.

5 Datos elaborados a partir de información proporcionada por el Programa Ribera Norte el 28 de noviembre de 2008.

estándares constructivos de la vivienda social, ampliando los metros cuadrados construidos y mejorando la calidad de los materiales.

**Avenida Costanera.** Entró en operaciones a finales de 1999, posee una extensión de 9 km; con ella se descongestionó el flujo vial de Gran Concepción a través de una alternativa expedita de comunicación entre las comunas de Concepción, Chiguayante, Talcahuano y Hualpén.

**Puente Llacolén.** Puente urbano con una longitud es de 2,1 km, que conecta las comunas de San Pedro de la Paz y Concepción.

**Avenida Padre Hurtado y avenida Prat.** Iniciaron su operación en el año 2005 y 2006, respectivamente. Estas obras conforman un par vial que mejora ostensiblemente la infraestructura y conectividad vial de Gran Concepción, con los cuales se posibilita un tránsito fluido entre las comunas de Chiguayante, Concepción, Talcahuano y Hualpén. La avenida Prat cuenta con cuatro pistas de acceso, una de ellas de uso exclusivo para el transporte público. La avenida Padre Hurtado, cuenta con tres pistas paralelas a la línea férrea.

**Barrio cívico.** Obra ejecutada por el Ministerio de Obras Públicas que implicó la remodelación de la antigua estación de ferrocarriles, en donde hoy se ubican las sedes de la intendencia y del gobierno regional. Además, considera la construcción de cuatro torres a los costados del edificio principal, donde se trasladan 36 instituciones públicas de escala regional. La obra del barrio cívico comenzó en el segundo semestre del año 2004 y su inversión estimada es de US\$25 millones.

**Parque Costanera.** Inaugurado en marzo del 2003, se ubica a orillas del río Bío Bío y frente al conjunto de radicación habitacional, en una extensión de 2,5 km y en una superficie de 3,8 hectáreas en su primera etapa. Fue concebido como un área verde a escala intercomunal que cuenta con el equipamiento para el nuevo barrio, como para la ciudad.

**La plaza Bicentenario.** Cubre una hectárea, se emplaza en el corazón del barrio cívico y complementa el entorno de los edificios públicos.

**Parque Central.** Desarrollado en 3,4 hectáreas que dan continuidad a la plaza Bicentenario, remata en el Memorial de los Derechos Humanos (en el extremo norte) y en un anfiteatro (en el extremo sur).

## Aproximación analítica

Las ciudades son el escenario donde se expresa la vida en comunidad y la cultura y se verifican los efectos e impactos del crecimiento y el desarrollo, con sus dimensiones de modernidad, desigualdad, posibilidades y crisis. En la medida en que las ciudades representan una forma de organización social son también espacios socialmente construidos.

Considerando lo planteado por Zunino, adscribimos a la tesis de que en el proceso de construcción de las ciudades intervienen múltiples agentes urbanos que, dotados de variada capacidad transformadora, intentan avanzar en la consecución de intereses individuales y/o colectivos, mediante acciones y negociaciones estratégicas (Zunino, 2000).

Reconociendo que la experiencia del Programa Ribera Norte, en esencia y desde una perspectiva urbanística tradicional, representa un esfuerzo de renovación de áreas centrales frente a la década de decadencia-revitalización, escapa a las explicaciones unilaterales que identifican alternativamente variables demográficas, económicas o impulsos productivo-industriales como factores determinantes y en algunos casos excluyentes, para entender procesos de transformación urbana significativos.

La génesis, orientación y desarrollo singular que expresa esta experiencia encuentran un marco explicativo sugerente en el planteamiento elaborado por Zunino a partir de la Teoría de la Estructuración de Giddens, que para estos efectos circunscribimos a las estrategias y tácticas desplegadas por un conjunto de actores sociales para dominar centros decisionales, con el propósito de imponer orientaciones y objetivos, en función de intereses particulares, en procesos dinámicos de construcción o transformación de las ciudades a través del tiempo (Zunino, 2000 y 2002).

En tal sentido, la ciudad, refleja y expresa un proceso de construcción social contextualizado históricamente, en donde intervienen múltiples actores (individuales y colectivos, públicos y privados) movilizados por objetivos particulares, que se relacionan e interactúan en función de las capacidades, los recursos y el poder que le son propios, influyendo o determinando procesos de construcción, transformación o destrucción de sectores o ciudades.

Las capacidades, recursos y, fundamentalmente, el poder, se verán expresados en racionalidades, estrategias y tácticas desplegadas por los actores sociales, con el propósito de imponer su particular visión y materializar objetivos e intereses. Las relaciones de poder, a su vez, no son equivalentes entre actores sociales sino que expresan desigualdades y asimetrías.

A partir de lo anterior y en consideración de la experiencia del Programa Ribera Norte, podemos señalar que la génesis, orientación y desarrollo de esta experiencia se entiende y explica a partir de la relación de distintos actores sociales dotados de diferentes capacidades, recursos y “cuotas de poder” que, desplegando determinadas estrategias y tácticas, intentaron imponer sus intereses y objetivos, en la transformación de un área significativa de la ciudad de Concepción<sup>6</sup>.

Por lo tanto, no podremos aproximarnos a esta experiencia desde una visión unilateral, cualquiera que ella sea, sino como el resultado y producto de un proceso de interacción entre distintos actores sociales, donde ninguno impuso en términos absolutos sus objetivos particulares, sino que expresaría la síntesis de racionalidades diversas, depuradas a través de procesos de negociación permanente.

Un aspecto relevante de esta experiencia, desde la perspectiva de la transformación socio-espacial de las ciudades y territorios en el marco de una economía global, es que logra romper con ciertos patrones de dualización intrametropolitana que emergen como dominantes.

En el planteamiento de Borja y Castells, la dualización intrametropolitana, como una expresión manifiesta de la articulación global-local, se refiere a un proceso de creciente segmentación territorial y social, que determina niveles ascendentes de ex-

6 Para mayor detalle, ver: Zunino, 2000, 2002 y 2005.

clusión y desigualdad social. Igualmente, advierte la gravitación de niveles de desarrollo económico, cultural e institucional como factores concurrentes en la configuración de la dualización intrametropolitana, y a las políticas públicas como instrumento preferente para corregir o reorientar estos procesos desintegradores (Borja y Castells, 1997).

En este caso particular, si bien es cierto los niveles de desarrollo económico, cultural e institucional preexistentes tienen incidencia y se articulan como parte del contexto, adquieren una gravitación relativa en el producto. Por otra parte, la política pública, si bien hace factible la intervención, es posible inferir que no lo hace con el propósito expreso y capital de corregir segmentaciones socio-territoriales. Valga recordar aquí, la orientación preferente de erradicación de asentamientos informales de áreas centrales que había instalado la dictadura militar (1973-1989) y que le posicionaba como “alternativa lógica” al abordar este proyecto, máxime el apoyo del sector inmobiliario y de algunas autoridades políticas.

En tal sentido, asumiremos que la comunidad organizada, constituida en actor social en medio de un contexto histórico determinado, articula ciertas racionalidades y estrategias, que en un juego de negociación permanente con otros actores, logra posicionar objetivos particulares que reorientan la intervención urbana y rompen un patrón de segregación propio de la lógica capitalista dominante.

Por tanto, podremos validar el rol de la política pública como instrumento que permite intervenir efectivamente sobre desigualdades con expresión territorial; que en este caso, a partir de una forma inclusiva de gestión urbana, produce un punto de inflexión en el patrón de exclusión histórica del que había sido objeto este sector y permite prever un proceso de inclusión física y social creciente, que podrá ser acelerado en la medida que se disponga de intervenciones institucionales específicas que operen en la dimensión de habilitación e integración social.

Desde el punto de vista de la política pública, la experiencia del Programa Ribera Norte, sugiere una forma alternativa de conducir procesos de renovación urbana, que reconoce e integre a los diversos actores involucrados en perspectiva de articular procesos de construcción colectiva. De igual forma, constituye un aprendizaje en torno a las modalidades de gestión pública y la necesaria flexibilidad administrativo-presupuestaria para responder oportuna y adecuadamente a las exigencias que impone la realidad.

Al respecto, adquieren relevancia los planteamientos de Lungo, en términos de la búsqueda de nuevas formas de gestión y su relación con los grandes proyectos urbanos, que den cuenta de los problemas fundamentales de las ciudades latinoamericanas y, asimismo, de las exigencias derivadas de un nuevo contexto global.

Los autores destacan las exigencias para construir formas alternativas de gestión urbana. Primero, buscar alianzas y consensos con los distintos actores que expresan multiplicidad de intereses, en relación con la ciudad que se busca construir y la forma de lograrlo. Segundo, construir espacios de participación y decisión política permanente a través de los cuales los sectores populares puedan articular sus decisiones y potenciar su poder de decisión. Tercero, los espacios de poder construidos deben ser la base para impulsar medidas irreversibles que permitan construir ciudades democráticas (Lungo, 2005)

En consideración a lo anterior, podemos convenir que la experiencia del Programa Ribera Norte, si bien no da cuenta a plenitud de las exigencias planteadas por Lungo, al menos lo hace parcialmente, ofreciendo un ejemplo real y concreto que, a partir de aproximaciones sucesivas, nos permita pasar de un ejercicio descriptivo (como en este caso) a resultados de orden analítico.

En esa línea, podemos precisar que el Programa Ribera Norte se inscribe en la categoría de grandes proyectos urbanos de tercera generación según planteamientos de Ezquiaga (en Lungo, 2005), pues representa una intervención pública de gran complejidad económica, espacial y social, que se traduce en una estrategia contundente y de larga duración, expresada en un conjunto de acciones de nivel intermedio, que por su integración tienen un profundo impacto en el desarrollo de una ciudad.

En términos específicos, deberemos reconocer que la intervención en el asentamiento informal preexistente, desde la óptica sectorial del Ministerio de Vivienda y Urbanismo como organismo articulador, sobrepasa con largueza sus facultades, competencias y *expertise*. El enfrentamiento de la problemática particular que presentaba este asentamiento, exigía una intervención integral e intersectorial que permitiese responder adecuadamente a las necesidades y particularidades de una población caracterizada por la pobreza urbana y la exclusión.

La solución habitacional lograda, aun cuando se constituye en un activo fundamental en la resolución de los problemas de las familias residentes, solo aborda los

aspectos materiales y de infraestructura, descuidando la habilitación social y la integración social por otras vías.

Al respecto es necesario recordar que la situación del asentamiento preexistente fue abordada a través de una intervención de recuperación urbana más amplia, incluyéndola como un componente dentro de la estrategia global, aunque se constituía en un elemento central para que la intervención fuera factible.

En un nivel más acotado, es necesario reconocer la validez de algunos instrumentos y mecanismos de operación que han sido utilizados durante la ejecución del Programa Ribera Norte, los cuales establecieron vías expeditas de comunicación, otorgaron transparencia y credibilidad al proceso y articularon mecanismos eficientes para institucionalizar el diálogo entre diversos actores sociales que, en definitiva, permitió el desarrollo de la intervención.

Desde la perspectiva de los pobladores, a través de una posición activa como actor social organizado, pudieron defender y validar los derechos adquiridos vía radicación, con lo cual resolvieron sus exigencias históricas en torno a la propiedad de los terrenos y la precariedad habitacional.

En relación con este punto, es preciso reconocer que la comunidad organizada actuó en defensa de sus intereses particulares, pero tuvieron la capacidad de conciliarlos con una visión de ciudad, con lo cual hicieron un aporte significativo para la transformación social y urbana de Gran Concepción.

## Bibliografía

- BORJA, J.; CASTELLS, M. (1997). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Editorial Taurus.
- DUCCI, María Elena (julio, 1997). "Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa". En: revista *EURE*, vol. XXIII, No. 69, Santiago de Chile.
- ESPIÑOZA E., Vicente (1988). *Para una historia de los pobres de la ciudad*. Santiago: Ediciones Sur.
- GARCÍA L., Patricio (1998). *Vivienda y revolución popular urbana en Chile*. Valparaíso: Editorial Edeval.
- LUNGO, M. (2005). "Globalización, grandes proyectos urbanos y privatización de la gestión urbana". En: revista *Urbano*, No. 11, Universidad del Bío Bío, Chile.
- KAZTMAN, R. (2001). "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. En: *Revista de la CEPAL*, No. 75.
- MINVU (2001). *Ribera Norte. Concepción de Cara al Bío Bío*. Concepción: Ministerio de vivienda y Urbanismo.
- ZUNINO E., Hugo (2000). "La 'Teoría de la Estructuración' y los estudios urbanos. ¿Una aproximación innovadora para estudiar la transformación de ciudades?". En: revista *Scripta Nova*, No. 69 (74), Barcelona.
- ZUNINO E., Hugo (2002). "Formación institucional y poder: investigando la construcción social de la ciudad". En: revista *EURE*, vol. 28, No. 84, Santiago.
- ZUNINO E., Hugo (2005). "Construyendo ciudad desde lo local en lo global: el caso del proyecto Ribera Norte, Concepción, Chile". En: revista *Scripta Nova*, vol. IX, No. 194 (86), Barcelona.
- Información del Programa Ribera Norte. En: <http://www.riberanorte.cl/>