

Regeneración urbana y regeneración de la vida asociativa en Chile

Francisco Letelier-Troncoso

ACADÉMICO
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES
INTEGRANTE DEL COMITÉ DIRECTIVO
CENTRO DE ESTUDIOS URBANO TERRITORIALES
UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL MAULE
CHILE

INTRODUCCIÓN

En este texto buscamos contribuir a una reflexión crítica sobre los procesos de regeneración urbana, desde un trabajo de investigación y acompañamiento a procesos vecinales que hemos realizado en Talca, región del Maule, desde hace unos diez años.

Las ideas que queremos compartir son tres. La primera, es que los procesos de regeneración urbana y de intervención social y comunitaria se diseñan en Chile generalmente desde un marco de política permeado por una concepción neoliberal del barrio y la comunidad. Este marco lleva a concebir al *polígono de intervención* como aislado de la totalidad urbana o de la sociedad, y a sus habitantes como responsables de sus propios problemas. La segunda es que en los últimos 50 años, y con la concurrencia de esta concepción ideológica, se ha estructurado una relación Estado-comunidad que condiciona a las organizaciones comunitarias y debilita su capacidad para producir el territorio. La tercera idea es que, si bien las comunidades tienen el potencial de crear modos alternativos de gestión, el peso de las estructuras hace difícil sostener los procesos emergentes. Repensar las políticas urbanas y las de regeneración puede contribuir a una transición hacia modos de relación Estado-comunidad más simétricos y transformadores.

Considerando estas ideas esbozamos algunos desafíos para los procesos de regeneración urbana. Algunos de ellos pueden ser asumidos adecuando diseños y estrategias, pero otros están más allá de su ámbito de acción e implican una discusión de política más amplia sobre la vida comunitaria en Chile.

LOS MARCOS DOMINANTES PARA LA INTERVENCIÓN URBANA Y LA ACCIÓN COMUNITARIA

En Chile y en América Latina las políticas urbanas y de vivienda están enmarcadas, con mayor o menor intensidad, en una idea neoliberal de barrio y de comunidad. En términos teóricos, esta idea nace de los trabajos de la Escuela de Sociología y Antropología de Chicago en la primera mitad del siglo XX y es retomada en la década de 1980 por instituciones multilaterales y gobiernos para constituir una nueva escala de gobernanza urbana. No hablamos del barrio vivido, donde nos saludamos con nuestro vecinos y compramos el pan, sino del barrio que tenemos en la mente, el barrio como algo concebido. El supuesto fuerte de esta concepción es que los barrios son unidades autoproducidas, de lo que se desprende que sus problemas se generan dentro de ellos y las comunidades que los habitan son las que deben cambiar para resolverlos. El siguiente párrafo ilustra bien la manera en que la Escuela de Chicago entendía esto:

«La forma más simple y elemental de estimar la competencia y la eficiencia de una comunidad es mediante un estudio comparativo de las estadísticas sociales de esa comunidad. La pobreza, la enfermedad y la delincuencia con frecuencia se han llamado enfermedades sociales. Se puede decir que miden hasta qué punto la comunidad ha sido capaz de proporcionar un entorno en el que las personas que lo componen puedan vivir, o, para decirlo desde el punto de vista opuesto, miden en qué medida las personas que componen la comunidad han podido adaptarse al entorno que la comunidad proporcionó»¹.

En la década de 1980, fruto de la crisis económica y el giro neoliberal, el barrio en su concepción neo-ecológica comenzó a ser utilizado como una nueva escala de gobernanza urbana. De este modo, los Estados Unidos de América y Europa —Unión Europea y Estados miembros— lideraron el proceso de diseño de una nueva generación de políticas urbanas en las que el barrio adquiere un protagonismo central. Luego fue el turno de América Latina. Se trató de un proceso inscrito

en lo que se ha denominado «nuevo localismo»², en el cual el barrio adquiere cada vez mayor relevancia cuando los gobiernos buscan soluciones a los problemas sociales y económicos mediante el traspaso de la responsabilidad a las áreas locales, dicho de modo coloquial: «el problema es suyo, resuélvalo usted. Nosotros le ayudaremos, pero ustedes son los que tienen que ser mejores ciudadanos, mejores vecinos».

En Chile esta idea de barrio no sólo ha conducido al surgimiento de un conjunto de políticas urbanas que buscan contener los problemas en la escala barrial, también ha tenido un papel importante en la estructuración de un modo de relación Estado-comunidad que obstaculiza la capacidad de las organizaciones comunitarias para producir lo social y participar de la producción de la ciudad. Este modo se caracterizaba por cuatro elementos.

El primero es la heteronomía, que lleva a las organizaciones comunitarias a entenderse más como un eslabón del aparato estatal —sin el que no pueden existir— que como emergencia organizada de relaciones comunitarias autónomas. El Estado, mediante sus políticas y sus marcos normativos, es el que define el quehacer desde las organizaciones y en qué ámbito territorial. Esto afecta la capacidad de asumir el sentido propio de lo comunitario, socavando la autonomía de la organización, reduciéndolas a la función de petición e intermediación con el Estado y, de paso, facilitando la reproducción de las políticas públicas.

El segundo es la contención, entendida como un encapsulamiento espacial de las relaciones sociales³, asumiendo que el barrio contiene a la comunidad y determina la forma y modo de las relaciones comunitarias. Éstas se circunscriben a una proximidad limitada y su alcance se remite al ámbito cotidiano del encuentro cara a cara y, hoy en día, la comunicación por redes sociales. Por lo tanto, se privilegian los vínculos fuertes y cohesivos al interior del barrio-comunidad en desmedro de los vínculos débiles, como de configuraciones más diversas y plurales, que permitirían conectar con actores más allá de la delimitación espacial⁴. El barrio-comunidad se centra en sí mismo e instaura una especie de hiper-localismo que crea la ilusión de desconexión de todo

proceso urbano que no lo afecte de manera evidente y directa. El entorno tiende a ser considerado como potencial competencia en la captura de los recursos públicos y la distribución del bienestar, y no como una red de agentes con los que es posible —y necesario— cooperar y articularse.

El tercero es la *burocratización*, proceso complementario a la heteronomía y la contención, que limita el accionar de la comunidad a las formas definidas y requeridas por los marcos institucionales del Estado. Ante la necesidad de permanecer dentro de los sistemas de recompensas y financiación que ofrecen los gobiernos, las organizaciones y sus dirigentes buscan encuadrarse en los marcos impuestos. De esta manera, las relaciones al interior de la organización del barrio tienden a funcionar bajo la lógica de la integración normativa y el consenso que requieren los plazos institucionales, y se tienden a borrar las diferencias y discrepancias. Lo instituido ahoga lo instituyente y cualquier poder que emerja en el interior del barrio puede ser visto como una amenaza para la organización que detenta el poder formal o para el equilibrio de las relaciones con la autoridad. Así, la forma de organización barrial-comunitaria se vuelve conservadora. El valor de la heterogeneidad social y la diversidad pierden fuerza. En una organización burocratizada, el control no es un medio para obtener un resultado, sino el objetivo en sí. Lo que importa son los reglamentos, los procedimientos, las rutinas y la jerarquía. La burocratización de las organizaciones comunitarias sugiere una colonización de la lógica estatal en la organización comunitaria.

Finalmente está la *despolitización*, como aquel olvido de la politicidad propia del espacio comunitario y sus relaciones, que se expresa de dos formas. Por un lado, la desconexión del barrio-comunidad de la ciudad (como totalidad urbana) y de la sociedad (como totalidad política): se asume que lo que ocurre en lo local tiene sus causas y fundamentos en lo local, bajo una óptica de autorreferencia, y no está vinculado ni con procesos urbanos ni con procesos sociales de mayor escala⁵⁶. Esto reduce el alcance de las agendas y reproduce la fragmentación. Por otro lado, al desconocer las causas estructurales y multidimensionales de los problemas que se viven, lo vecinal se desvincula también de la complejidad de las vidas de los habitantes. El *vecino* produce una doble opa-

cidad —invisibilizando al *ciudadano* en el plano sociopolítico y al *humano* en el plano socio-existencial— y experimenta una infinidad de problemas y padecimientos, cuyo origen está mucho más allá del barrio-comunidad, asumiendo que desde lo local no hay nada que hacer.

En buena medida este modo se consolidó durante la dictadura, cuando las organizaciones comunitarias fueron reprimidas e intervenidas. También contribuyeron un conjunto de modificaciones a los marcos legales, entre otros, la Constitución de 1980, que les quitó el reconocimiento constitucional que le había dado la reforma de 1971, la derogación de la Ley 18.880 (de promoción popular) y la promulgación de la Ley 19.418 de Organizaciones Comunitarias que, dado las ataduras del texto constitucional, fragmentó y quitó reconocimiento y atribuciones a las organizaciones. Finalmente, ya en los gobiernos democráticos, la profundización de la mercantilización e individualización del acceso a la vivienda, un conjunto de programas que introdujeron el barrio como escala prioritaria de intervención, la implantación de la lógica de los fondos concursables y de lógicas clientelares, han contribuido a consolidar este marco dominante.

TRANSICIONES A OTRAS FORMAS DE HACER COMUNIDAD

Los condicionamientos que obstaculizan la acción comunitaria no eliminan su capacidad creadora e instituyente. Los problemas del habitar urbano son reales y los actores están impelidos a buscar formas de resolverlos. Como diría la socióloga Margaret Archer, las estructuras son reales, pero la agencia también lo es y tiene autonomía relativa respecto a la primera⁷. Así, a pesar del marco dominante, de un contexto muy adverso, y sobre la base de un gran esfuerzo de quienes se involucran, todos los días hay diferentes formas de articulación, entramamientos y gestión comunitaria que abren camino entre los obstáculos que ponen las estructuras dominantes.

En nuestras investigaciones hemos observado al menos tres transiciones. Primero, articulaciones territoriales, es decir, organizaciones que están buscando hacer alianzas con otras

porque se han dado cuenta de que la escala población o villa, no les alcanza para acumular un poder que les permita negociar con el Estado. Cuando un alcalde va a una población pregunta «¿qué necesitan?», «helados para los niños», le contestan. Ahí están los helados. El alcalde pregunta en otra población «¿qué necesitan?», «reponer las luminarias», le responden. Ahí están las luminarias. Pero cuando el alcalde va a una mesa territorial en la que participan 10 o 12 juntas de vecinos y le dicen «necesitamos mejorar las vías de acceso al territorio, necesitamos un Cefam, necesitamos un parque», el alcalde no puede sacarse eso del bolsillo.

Una segunda forma es la que hace referencia a los entramamientos cotidianos. Estos son procesos que emergen en contextos de crisis y que observamos durante el confinamiento sanitario por la pandemia de Covid-19, cuando toda actividad organizativa formal se interrumpió, emergieron o adquirieron relevancia un conjunto de relaciones y prácticas comunitarias informales, que no sólo reemplazaron a las organizaciones, también paliaron las debilidades de las políticas estatales y el cierre de algunos mercados. Los vínculos cotidianos actúan como una base para la emergencia de otras formas de organización, privilegiando formas instituyentes sobre las instituidas. Estas prácticas se sostienen sobre interacciones que se enlazan por fuera de las organizaciones y de los modos dominantes de relación Estado-comunidad. Si bien su debilidad viene dada por la dificultad para expresarse más allá de la interacción cara a cara, presentan una potencialidad proto-organizativa que emerge continuamente, que debe tenerse en cuenta y podría ser relevante en ciertos contextos de intervención urbana.

La tercera forma es la de los entramamientos territoriales heterogéneos, que logran enlazar organizaciones diversas: territoriales, funcionales, de incidencia, políticas y ciudadanos; resultando procesos comunitarios complejos, más autónomos, reticulares y performáticos, con una politicidad más nítida. Algunas de estas experiencias las vimos en movilizaciones territoriales ocurridas en diversos puntos del país entre 2011 y 2014 y, más recientemente, durante el estallido social de 2019. Aunque estos entramamientos son más escasos, muestran que el habitar urbano tiene el potencial de alcanzar altos niveles de sofisticación y capacidad de gestión del territorio.

Nos parece que estas transiciones muestran la riqueza de lo comunitario y, al mismo tiempo, van horadando poco a poco las estructuras que sostienen la forma actual de relación Estado-comunidad y, al mismo tiempo, ponen desafíos y motivan modificaciones en la acción del propio Estado y sus políticas públicas.

DESAFÍOS PARA LOS PROCESOS DE REGENERACIÓN URBANA

El primer desafío es mirar los procesos de regeneración en el contexto de los problemas de la ciudad y la sociedad. Asumir que los problemas de los barrios no se originan en los barrios y que, por lo tanto, los procesos de regeneración han de entenderse conectados con problemas y oportunidades que están más allá de los barrios o polígonos. La regeneración habitacional no tendrá mucho destino sin mejora de la conectividad, sin la creación de nuevas centralidades, sin espacio público estructurante y de calidad, sin infraestructuras deportivas. Hay una cuestión discursiva que hay que cambiar: el desafío debe ser siempre otra ciudad, no otro barrio. Cada proceso de regeneración debe apuntar a la equidad urbana. Dicho de otro modo, los procesos de regeneración corrigen fallas de la ciudad, no del barrio.

El segundo es situarse en múltiples escalas de actuación. Esto implica repensar la relación entre los procesos de regeneración y los procesos comunitarios, y las políticas urbanas y sociales que los contextualizan. Es necesario pensar la regeneración observado la ciudad, el distrito, el barrio y la calle. Esto implica también repensar las actorías y las agendas. En el nivel en que solemos trabajar en Chile se desatienden, a la vez, los procesos micro territoriales —la calle, el pasaje, el edificio— y los meso territoriales —la unidad vecinal o el territorio sub comunal—. Nos parece que hay que abrir escenarios multiescalares que permitan conectar el habitar urbano cotidiano con la ciudad, con lo público y lo político. Esto implica desafíos metodológicos que permitan reconocer otras espacialidades vecinales, identificar otros problemas y desafíos y apoyar la constitución de otros actores y redes comunitarias diversas.

En tercer lugar, pensar procesos no Estado-céntricos. Uno de los problemas que tenemos hoy en la vida vecinal es su colonización por parte de lógicas estatales. Las reglas, la estandarización, la colonización estatal. Hay que ser conscientes de este problema y hacer el esfuerzo por reconocer la dimensión propiamente comunitaria de los procesos. Es una clave que no es estatal, ni mercantil, y que no se agota en las organizaciones formales, se extiende a las redes informales y a las familias. Pensar la ciudad y los procesos de regeneración en clave comunitaria implica pensarlos no desde el modo dominante Estado-comunidad (heterónimo, contenido, burocratizado y despolitizado). Lo comunitario no ha de ser visto como un depósito de capital social al servicio de la implementación de políticas públicas, sino como una esfera propia con lógicas distintas a las estatales y que requiere tener espacio para expresarse.

Finalmente, enfrentar la pobreza asociativa. Esto implica poner como telón de fondo la regeneración de la vida vecinal y, en general, la vida asociativa urbana. En Chile, el 72% de la población no participa en ninguna organización y sólo el 8% lo hace en la vecinal⁸. En los últimos años, el avance en la medición de pobreza multidimensional ha abierto una puerta para medir la participación, dado que una de las nuevas dimensiones consideradas es la de redes y entorno, y dentro de ella se encuentra la sub-dimensión de apoyo y participación. El problema es el modo en que se hace la medición. Si en la familia nadie participa de una organización comunitaria o sindical, pero alguno de sus integrantes tiene al menos una persona conocida que pueda hacerle un favor (la lista es bastante extensa), entonces la familia no presenta carencia en la sub-dimensión. Por ejemplo, en 2022 sólo un 5,5% presentó carencia, aunque sabemos que más de un 70% de las personas no participan en ninguna organización. Así se esconde la precariedad de la dimensión asociativa de la vida comunitaria detrás de las redes de apoyo familiares o de amistades, que si bien son importantes, no cumplen la misma función. De hecho, el mismo documento metodológico de la nueva Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) cita al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para relevar el papel de la participación en organizaciones en la creación de riqueza y de empleo, y principales determinantes de la cohesión social de un país⁹.

De este modo, la dimensión asociativa desaparece en la medición de pobreza multidimensional, pero esto no implica que la pobreza asociativa no sea una realidad, ¿qué implica para los procesos de regeneración urbana? ¿Cómo hacerse cargo de procesos de alta complejidad, que requieren mucho diálogo y participación, en este escenario?

Al cerrar estas ideas quiero afirmar que las políticas y programas de mejoramiento barrial y regeneración urbana son un avance en la trayectoria de las políticas urbanas en Chile. Sin embargo, la cuestión que he querido poner en debate, es que toda acción del Estado se realiza desde ideas y creencias que usualmente se disfrazan de conceptos o buenas intenciones y también sucede en el ámbito de la regeneración urbana. En ese sentido, pensar críticamente los procesos de regeneración, por ejemplo, su relación con la totalidad urbana, las múltiples escalas en que se juega, o el tipo de relación Estado-comunidad que se promueve, entre otros aspectos, puede ayudar a ampliar su potencial transformador. Al contrario, si nos enfrentamos a la tarea de manera acrítica, corremos el riesgo de reproducir los mismos problemas que buscamos resolver y, más grave aún, puede que hasta nos sintamos satisfechos.

NOTAS

1. Robert Park y Ernest Burgess, «The city», *Social Forces*, 5, n.1 (1926): 195-196.

2. Neil Brenner y Nik Theodore, «Cities and the geographies of "actually existing neoliberalism"», *Antipode*, 34, n.3 (2002): 349-379.

3, 5. Verónica Tapia Barría, «Geografías de la contención: El rol de las políticas de escala barrial en el Chile neoliberal», *Scripta Nova*, 22, n.592 (2018): 1-37.

4. Mark Granovetter, «The strength of weak ties: A network theory revisited», *Sociological Theory*, 1 (1983): 201-233.

6. Luis Letelier Troncoso, «El barrio en cuestión. Fragmentación y despolitización de lo vecinal en la era neoliberal», *Scripta Nova*, 22, n.602 (2018): 1-32.

7. Margaret Archer, *Teoría social realista* (Santiago: Ediciones UAH, 2009).

8. «Encuesta de Caracterización Socio Económica Nacional», Ministerio de Desarrollo Social, 2022, <https://observatorio.ministeriodesarrollsocial.gob.cl/encuesta-casen-2022>

9. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, *Desarrollo humano en Chile, 2000. Más sociedad para gobernar el futuro* (Santiago: PNUD, 2000).