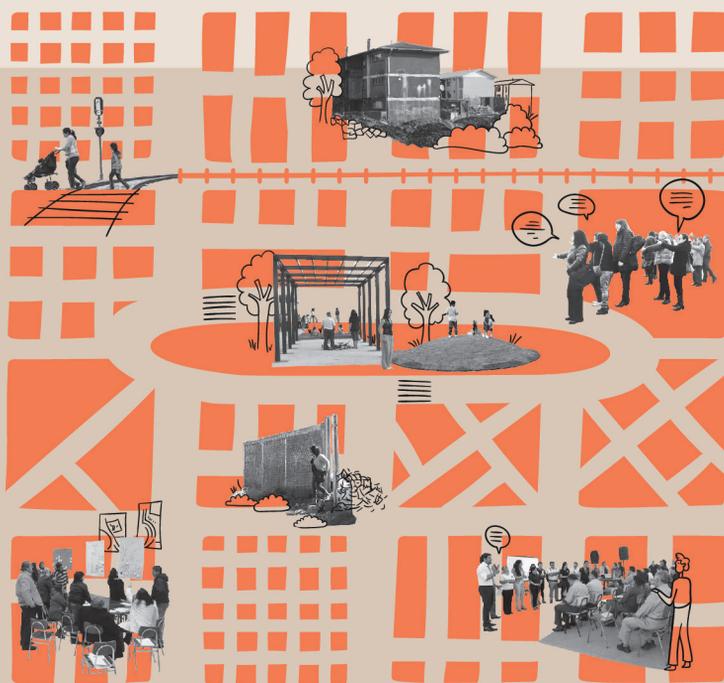


LO VECINAL EN CHILE

Conceptos, políticas y prácticas en disputa



Francisco Letelier | Patricia Boyco | Javiera Cubillos |
Verónica Tapia | Clara Irazábal | *Editores*

LO VECINAL
EN CHILE

SERIE **CUADERNOS ACADÉMICOS**

LO VECINAL EN CHILE

Conceptos, políticas y prácticas en disputa



Francisco Letelier | Patricia Boyco | Javiera Cubillos |
Verónica Tapia | Clara Irazábal | *Editores*



SUR

ucm



Financiado por el Gobierno Regional del Maule

LO VECINAL EN CHILE

Serie Cuadernos Académicos

Edición Octubre 2019

ISBN: 978-956-7576-99-9

Ediciones UCM

Av. San Miguel 3605, Talca, Chile.

Director Editorial

José Tomás Labarthe

Diseño e ilustración

Pía Pulgar

Coordinación

Francisco Letelier

Edición

Francisco Letelier, Patricia Boyco, Javiera Cubillos, Verónica Tapia, Clara Irazábal

Textos

Nuria Benach, Patricia Boyco, Javiera Cubillos, Gonzalo Delamaza, Víctor Fernández, Walter Imilan, Clara Irazábal, Tamara Jeri, Jorge Larenas, Francisco Letelier, Francisca Márquez, María Luisa Méndez, Stefano Micheletti, Verónica Tapia

Fotos e imágenes

Archivo Programa Territorio y Acción Colectiva (TAC)

Corrección de textos

Paulina Matta

Impresión

Trama Impresores

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

A las personas y organizaciones vecinales, académicas, de la sociedad civil y públicas que durante los últimos cinco años han contribuido con su acción y su reflexión a recuperar el valor de lo vecinal en la construcción de la ciudad.

ÍNDICE

- 13 Prólogo
- 17 Introducción
- 23 **PARTE 1 HALLAZGOS Y PREGUNTAS INICIALES**
- 25 **Capítulo 1 | La experiencia de articulación vecinal y el Programa Territorio y Acción Colectiva**
 Origen, contexto y objetivos
 Localización de la experiencia
- 33 **Capítulo 2 | El desarrollo del proceso de intervención y articulación vecinal**
 Primera etapa
 Segunda etapa
 Línea de tiempo: hitos destacables
- 59 **Capítulo 3 | Valoración del proceso de articulación vecinal**
 Aprendizajes y cambios vecinales
 Tensiones y limitaciones del proceso
 Desafíos conceptuales y políticos que plantea la experiencia
 Referencias bibliográficas | Parte 1
- 71 **PARTE 2 LO VECINAL MÁS ALLÁ DEL BARRIO**
- 75 **Capítulo 4 | La idea dominante de barrio y su influencia en la concepción de lo vecinal**
 La noción neoecológica de lo vecinal
 El barrio en la agenda urbana neoliberal
 Lo vecinal concebido
 Referencias bibliográficas | Capítulo 4

97

Capítulo 5 | Políticas de escala barrial en el Chile neoliberal

Reestructuración neoliberal "a la chilena" y las políticas de escala barrial Chile en el concierto latinoamericano
Neoliberalización en clave urbana
Trayectoria de las políticas de escala barrial en el Chile posdictadura
Políticas urbanas de escala barrial posdictatoriales: claves discursivas
Discusión. Geografías de contención: consuelo y control
Referencias bibliográficas | Capítulo 5

127

Capítulo 6 | Lo vecinal y la producción del territorio

Articulación... a pesar de todo
El poder de la praxis territorial
De lo vecinal cerrado a lo vecinal abierto
Referencias bibliográficas | Capítulo 6

141 PARTE 3 METODOLOGÍAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AMPLIAR Y FORTALECER LO VECINAL

145

Capítulo 7 | Problematicación de las territorialidades vecinales en la intervención comunitaria

La 'barrialización' de la intervención comunitaria
Lo vecinal abierto: nuevas preguntas para la intervención comunitaria
Espacialidad y poder vecinal
Referencias bibliográficas | Capítulo 7

161	Capítulo 8 Acción Territorial Vecinal: metodología para el desarrollo participativo de los territorios Marco conceptual y de política pública de la metodología propuesta La oportunidad institucional y la articulación territorial como respuesta Principales conceptos Componentes e implementación del proceso Procesos clave de la metodología Reflexiones finales y recomendaciones para su réplica Referencias bibliográficas Capítulo 8
191	Capítulo 9 Apuntes para una política de fortalecimiento del espacio local vecinal en Chile Un marco de referencia acerca de lo vecinal comunitario La situación actual y los desafíos de una nueva ley Propuestas A modo de cierre
201	PARTE 4 DESAFÍOS Y NUEVAS PREGUNTAS
203	Capítulo 10 ¿Reemplazar, discutir o recuperar la noción de barrio? ¿Debe ponerse en cuestión la noción de barrio? ¿Qué limitaciones presenta la idea de barrio para describir y comprender las relaciones vecinales? ¿Qué efectos tienen sobre la vida social las políticas urbanas basadas en la idea de barrio? Pero entonces, ¿es el barrio una categoría que debemos desechar? Comentarios finales Referencias bibliográficas Capítulo 10
231	A modo de epílogo: del vecindario a la ciudad y más allá
235	Relación de autores

PRÓLOGO

Lo vecinal en Chile está escrito desde una perspectiva situada en una región del sur de Chile, la Región del Maule, y más específicamente en una ciudad intermedia, Talca. Muestra cómo esta región, esta ciudad y sus barrios han tejido formas de organizarse frente a lentos pero sostenidos procesos de transformación urbana, así como de cara a embates de la naturaleza en la forma de un terremoto devastador.

El libro comparte una acabada reflexión producto de años de trabajo con las comunidades de este territorio. A propósito de esa experiencia, aborda de manera crítica la noción de barrio en las dinámicas del capitalismo neoliberal. Desde tal perspectiva, profundiza en la forma en que un Estado subsidiario, que promueve relaciones de subordinación de las organizaciones sociales respecto de políticas públicas, ha sido responsable de un sistemático debilitamiento de las capacidades de transformación de los habitantes y de sus territorios, respecto de sus entornos y de la vida urbana. La noción de barrio es leída así críticamente, en tanto instrumento de alienación política y cultural. En esta conceptualización, el

barrio produce miopía política e impide ver los asuntos que están más allá de lo local, y a la vez niega la diversidad cultural que se cobija en su interior. La discusión, por tanto, desarrolla conceptual y empíricamente un retrato que alerta acerca de las consecuencias de una noción de barrio que asienta una cierta atomización y homogeneización del tejido social local, la cual merma horizontes de colaboración, aprendizaje y solidaridad entre quienes habitan escalas próximas y también más amplias.

Lo vecinal en Chile es una invitación a remirar el vecindario como posibilidad de reinventar el quehacer de la política. Hacerlo involucra desprenderse del encuadre que actores públicos y privados han delimitado a conveniencia en la noción de barrio, y retomar el espacio de lo vecinal como una esfera portadora de una autonomía que permite tanto reconocer las profundas desigualdades en las que todos habitamos, como pensar un futuro diferente. Un futuro donde las iniciativas no se agoten en fondos concursables, sino en nuevas formas de relacionarnos a nivel de la vida micro-social. Desde la óptica de este libro, caminar por las veredas de nuestro barrio, detenerse a conversar en la esquina, participar de las discusiones del vecindario, opinar sobre el destino de los árboles, la plaza y el almacén son ejercicios de la más alta política. Tal como lo señalara el antropólogo Michel de Certeau hace ya décadas, andar y habitar el barrio es una manera de hacer y subvertir el hecho urbano desde abajo y, por cierto, desde adentro. Reconocer el poder de la vecindad en la construcción de la ciudad es también otorgarle un lugar central en la definición de la *condición urbana*. Más aún, cambiar el campo del discurso urbanístico como progreso o catástrofe exige estudiar y reivindicar estas prácticas vecinales que escapan del control y la vigilancia.

Pensar la vecindad, en los términos que aquí se señalan, es también avanzar hacia una teoría de las prácticas cotidianas, del espacio vivido y de la posibilidad de abrirse a la inquietante familiaridad de y en la ciudad. En este desafío, prácticas aparentemente tan triviales como decidir conjuntamente plantar un huerto o barrer la vereda, pueden también ser leídas como relatos que atraviesan, organizan y vinculan los lugares como un todo. Itinerarios que afirman lo cotidiano y lo rutinario, pero que también instalan la posibilidad de la sospecha, la pregunta y la transgresión más allá de los propios bordes de lo conocido. En los términos de Heidegger, es atreverse a “espaciar la palabra” como ejercicio de hacer del mundo nuestra morada. En esta misma perspectiva, el filósofo Humberto Giannini nos recuerda que, a través del habitar cotidiano, los seres humanos creamos horizontes, mundos y lugares. El barrio y el vecindario, en este sentido, son el punto de partida y de

llegada en virtud de los cuales los espacios anónimos de la calle y de la ciudad se vuelven espacios y paisajes familiares. Es a partir del barrio que lo cotidiano, lo que pasa cada día, adquiere progresivamente su topografía. Punto de partida y punto de llegada, el barrio cierra el ciclo de la cotidianeidad. Exponiendo su identidad barrial y vecinal, el habitante construye ese lugar de convergencia al que llamamos espacio público. Entre lo común y lo propio, entre la habitación y el mundo, la política deja de estar circunscrita a la lucha organizada de partidos e instituciones. Revalorar ese andar de la vecindad a la ciudad es, también, abrir otra concepción de los cambios históricos y del orden social.

Las diversas y a veces contradictorias interpretaciones que producen las personas acerca de sus condiciones de vida barrial y vecinal son las que posibilitan la transformación de un problema social en político. De ahí la proposición gramsciana de explicitar críticamente el sentido común. Pero el simple intercambio de vereda no es suficiente para que ello ocurra. Contrastar los criterios normalizados de la experiencia cotidiana con la producción histórico-social de determinadas condiciones de vida, exige algo más que esa conversación de esquina y vereda. Sabemos que en los barrios la memoria puede hipertrofiar, melancolizar e idealizar la rutina perdida. Pero también sabemos que el barrio puede suplir y contener los vacíos de la política pública y de las grandes transformaciones ecológicas que vive el planeta. De allí el desafío de abrir los vínculos entre lo público y lo privado para hacer emerger el quiebre y la contradicción, para desnaturalizar la experiencia vecinal y arrebatársela de vuelta tanto a la política pública como al mercado. Como bien se preguntan los autores de este libro, el desafío hoy es cómo el barrio se transforma y de qué manera lo transformamos en plataforma para la inclusión. Lo que se requiere entonces, diría Martín Heidegger, es descubrir los propios territorios de nuestro pensar el barrio y la ciudad. Habitar no significa únicamente desplazarse siempre en y desde la claridad de lo conocido, sino descubrir que “la vida es brumosa y siempre vuelve a rodearse de niebla”.

Invitamos a leer este trabajo, conscientes de nuestras propias ambigüedades como observadores de lo urbano, pues también en estas páginas veremos que las propias ciencias sociales se encuentran interpeladas respecto de las expectativas que ponemos en la vida cotidiana, en los barrios y en la forma en que ahí se redefine la vida social y política. Este libro, sin duda, contribuirá a tensionar también nuestra (a ratos) interesada y cómoda ingenuidad.

FRANCISCA MÁRQUEZ
MARÍA LUISA MÉNDEZ

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, el vecindario ha ido tomando cada vez mayor importancia. Numerosas perspectivas postulan el barrio como factor coadyuvante en el camino de salida a una nueva crisis de cohesión social. Otras relevan su valor con miras a la recuperación de una cultura cívica y participativa, en un contexto de disminución de la participación formal. Algunas destacan su papel en la regeneración y recuperación de zonas urbanas en desventaja, producto de los procesos de reestructuración económica y precarización del empleo. El barrio es incluso considerado como parte del renacimiento de lo local en un mundo donde domina el capitalismo global. La idea de barrio es defendida por la academia, por los gobiernos y por los propios vecinos y vecinas. Criticarla podría parecer hoy una blasfemia.

Por tal motivo, vale hacer una aclaración inicial. En este libro no hacemos una crítica al barrio vivido, al espacio familiar que nos provee un cierto sentido de arraigo, identidad y orientación. No pretendemos un ataque al lugar desde el cual experimentamos y

percibimos, para bien o para mal, la ciudad. No. En este libro ponemos en cuestión *una concepción específica de barrio* que normaliza lo que la vida vecinal debe ser para adecuarse a las dinámicas del capitalismo neoliberal. Intentaremos problematizar lo que Lefebvre llamó la *ideología de barrio*, utilizada para imponer una imagen fragmentada de la ciudad. En el marco de esta concepción, cada parte de la ciudad, separada de la totalidad, es empujada a gestionar sus problemáticas como si fuesen producto de dinámicas propias, desconectadas de procesos sociales de mayor escala. De este modo, las comunidades adoptan una acción encapsulada, desprovista de horizontes de transformación, y agendas restringidas a las orientaciones institucionalizadas que les imponen los gobiernos. Esta noción de lo vecinal renuncia a la ciudad, a la totalidad.

En Chile, la fragmentación y despoltización de lo vecinal se inició en dictadura. Recordemos que a 1972, más del 50% de las personas participaba del movimiento vecinal y su poder estaba en franco crecimiento. A partir del golpe militar de 1973, las organizaciones vecinales fueron proscritas y luego intervenidas sistemáticamente. Se buscó convertirlas en receptoras más o menos pasivas de las políticas gubernamentales. La capacidad del movimiento vecinal chileno para producir la ciudad se redujo notablemente, y gran parte de su acción o bien se reorientó al desarrollo de estrategias de resistencia y subsistencia, o se alineó forzosamente a las agendas que se le imponían desde el gobierno.

Si bien el retorno a la democracia implicó la recuperación de la libertad de asociación y la democratización de las instituciones, no conllevó gran diferencia respecto al debilitamiento de las organizaciones vecinales. Las políticas urbanas de corte neoliberal, los cuerpos legales destinados más bien a normar y regular que a promover la vida asociativa territorial, y la masificación de los fondos concursables como forma de acceso a los recursos públicos profundizaron la fragmentación del tejido social y la institucionalización de una relación de subalternidad de las organizaciones sociales respecto al Estado. En este proceso, la idea dominante de barrio ha desempeñado un papel central, al legitimar y propiciar una imagen y una estructura de relaciones en las cuales cada población o villa se relaciona por sí sola con las políticas públicas. Al hacerlo, muchas veces compite con el barrio vecino. El resultado es un tejido asociativo vecinal atomizado que, pese a desarrollar un enorme conjunto de acciones de diverso tipo, tiene escasa capacidad para incidir en las transformaciones de los territorios y de las ciudades en términos más generales y profundos.

Nuestro punto de partida al respecto es la convicción de que esta ideología de barrio y sus efectos deben ser discutidos y superados en distintos ámbitos. En primer lugar, en el académico, donde solemos utilizar de manera poco crítica y genérica la idea de barrio, sin aportar claridad respecto de los efectos de su uso ideológico. También en las políticas públicas, donde la noción de barrio es usada tanto para ensalzar una imagen idealizada de lo social (uso que también hace el mercado), como para evadir cuestionamientos a los modelos de desarrollo y crecimiento de las ciudades, haciendo que los problemas se entiendan como producto de comunidades enfermas. Y, por supuesto, en la propia praxis territorial, donde las organizaciones y comunidades, adocinadas en una visión fragmentada y despolitizada de lo vecinal, buscan a tientas relatos que les ayuden a superar la desarticulación y la ausencia de poder.

Es en este último ámbito, el territorial, donde el libro toma su punto de partida. En 2014 comenzamos a acompañar una experiencia de articulación vecinal en la ciudad de Talca, con la cual seguimos comprometidos hasta hoy. Desde la alianza entre la Escuela de Sociología y el Centro de Estudios Urbanos Territoriales (CEUT) de la Universidad Católica del Maule, y el histórico centro SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, hemos ido transitando, de ida y vuelta, entre la promoción comunitaria, la reflexión académica y las políticas públicas, intentando seguir los principios de la Investigación Acción Participativa. El proceso ha sido posible gracias al esfuerzo y trabajo comprometido de decenas de hombres y mujeres líderes sociales, y de especialistas provenientes de la academia, profesionales y estudiantes; y, como soporte material importante, el apoyo financiero del Gobierno Regional del Maule.

En su primera parte, el libro relata cerca de cuatro años de trabajo territorial en tres áreas de la ciudad de Talca: la Unidad Vecinal Arturo Prat, Villa Las Américas de la Unidad Vecinal Cancha Rayada, y las Unidades Vecinales Astaburuaga y O'Higgins. En ellas se ha estado desarrollando un proceso de articulación entre organizaciones vecinales que ha dado origen a Mesas Territoriales, espacios de coordinación intermedia entre el territorio (varios barrios distintos) y el gobierno. Intentamos no solo presentar la experiencia, sino hacer una valoración de ella, tanto de sus avances y logros como de las dificultades y fracasos que han ido marcando su trayectoria. Concluimos esta parte con un conjunto de preguntas surgidas del diálogo con representantes barriales, tanto en cargos de dirigencia como líderes, y del propio trabajo de acompañamiento

to a los procesos vecinales. Son preguntas de índole conceptual, metodológica y política.

En la segunda parte del libro se presentan tres trabajos. En el primero se hace una aproximación genealógica a la idea neoliberal de barrio, desde sus orígenes en la Escuela de Chicago hasta su implantación en políticas urbanas de países occidentales, y se describen sus efectos en la forma de concebir lo vecinal. El segundo reconstruye el proceso por el cual esta concepción fue incorporada en las políticas urbanas chilenas e identifica las claves discursivas a través de las cuales la idea de barrio ha constituido una forma contenida de abordar la cuestión de las relaciones vecinales urbanas. El tercer texto introduce un contrapunto: pese a las restricciones normativas existentes, los actores sociales son capaces de modificar los marcos de la acción vecinal. Pueden hacerlo, puesto que el territorio es un espacio social activo, que produce significados y modifica las relaciones de poder existente. Se plantea de este modo un marco comprensivo más amplio sobre lo vecinal y sus transformaciones en el caso chileno. Son reflexiones surgidas a partir de los hallazgos y preguntas que dejó la experiencia de articulación territorial analizada en la primera parte. Ellas han permitido enriquecer no solo nuestro marco conceptual acerca de lo vecinal, sino también el aporte académico y profesional que hemos intentado hacer a las comunidades y organizaciones implicadas en procesos concretos de articulación.

En la tercera parte del libro, volvemos al territorio para hacer propuestas metodológicas y a las políticas públicas. A partir de una comprensión más abierta y multiscalar de lo vecinal, problematizamos las metodologías de intervención comunitaria y proponemos el desafío de incorporar la espacialidad en sus estrategias de acción. Planteamos también una metodología de intervención específica, “Acción Territorial Vecinal”, que opera a nivel de lo que denominamos Territorios Vecinales Intermedios, espacios que en Chile podrían articular el barrio y la ciudad. Finalmente, aportamos algunas ideas para la discusión sobre la reforma a los marcos legales que regulan la vida asociativa territorial, y que hoy tiene una expresión muy concreta en el proyecto de modificación de la ley N.º 19.880 de Juntas de Vecinos que se encuentra en discusión en el Congreso Nacional.

La cuarta y última parte comprende dos textos. En el primero, y teniendo como telón de fondo la discusión planteada en la segunda parte, se recogen los aportes en materias académicas y de investigación vertidos con ocasión de una reunión realizada en

Barcelona en mayo de 2018, donde se reflexiona sobre las limitaciones y efectos de la formulación dominante de barrio en las políticas públicas, se proponen alternativas conceptuales, se establecen desafíos para investigaciones futuras y se indaga sobre las posibilidades y limitaciones del concepto de barrio. El segundo texto es una suerte de epílogo. En él, resaltamos la importancia de recuperar el espacio vecinal como espacio político, donde se reproducen y producen desigualdades e injusticias, pero al mismo tiempo donde es posible discutir y modificarlas. Hacemos énfasis en que el desafío no solo es multiplicar las escalas de acción, sino también ampliar, complejizar e integrar agendas vecinales más allá de lo que usualmente entendemos por espacio urbano. La intención es llegar a cuestionar los modelos de desarrollo que producen el espacio y, al mismo tiempo, construir alternativas transformadoras desde abajo.

Aunque la discusión abordada en el libro —sobre la ideología de barrio, las dinámicas socioespaciales negativas que origina y los aportes de las metodologías propuestas para superarlas— se centra en la experiencia chilena, cabe destacar que refiere a debates y problemáticas que atañen a diferentes ciudades alrededor del mundo. Como se explica en el capítulo 5, la influencia de la aproximación *neoecológica al vecindario*, formulada por la Escuela de Chicago; la noción de *unidad vecinal*, enunciada por Clarence Perry; y otros conceptos, como el de *ciudad-jardín* ideado por Ebenezer Howard (producidos todos en la primera mitad de siglo XX), han dado la vuelta al mundo y siguen teniendo reverberaciones en las políticas y en las prácticas urbanas en nuestros días. Esta cadena de conceptos muestra, por una parte, que la transferencia global y la adopción de ideas de desarrollo urbano y comunal, entre contextos histórico-políticos y socioespaciales diferentes, es de larga data. Ejemplo de ello es la creciente literatura sobre circulación de políticas públicas (*policy mobilities*), asunto que actualmente está en la mira de diversos estudios. Por otra parte, este trasvase de conceptos evidencia que queda mucho por hacer en los esfuerzos de descolonización del pensamiento y la práctica urbana en América Latina.

Pensar estos debates en una perspectiva más amplia, en diálogo con otros contextos y territorios, muestra que las dinámicas socioespaciales generadas a partir de la ideología de barrio —aplicada mediante modelos políticos y sociales específicos— no solo se observa en ciudades chilenas, sino que ha dejado ver sus efectos negativos en otras ciudades del continente latinoamericano. En este escenario, el presente libro apunta a un desvelamiento ideoló-

gico que propicie el diálogo en diferentes niveles y entre diferentes actores, yendo más allá de una discusión teórica sobre problemas urbanos, para proponer diseños y metodologías aplicables que permitan superar las actuales miopías territoriales y políticas. Su intención es contribuir no solo a los círculos profesionales, políticos y académicos de la región, sino también a quienes construyen y reconstruyen la ciudad con sus acciones cotidianas. Esperamos hacer un aporte al debate sobre aquellos procesos sociales y políticos que han llevado al debilitamiento del movimiento vecinal y, al mismo tiempo, a la reflexión sobre el potencial del habitar y su papel futuro en la construcción de los territorios, las ciudades y la democracia.

LOS EDITORES
Octubre 2019

PARTE 1

Hallazgos y preguntas iniciales



PATRICIA BOYCO
FRANCISCO LETELIER

CAPÍTULO 1

La experiencia de articulación vecinal y el Programa Territorio y Acción Colectiva

ORIGEN, CONTEXTO Y OBJETIVOS

Entre los años 2003 y 2013 en la ciudad de Talca, y en forma ininterrumpida, se desarrolló la Escuela de Líderes de Ciudad (ELCI)¹, un programa de formación ciudadana dirigido a líderes y dirigentes sociales, hombres y mujeres de diversas edades, orientado a evidenciar y problematizar las consecuencias de las transformaciones urbanas que se estaban produciendo en esta ciudad intermedia, y sus efectos en la calidad de vida de sus habitantes. Es decir, la Escuela se propuso hacer de ‘la ciudad’ un asunto de interés y debate ciudadano.

Durante su trayectoria, la Escuela se convirtió en un actor institucional relevante y el espacio de formación ciudadana más importante de la Región del Maule. En ella se formó a más de tres-

1 | Heredera de la Escuela de Planificadores Sociales-EPS/SUR (creada en 1987), la ELCI fue una iniciativa de SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, financiada por Pan para el Mundo de Alemania. Esta Escuela inicialmente se implementó en convenio con un equipo de jóvenes profesionales de Talca que, con el correr de los años, constituirían la ONG Surmaule.

cientas personas en su capacidad de liderazgo y dirigencia social, acompañando su acción en distintos ámbitos relacionados con las transformaciones y problemas que experimentaba la ciudad. El terremoto del 27 de febrero de 2010 y el proceso de reconstrucción subsiguiente fueron escenario de la importante actuación de muchos de quienes participaron en la Escuela. Si en el año 2009 habían incursionado en la opinión pública a través del periódico *Palabra Ciudadana* y de los programas radiales “Talca Opina”, inmediatamente ocurrido el terremoto fueron los principales impulsores del masivo Cabildo Ciudadano, que congregó a más de trescientos delegados de organizaciones sociales de la ciudad para proponer una agenda ciudadana de reconstrucción posterremoto; a partir de esa instancia se conformó el Movimiento Ciudadano “Talca con Todas y Todos” y luego, en un gran encuentro nacional, se constituyó el Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa². En conjunto, fueron algunas de las evidencias más claras de que la Escuela había logrado el impacto buscado: contribuir a la existencia de una ciudadanía activa con una mirada y una aspiración ético-política, a través de las cuales disputa en el espacio público político el sentido y el tipo de desarrollo que demanda para la ciudad.

Diez años después, a finales de 2013, cuando parte del equipo que había integrado la Escuela llegó al Centro de Estudios Urbano-Territoriales y a la Escuela de Sociología de la Universidad Católica del Maule, comenzamos a interrogarnos por la escala adecuada para promover procesos de incidencia urbana más efectivos. Observamos que, si bien líderes y dirigentes formados en la Escuela podían, articulados, animar discusiones o hacer propuestas a escala de la ciudad, cuando volvían a su comunidad o a su barrio no lograban impulsar procesos territoriales significativos. Hombres y mujeres portadores de algún tipo de representatividad barrial estaban solos.

Decidimos, entonces, explorar una modalidad de trabajo distinta. Nos preguntamos: ¿dónde, aquí en Talca, se dan las condiciones para capitalizar ese esfuerzo formativo de años y para un posible acompañamiento territorial que, desde sus bases, pudiera enraizarse y ser tan sostenido como efectivo? La idea fundamental era pasar de la escala de actuación a escala de la ciudad, a una menor, intermedia entre aquella y el barrio, lo que posteriormente denominamos ‘territorios vecinales’. Y desde ahí, promover la ar-

2 | Red de organizaciones ciudadanas de las nueve ciudades más afectadas por el terremoto del 27/F, que se articularon en torno a la Demanda Nacional por una Reconstrucción Justa, con base en el Derecho a la Ciudad.

ticulación de las diversas organizaciones y actores locales existentes a partir de la autoconstrucción de un diagnóstico profundo del área, así como del diseño de una agenda urbana para ser negociada con las autoridades.

En 2014 y a partir de una alianza ONG-Universidad y sobre la base de la confianza construida con miembros del exalumnado de la ELCI y su propio liderazgo en el ámbito poblacional, iniciamos el Programa Territorio y Acción Colectiva (TAC) en la ciudad de Talca. El programa se extendió hasta 2017.

Es importante destacar que no se trató de una intervención gubernamental ni funcionó con recursos públicos. Fue una experiencia de acompañamiento técnico-político³, originada y financiada por la sociedad civil⁴ y que no estuvo presionada por la consecución de logros a corto plazo. De hecho, el programa operó con un marco lógico muy abierto y flexible. Lo fundamental no era el “éxito” inmediato y vistoso de la iniciativa, sino los aprendizajes, tanto a nivel investigativo como organizacional.

El diseño original de la intervención consideró tres objetivos de resultado y dos de proceso. El primer objetivo de resultado consistía en que vecinas y vecinos reconocieran escalas territoriales cada vez más amplias y comprendieran el lugar que ocupan en ellas. Implicaba que “salieran” de su población o villa para reconocer el territorio al cual pertenecen, y fueran incluso más allá: a observar la ciudad y a esta en relación con su territorio.

El segundo objetivo en este nivel comprendía el desarrollo de competencias para analizar el territorio, ordenarlo y priorizar sus problemas. Las ideas centrales al respecto eran dos: i) que vecinos y vecinas, y dirigentes y dirigentas, reconocieran su propio territorio como una construcción social en la que participan diversos actores, mujeres y hombres, con distinto poder de decisión; y ii) que distinguieran ámbitos de su desarrollo (vivienda, infraestructura, medioambiente, conectividad, etcétera), identificaran los déficits existentes en ellos y priorizaran las soluciones.

Como tercer objetivo se planteó que quienes participaban en el programa desarrollaran competencias para negociar sus agendas territoriales colectivas con la autoridad más allá de su propia villa o junta de vecinos. Implicaba que, una vez construida su agen-

3 | Es necesario relevar la importancia y rol que cumplió el equipo técnico-político de apoyo. Con competencias, compromiso y condiciones (económicas) que hicieron posible su permanencia (cuatro años), fue actor y medió entre los territorios y las autoridades. Puso en sana tensión la generación del conocimiento compartido por y entre las organizaciones del territorio, como sus ganas de protagonismo. Con esas miradas, condiciones y convicciones, cumplió un rol (de agente externo) en la intervención comunitaria.

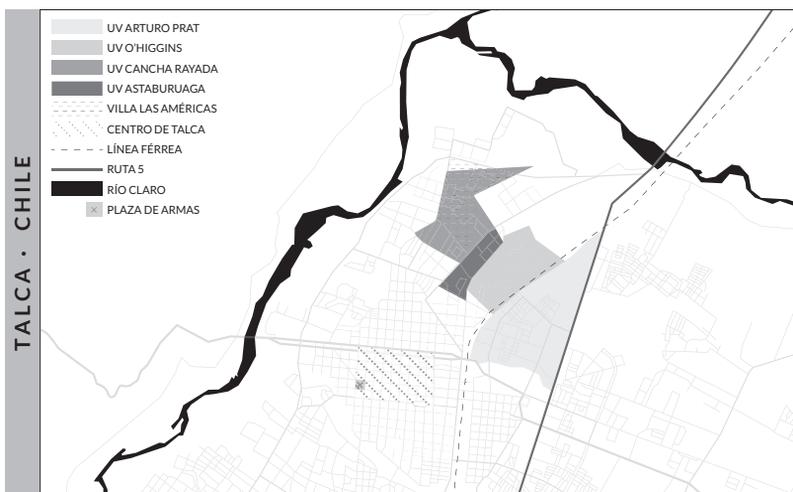
4 | Recursos provenientes de Pan para el Mundo (Alemania) vía convenio con Corporación SUR.

da territorial, fueran capaces de sostener un diálogo sistemático con los decisores de política.

Junto a estos tres objetivos de resultado, se plantearon dos objetivos orientados a generar un proceso de afianzamiento de confianzas: primero, entre las organizaciones del propio territorio; luego, entre las organizaciones y sus comunidades de base, vecinos y vecinas; y finalmente, entre las organizaciones de los territorios participantes, todas ellas contiguas y ubicadas en el sector norte de la ciudad de Talca.

La inspiración metodológica del TAC fue la Investigación Acción Participativa (IAP), que postula como eje central el fortalecimiento de los actores sociales/comunitarios y la constante relación entre intervención y construcción de conocimiento desde las bases. De la IAP nos interpelaban sus postulados respecto de ciertos hitos que necesariamente deben darse en el ciclo del conocimiento popular: la problematización de la realidad, su desnaturalización y la recuperación de la conciencia de poder sobre el territorio. Trabajando en contextos reales, con recursos y tiempos acotados, lo que buscamos fue tener siempre en cuenta el ciclo que propone la IAP, lo que implicaba que cada acción fuera un momento pedagógico para problematizar, desnaturalizar y empoderar.

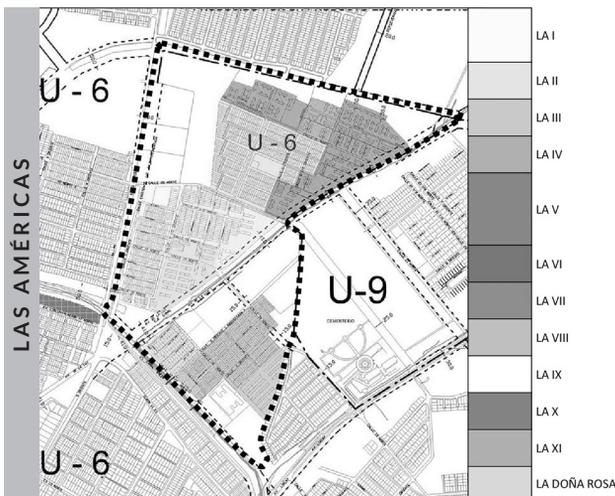
LOCALIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA EN LA CIUDAD DE TALCA



La experiencia tuvo lugar en tres sectores de la zona norte de la ciudad de Talca, una ciudad intermedia, capital de la Región del Maule, Chile.

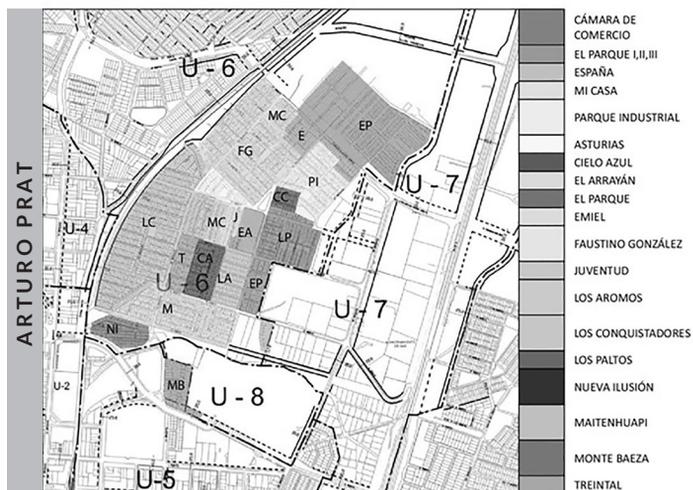
El primero es Las Américas, que forma parte de la Unidad Vecinal 45 Cancha Rayada, y está compuesto por conjuntos de vivienda social edificados entre los años 1992 y 2000 en un marco de periferización, privatización y precarización del acceso a la vivienda (Rodríguez & Sugranyes, 2005). Sus 2797 unidades habitacionales fueron construidas en etapas sucesivas, dando origen a sus nombres: desde Villa Las Américas I a Villa Las Américas XI. Según el Censo 2017, la población alcanza las 7621 personas (74% del total de la Unidad Vecinal 45).

La homogeneidad social y las deterioradas condiciones habitacionales y urbanas del sector Las Américas devinieron en una extrema fragilidad de las redes sociales y restringida participación de la comunidad en la vida del barrio. Predominando la desconfianza entre vecindad y dirigentes, la solidaridad entre ellos es escasa, lo que se refleja en una baja adscripción y sentido de pertenencia a la comunidad. Quienes residen en Las Américas se sienten estigmatizados, vistos como personas pobres y peligrosas. La condición de marginalidad que vive esta comunidad limita mucho el intercambio sociocultural con la ciudad.



El segundo sector corresponde a la Unidad Vecinal 22 Arturo Prat y, según el Censo de 2017, comprende una población de 9936 habitantes y 3362 viviendas. Conocido tradicionalmente como Faustino González, sus dirigentes y dirigentas también lo denominan Territorio 5, en referencia a la división territorial que se realizó durante un proceso de presupuestos participativos en 2006. El sector surgió en los años setenta a partir de la lucha de un grupo de familias por mantenerse localizadas en un terreno que se pretendía destinar a funcionarios de las Fuerzas Armadas. Consiguieron permanecer y obtuvieron apoyo para mejorar sus viviendas y el entorno. A partir de este hito, se produjeron nuevos procesos de expansión de conjuntos de vivienda, que combinaron el subsidio estatal con el ahorro de las familias. Los últimos dos conjuntos en construirse fueron destinados a los habitantes de dos erradicaciones de campamentos de Talca ocurridas en la década del 2000, y tres nuevos conjuntos destinados a familias damnificadas por el terremoto de 2010 (Letelier & Rasse, 2016).

Colindante con el centro de la ciudad, el Territorio 5 se encuentra muy próximo a los principales centros de servicios y equipamientos para la Región del Maule: el Hospital Regional, el Centro

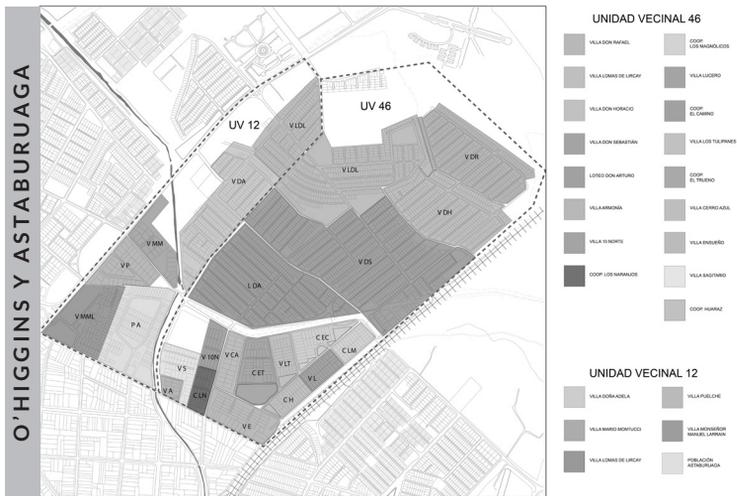


Regional de Abastecimiento Agrícola (CREA) y el terminal de buses de la ciudad. No obstante, tiene muy graves problemas de conectividad con la ciudad, al estar encajonado entre infraestructuras de jerarquía nacional (Ruta 5 y línea férrea) y una vía estructurante de la ciudad (avenida 2 Norte).

Actualmente el Territorio 5 (como lo denominaremos en adelante) está conformado por 19 villas y poblaciones. Entre sus principales problemas sociourbanos están el déficit de áreas verdes, espacios públicos y equipamiento, la precarización social y habitacional de zonas específicas y su escasa conectividad con la ciudad.

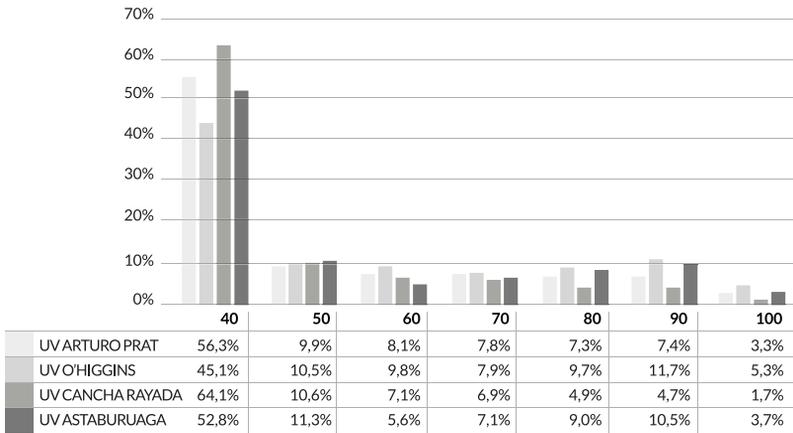
El tercer sector, incorporado al programa posteriormente, incluye la denominada Unidad Vecinal 46 O'Higgins, y una buena parte de la colindante Unidad Vecinal 12 Astaburuaga. En conjunto, se trata de una extensa zona ubicada entre los sectores Las Américas y Territorio 5, compuesta por dos grandes grupos de poblaciones: uno más antiguo, creado entre los años cincuenta y ochenta; y otro más reciente, construido entre los noventa y 2000. Según datos del Censo 2017, entre ambas unidades vecinales la población asciende a 10.847 habitantes y existen 3936 viviendas.

Mientras que la Unidad Vecinal 46 está conformada por diecisiete villas y poblaciones, son seis las que integran la Unidad Vecinal 12. Al igual que en el Territorio 5 y Las Américas, las políticas de asociatividad favorecieron que en cada una de dichas unidades



se conformara una asociación de vecinos. En esta realidad, uno de los principales problemas del sector se relaciona con la calidad de vida comunitaria, asociado a la ausencia de espacios de encuentro y recreación, participación y diálogo vecinal.

Gráfico 1. Calificación socioeconómica por unidad vecinal en el Programa TAC, comuna de Talca.



FUENTE: Elaboración propia con base en Ministerio de Desarrollo Social (2017a), "Hogares presentes en el Registro Social de Hogares según tramo de Calificación Socioeconómica (CSE)". Sistema Integrado de Información Social con Desagregación Territorial. En <http://siist.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/indicadorportada/85/201712>

NOTA: Para los tramos de calificación socioeconómica recogidos en tabla a continuación, véase Ministerio de Desarrollo Social (2017b), "Registro Social de Hogares: ¿Cuáles son los tramos de la Calificación Socioeconómica?". En http://www.registrosocial.gob.cl/public_faq/cuales-son-los-tramos-de-la-calificacion-socioeconomica/

TRAMO	PERCENTIL	DESCRIPCIÓN DE CALIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA
Tramo del 40	0% - 40%	Hogares calificados en el 40% de menores ingresos o mayor vulnerabilidad
Tramo del 50	41% - 50%	Hogares calificados en el 41 % y el 50 % de menores ingresos o mayor vulnerabilidad
Tramo del 60	51% - 60%	Hogares calificados en el 51 % y el 60 % de menores ingresos o mayor vulnerabilidad
Tramo del 70	61% - 70%	Hogares calificados en el 61 % y el 70 % de menores ingresos o mayor vulnerabilidad
Tramo del 80	71% - 80%	Hogares calificados en el 21 % y el 30 % de menores ingresos o mayor vulnerabilidad
Tramo del 90	81% - 90%	Hogares calificados en el 11 % y el 20 % de menores ingresos o mayor vulnerabilidad
Tramo del 100	91% - 100%	Hogares calificados en el 10 % de mayores ingresos o menor vulnerabilidad

Si bien los territorios incorporados a la experiencia presentaban diferencias en cuanto a composición socioeconómica, intensidad y tipo de problemas urbanos, tenían en común tanto dificultades de conectividad entre ellos y con la ciudad, como problemas de salubridad, seguridad y otros derivados de los canales de agua que los atraviesan. A ellos se sumaba una alta fragmentación organizacional, una relación clientelar con los distintos niveles de gobierno y una muy limitada capacidad de acción colectiva (Letelier & Boyco, 2014).

CAPÍTULO 2

El desarrollo del proceso de intervención y articulación vecinal

En términos de su diseño, el proceso vecinal y el acompañamiento externo que le dio impulso pueden leerse a través de dos grandes etapas. La primera es de activación de la articulación vecinal y comprende desde el contacto inicial con líderes del territorio, hasta la constitución de las mesas territoriales y el inicio del diálogo con las autoridades locales y regionales. La segunda, de gestión articulada del territorio, es la etapa durante la cual se puso a prueba la capacidad de las mesas territoriales para orientar la acción pública y, al mismo tiempo, fortalecer las redes internas del territorio.

PRIMERA ETAPA

La etapa inicial tomó forma y se desplegó a través de cinco ‘momentos’ identificables.

Focalización y diagnóstico exploratorio

Dado que teníamos libertad total para definir el diseño de la intervención y articulación vecinal, se estableció el criterio de que existiera una mínima masa crítica de personas que demandara el apoyo y fuera la contraparte para la puesta en marcha del proceso. Esto ocurrió inicialmente en Las Américas y en el Territorio 5, para lo cual fue clave la relación que se tenía con líderes y dirigentes, hombres y mujeres, a través de su participación en la Escuela de Líderes de Ciudad. De hecho, en ambos sectores las contrapartes iniciales tenían un liderazgo importante a nivel territorial. En el tercer caso, un año después, fue la dirigencia de la Unidad Vecinal 46 O'Higgins la que, luego de haber conocido por los medios de comunicación la anterior experiencia de articulación, buscó el apoyo del proyecto y amplió la invitación a sus pares de la Unidad Vecinal 12 Astaburuaga.

Habiendo hecho una primera definición de las zonas o sectores de intervención, el paso siguiente fue construir un diagnóstico exploratorio de las mismas. Definimos este diagnóstico como el proceso por el cual el equipo profesional se familiariza y construye una imagen inicial del territorio, y lo habilita para motivar una reflexión crítica con la propia comunidad. Uno de los aspectos clave de este momento fue proponer una imagen del territorio (y de sus problemas) más amplia que la acostumbrada y reducida visión poblacional o barrial, de manera de poner en cuestión la fragmentación organizacional existente.

La exploración se hizo con la activa colaboración del primer grupo de mujeres y hombres líderes y dirigentes con los que nos contactamos, y otros a quienes poco a poco fueron sumando. Contempló una diversidad de técnicas, siempre adaptadas a las posibilidades y condiciones existentes, como entrevistas, grupos focales, recorridos comentados, encuestas, entre otras.

La exploración dio lugar a un análisis morfológico y espacial de cada territorio, para el cual se tomaron como fuentes de información, en primer lugar, visitas a terreno (recabando fotografías y analizando la geografía urbana); y luego fotografías aéreas de cada uno, obtenidas desde Google Earth y complementadas con el Plan Regulador de Talca. Ello permitió conocer la estructura de cada barrio o territorio y su relación con la ciudad; es decir, lo que a simple vista muestra la viabilidad y límites geográfico-estructurantes de los territorios: los canales de agua, las principales vías, los muros, la accesibilidad. Se revisó el uso del suelo, las actividades en el te-

ritorio y datos complementarios del Censo 2002 (composición socioeconómica, población, número de viviendas y de hogares). El resultado se tradujo en un set de mapas por territorio, con sus principales características morfológicas y espaciales, así como una síntesis de la identificación que hicieron las personas entrevistadas y los grupos de discusión sobre sus principales problemas y fortalezas urbanas.

Devolución del diagnóstico y pacto de trabajo

En conjunto con el grupo motor (grupo de dirigentes y líderes con los que iniciamos el trabajo), se organizó una jornada de trabajo —Diálogos Locales— a la que se convocó a residentes de cada territorio y a las dirigencias de sus organizaciones. Cada jornada se dividió en tres momentos diferenciados. En el primero se explicó el programa, sus objetivos y alcance. En el segundo se presentaron los resultados del diagnóstico inicial y una motivación respecto de las posibilidades de transformación de la situación del momento. En el tercero se invitó a los participantes a comentar el diagnóstico y expresar su opinión sobre la propuesta de trabajo. Finalmente, a manera de cierre, se les solicitó que manifestaran su voluntad respecto de iniciar la tarea conjunta, pero esta vez en una escala que superaba la división tradicional entre poblaciones, villas y juntas de vecinos. A través de este simbolismo se selló el pacto de trabajo entre las comunidades y el equipo del Programa TAC.

En cada Diálogo se mostró la imagen del barrio construida por el equipo. Esta imagen, provocadora, tuvo efectos diferentes



Territorio 5: Diálogo
Local 2014.
Foto: Archivo Programa TAC.

en uno y otro territorio. En uno de ellos, la respuesta fue positiva: dados los problemas evidenciados, era necesario articularse y actuar colectivamente. En el otro, la jornada se transformó en un momento de catarsis. Se confirmaba algo que ya había surgido en el diagnóstico inicial: producto de su precarización física y social, uno de los barrios requeriría mayores recursos de parte del TAC para activarse. De hecho, dadas las dificultades que se avizoraban y las limitaciones financieras y temporales de la intervención, en un momento el equipo evaluó mantener el TAC solo en uno de los barrios; sin embargo, el entusiasmo y porfía de uno de los dirigentes del barrio más frágil, y la responsabilidad ética del equipo con el territorio —que conocía de antes— lograron que el programa se mantuviera. La decisión fue muy acertada.

Proceso formativo de base y planificación del diagnóstico socioterritorial

Habiendo establecido un acuerdo de trabajo entre las instituciones que harían el acompañamiento y un conjunto de organizaciones de cada territorio, se puso en marcha un primer Ciclo Formativo: “Territorios y Ciudadanía: Construyendo Nuestros Barrios”. Conformado por tres sesiones, dicho ciclo tuvo como objetivo fortalecer la capacidad de mujeres y hombres pobladores, líderes y dirigentes para diagnosticar, planificar el desarrollo de sus propios territorios e incidir con propuestas en la agenda pública. Participaron en ese Ciclo Formativo (2014) 45 vecinos y vecinas de Las Américas y el Territorio 5. Un año después se repitió el proceso formativo, esta vez con las Unidades Vecinales 46 O’Higgins y 12 Astaburuaga.

La primera sesión, “Re-conociendo la Ciudad”, consistió en un recorrido en bus por la ciudad de Talca, analizando sus transformaciones y constatando distintas problemáticas y desigualdades entre los sectores. Esta experiencia fue particularmente intensa para los participantes. Salir de su propio sector y observar las diferencias al interior de la misma ciudad provocó una sensación de injusticia e incluso de rabia. El equipo discutió los riesgos de la actividad, uno de los cuales era afectar negativamente el estado de ánimo de algunos integrantes. Sin embargo, el efecto fue inverso: se acrecentó la necesidad y la urgencia de hacer algo. En conjunto se procesaron las percepciones y constataciones surgidas, actividad realizada en un espacio de análisis y contención en dependencias de la Universidad.

Proceso Formativo:
"Re-conociendo la
Ciudad", en cerro La
Virgen, Talca, 2014.
Foto: Archivo Programa TAC.



La segunda sesión, “Nuestros Barrios, su Historia y Realidad Actual”, permitió que las y los participantes reconstruyeran la memoria de sus barrios y elaboraran una narrativa en torno al proceso de construcción social de los mismos, identificando sus principales hitos a través de la técnica de la ‘línea de tiempo’. Se fortaleció la idea de que el territorio es producido socialmente y se transforma. Se relevó el rol de los propios habitantes en la construcción de sus poblaciones y en el mejoramiento del espacio común, pero, al mismo tiempo, quedó de manifiesto que el territorio es impactado por procesos y decisiones que ocurren fuera de él.

Proceso Formativo:
“Nuestros Barrios, su
Historia y Realidad
Actual”, 2014.
Foto: Archivo Programa TAC.

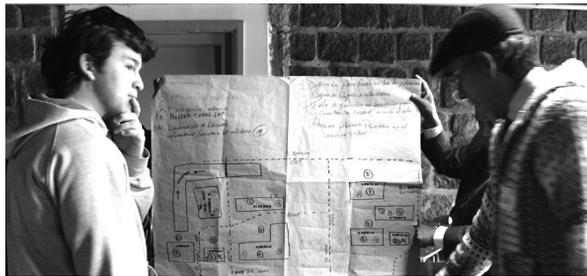


La tercera sesión, “Herramientas para el Diagnóstico Participativo del Territorio”, se orientó a que quienes se integraron a la actividad comprendieran y ejercitaran dos herramientas de diagnóstico participativo: ‘lluvia de ideas’ y ‘mapeos comunitarios/colectivos’. Nos apegamos a la idea de iconoclastas¹, según la cual la utilización crítica de mapas apunta a generar instancias de in-

1 | Iconoclastas, Dispositivos de investigación colaborativa, máquinas de pensar, mapeo colectivo itinerante, cartografías críticas y recursos gráficos de código abierto.
En <http://www.iconoclastas.net/>

tercambio colectivo para la elaboración de narraciones y representaciones que disputen e impugnen aquellas instaladas desde diversas instancias hegemónicas. Concebimos el ‘mapeo’ como una práctica, una acción de reflexión en la cual el mapa es solo una de las herramientas que facilita el abordaje y la problematización de territorios sociales, subjetivos, geográficos².

Junto con la confección de mapas comunitarios, los participantes planificaron un proceso de diagnóstico en sus territorios (etapa siguiente). Pusieron en juego sus capacidades para organizar una actividad, consensuar criterios y formalizar una propuesta de trabajo.



Proceso Formativo:
“Herramientas
para el Diagnóstico
Participativo del
Territorio”, 2014.
Foto: Archivo Programa TAC.



2 | Véase Iconoclasistas, *Manual de mapeo colectivo: Recursos cartográficos críticos para procesos territoriales de creación colaborativa* (Buenos Aires: Tinta Limón, noviembre 2013. Segunda edición agosto 2015). En <https://www.iconoclasistas.net/mapeo-colectivo/>

Diagnóstico socioterritorial participativo

El taller de diagnóstico se realizó por grupos. Cada uno tenía el apoyo de dirigentes, dirigentas y líderes que habían sido parte del Ciclo Formativo y del equipo técnico de apoyo. Mediante la técnica de ‘lluvia de ideas’ identificaron, priorizaron y situaron en un mapa del sector los principales problemas sociourbanos que los aquejaban, al mismo tiempo que proponían algunas soluciones. No todos los grupos funcionaron de igual manera: en unos fue necesaria la presencia más activa de un miembro del equipo de apoyo; en otros, al contrario, los mismos líderes y dirigentes del ‘grupo motor’³ fueron capaces de conducir a buen término el proceso.

La organización de esta actividad abrió una discusión sobre cuánto debía guiar el equipo la gestión de los propios líderes. Si bien quienes ejercían algún tipo de liderazgo tuvieron una activa participación en el diseño y preparación de la actividad, el equipo del Programa TAC también desempeñó un papel importante. Destacar esto no significa restar protagonismo a los vecinos y vecinas líderes y dirigentes; más bien, se trata de reconocer los roles de ambas partes y encontrar un adecuado equilibrio entre el potenciar la capacidad de autogestión de la comunidad y el logro de estándares de calidad suficientes para que la actividad misma fuera satisfactoria para todos. En lo sucesivo, esta fue la doctrina. Debemos reconocer que, en este caso, como en otros, el equipo esperaba mayor proactividad vecinal; sin embargo, como se ha dicho, actuamos con criterios de realidad, y la realidad en este caso indicaba que las capacidades de autogestión colectiva (entre actores que recién estaban construyendo confianzas) eran limitadas y debían ser logradas en aproximaciones sucesivas.

En los tres territorios el diagnóstico comunitario se realizó con éxito. El ejercicio generó amplio interés en la población participante, y los grupos motores demostraron buen dominio de las técnicas ‘lluvia de ideas’ y ‘mapeo comunitario’. Para el equipo TAC, este momento marcó un punto de no retorno de la intervención en el barrio con menos fortalezas y validó los esfuerzos por acompañarlo.

El equipo de apoyo comenzó la sistematización de los problemas por temas, a partir del conjunto de mapas elaborados. El objetivo de sistematizar la información fue ordenar el material recopilado durante la lluvia de ideas y el mapeo de problemas. Se trató de una acción no interpretativa sino literal, consistente en

3 | Grupo motor: tal fue la denominación dada al grupo inicial de vecinos participantes en el Ciclo Formativo.

recoger exactamente aquello que los participantes expresaron, a través de un proceso de dibujo digital realizado por el equipo. Al traspasar los mapas comunitarios a un medio digital, y en la tarea de ordenar la información, se separan en distintos planos, problemas y soluciones. Además, se los secciona por ejes temáticos; por ejemplo: problemas medioambientales, problemas de conectividad o propuestas de solución en conectividad y propuestas de solución en equipamiento, etcétera.

La transcripción que se hizo tanto de los problemas como de las soluciones no es selectiva; es decir, aun cuando un problema o solución aparezca solo una vez en los distintos mapas elaborados por los participantes, igualmente se le incluye. Esta opción de transcripción responde al siguiente criterio: no todos los sectores de cada barrio tienen igual número de representantes; por lo tanto, cuando hay varias personas de un sector trabajando en distintos



Proceso Formativo:
"Herramientas
para el Diagnóstico
Participativo del
Territorio", 2014.
Foto: Archivo Programa TAC.

grupos, es probable que un mismo problema quede representado en distintos planos. Por el contrario, si un sector del barrio tiene solo un representante, es poco probable que este problema específico sea representado en los planos de los otros participantes. En síntesis, tanto los problemas identificados como las propuestas de

solución representan la visión y conocimientos de las personas que participaron en el proceso.

El aporte de la transcripción de los mapas fue devolver a los participantes una idea más estructurada respecto de la imagen del barrio. Con esto se facilita organizar las ideas y apropiarse con mayor convicción de aquello que observan cotidianamente en el lugar que habitan.

Constitución de mesas de trabajo territoriales e inicio de diálogo con la autoridad

Hasta aquí el proceso fue más o menos similar para los tres territorios. Sin embargo, a partir de este punto se presentan diferencias entre los que comenzaron primero y el que se incorporó después. En el caso de Las Américas y del Territorio 5, el diagnóstico socioterritorial —es decir, la sistematización y edición de los mapas producidos— fue entregado y presentado de manera directa a las autoridades locales y regionales. A este momento se le denominó “Instalación de la Mesa de Trabajo”, en el entendido de que era el espacio de encuentro de dirigentes y dirigentas con las autoridades, cuestión que fue resignificada posteriormente, al asumirse que la Mesa es ‘del territorio’, de la articulación de las organizaciones del territorio en una Mesa Territorial y con una agenda de propuestas específicas.

Más allá de esto, el encuentro inicial entre la dirigencia y líderes de Las Américas y del Territorio 5, por un lado, con autoridades y funcionariado del gobierno local y regional, por el otro, dejó en evidencia que entre los primeros —al menos en algunos de ellos— se había consolidado un discurso capaz de expresar con

Mesas Territoriales de Las Américas y Territorio 5 presentan sus diagnósticos a las autoridades comunales, provinciales y regionales, 2014.
Foto: Archivo Programa TAC.



claridad el sentido de lo que se intentaba hacer, su innovación en términos de construcción de política pública local y su sentido político. El equipo impulsó decididamente la cobertura mediática del primer encuentro protocolar entre las autoridades y la delegación. Siguiendo uno de los principios metodológicos de la intervención, se sabía que mientras más exposición pública tuviera el proceso, mayor sería la confianza de los propios actores para participar en él y hacerlo suyo. El hito de entregar y presentar los informes de diagnóstico a las autoridades y la demanda por establecer un diálogo directo entre territorio y gobierno era un momento crucial para el proceso. Si tenía éxito, significaba que el Estado reconocía el trabajo realizado y lo legitimaba, lo que implicaba para pobladores y pobladoras un primer avance y la constatación de que lo hecho hasta el momento podría tener un horizonte prometedor. La cobertura fue efectivamente muy amplia: medios de televisión regional, medios escritos y radiales cubrieron e informaron del encuentro, y eso tuvo sin duda repercusiones en la forma en que los propios vecinos evaluaron el proceso.



Mesas Territoriales de Las Américas y Territorio 5 presentan sus diagnósticos a las autoridades comunales, provinciales y regionales, 2014. Foto: Archivo Programa TAC.

Respecto al acto mismo, después de las presentaciones, las autoridades intervinieron. Todas partieron reconociendo el esfuerzo de los liderazgos poblacionales y valoraron tanto la actividad misma como la metodología de trabajo utilizada para que se arribara a ese punto. Se mostraron sorprendidas por los problemas identificados en el diagnóstico y reconocieron las brechas de inequidad territorial que dejaban en evidencia. En síntesis, los grupos dirigentes lograron sensibilizar a las autoridades y sus demandas quedaron cubiertas por un manto de legitimidad.

Al finalizar las exposiciones, y ‘saliéndose de libreto’ una de las dirigentas manifestó una idea que resumió la motivación de las comunidades:

Tengo una pena y una rabia. ¿Por qué tengo rabia? Porque hace 24 años que vivo en la Faustino González, en la Villa Parque Industrial, y aparte del policlínico, que está nuevo —tiene como un año y quedó hermoso— yo no he visto ningún otro avance. La otra cosa, la pena que tengo, es porque de repente me da pena cuando mi esposo me dice “¡Ya, vamos a tener que irnos de este sector, porque aquí yo no veo ningún avance!”. Entonces, ¿por qué me tengo que ir de ahí? Si a mí me gusta donde yo vivo, tengo a la gente que quiero; hay gente trabajadora, de esfuerzo, gente bonita, ¡no sé por qué me tengo que ir de ahí! Encuentro que necesitamos vivir mejor, que ustedes nos ayuden y nos mejoren el sector donde vivimos, porque lo merecemos. (Vecina del Territorio 5)

Con todo, la evaluación del acto fue muy positiva de parte de dirigentes y dirigentas. Se valoró la disposición a escuchar y la voluntad de comprometer soluciones y gestiones para los problemas planteados. La imagen de un grupo de autoridades sentadas frente ellos, escuchándolos con atención y reconociendo su trabajo, fue muy significativa. En el vecindario se percibía, por primera vez, cierta igualdad de condiciones con la autoridad.

Llegar hasta la constitución de la Mesa y hacerlo satisfactoriamente significó para líderes y dirigentes la constatación de que el esfuerzo de producir conocimiento comunitario acerca del territorio tenía sentido. El instrumento Diagnóstico y Agenda con que llegaron a sentarse ante a las autoridades les dio seguridad. Fue, en este sentido, un “objeto de poder”, que contenía el conocimiento vivencial traducido a un lenguaje técnico-político y que los ponía en situación de diálogo horizontal con la autoridad.

Quedamos con la sensación de que si la comunidad se organiza y les plantea a las autoridades los problemas que realmente les afectan a todos, en forma colectiva y no individual, vamos a ser escuchados y vamos a tener soluciones. (Dirigente, Territorio 5)

Ellos acudieron a nuestro llamado, escucharon nuestras propuestas y nos dieron pronta respuesta, que es lo más importante. Nos gustó mucho el trabajo que hicimos, vamos por un muy buen camino y yo sé que conversando vamos a lograr muchas cosas. (Dirigente Las Américas)

Esa experiencia vital sería el basamento y marcaría en los años siguientes la porfía de las Mesas Territoriales para que se les respetase su derecho al diálogo directo con las autoridades respecto a problemáticas y compromisos con los territorios.

En el caso de la Unidad Vecinal 46 O'Higgins y su vecina Asaturuaga, la trayectoria tuvo variantes. En efecto, la Mesa Territorial (articulación de organizaciones del territorio) se constituyó en el primer Ciclo Formativo 2015. Fue el espacio donde analizaron y complementaron los resultados del proceso previo de prediagnóstico y diagnóstico territorial participativo (que incluyó, además, la aplicación de más de 150 encuestas a vecinos), donde elaboraron el Plan de Acción de la Mesa Territorial organizado en torno a ocho ejes temáticos, cada uno con sus metas y estrategias de corto, mediano y largo plazo; cada uno bajo responsabilidad de una Comisión de Trabajo, cuyos integrantes lo eran, a su vez, de la Mesa Territorial. Solo después se produjo el exitoso primer encuentro con las autoridades, del cual surgieron los compromisos y reuniones necesarios para dar curso a gestiones orientadas a las soluciones. Cabe mencionar que, a diferencia de los dos casos anteriores, aquí identificaron el eje 'vida comunitaria', que en el corto plazo fue el más emblemático y dinamizador al llegar a instituir el Día de la Unidad Vecinal, celebrado anualmente.



Diagnóstico Social Participativo, Mesa del Territorio Unidad Vecinal 46, 2015.
Foto: Archivo Programa TAC.

Celebración del Día de la Unidad Vecinal 46. Mesa Territorial y comunidad, 2016.
Foto: Archivo Programa TAC.



SEGUNDA ETAPA

La segunda etapa del proceso de acompañamiento y articulación vecinal no tenía un diseño cerrado. Las acciones de apoyo y las estrategias de los propios líderes y dirigentes debían estar en relación con el avance y dificultades que las Mesas Territoriales irían encontrando tanto en su relación con las autoridades, en la gestión y seguimiento de compromisos, como en el propio proceso de articulación. En retrospectiva, pueden visualizarse al menos dos líneas de trabajo en esta etapa: la primera es la consolidación de la Mesa Territorial como espacio de intermediación política (hacia afuera), y la segunda es el fortalecimiento del propio proceso de articulación territorial (hacia adentro).

Consolidación de la Mesa Territorial como espacio de intermediación política

En el caso de Las Américas y Territorio 5, luego de muchas sesiones de trabajo, de cabildeo y de superar la resistencia inicial de algunas autoridades que veían en el trabajo territorial articulado una amenaza, se logró poco a poco ir afirmando un conjunto de iniciativas de inversión de carácter territorial.

El trabajo más intenso fue acompañar a las Mesas en la construcción de acuerdos/consensos, primero internos, y luego con la autoridad. Esta etapa dejó en evidencia que: i) el proceso de articulación iniciado no había de ningún modo anulado la tendencia aprendida de las organizaciones a competir por recursos públicos, ni había hecho desaparecer la influencia negativa de las políticas públicas al vincularse de manera sectorial y, a veces, tensionando el propio proceso de asociación vecinal; ii) pero que, al mismo tiempo, los aprendizajes de la primera etapa generaron un buen sustrato para lograr impactos muy concretos en la orientación de la acción y la inversión pública en los territorios.

Efectivamente, las Mesas Territoriales consiguieron generar agenda para quienes tomaban las decisiones, y en torno a dicha agenda se ha implementado un conjunto muy importante de acciones. Entre ellas: mejoramiento de espacios públicos, creación de nuevas áreas verdes, instalación de nuevo equipamiento comunitario, programas de mejoramiento de viviendas, discusión con las autoridades tanto sobre la redefinición de los recorridos del transporte público como respecto de los efectos adversos que sobre su territorio traían las obras de ampliación de vías, instauración del Día de la Unidad Vecinal, etcétera.

Vale la pena destacar aquí dos iniciativas que expresan con claridad tanto el sentido de solidaridad territorial construido por líderes y dirigentes, como la capacidad de la Mesa de transformarse en intermediadora entre el territorio y las políticas públicas.

La primera de ellas es la construcción del parque denominado provisionalmente “17 Norte”, de una extensión de casi 12 mil metros cuadrados y una inversión cercana al medio millón de dólares. Por parte de la Municipalidad, este proyecto implicó la aprobación de una inversión que no estaba considerada inicialmente en el presupuesto; y, más relevante aún, consiguió que se modificara la lógica tradicional de inversión, centrada en microintervenciones en villas y poblaciones y que otorgaban un mayor rédito político-electoral en el corto plazo, hacia un proyecto de mayor en-

vergadura en un espacio territorial más amplio. Para el vecindario y sus organizaciones, el desafío fue también cambiar la lógica de reparto o competencia entre barrios para imaginar un proyecto de inversión a escala mayor. Por otro lado, hubo que consensuar la localización del nuevo parque: ¿dónde emplazarlo para producir un impacto equitativo en el territorio? La decisión que tomó la Mesa Territorial fue ubicarlo en un largo sitio erizado que hacía de barrera entre la parte más antigua del territorio y la más nueva, buscando con esto “suturar” una división que se veía podría profundizarse. La localización de la inversión implicó una señal muy importante de articulación con la parte más pobre del territorio. Finalmente, estuvo el diseño participativo, que también fue comandado por vecinos y vecinas y por técnicos que ellos mismos propusieron: el equipo de arquitectos de Urbano Consorcio; y la construcción, proceso que está culminando.



Antes y después de la construcción del parque en la calle 17 Norte, 2017.
Foto: Archivo Programa TAC.

La segunda iniciativa es el Plan Maestro de Regeneración Urbana de Las Américas. Este territorio es el que presentaba más problemas, tanto en vivienda como en espacio público y conectividad. Durante muchos años se habían realizado intervenciones menores y parciales que en nada contribuían a modificar el déficit urbano estructural del territorio. La Mesa Territorial logró cohesionar a las organizaciones detrás de una sola demanda: una regeneración urbana integral, que considerara soluciones de fondo en todas las áreas identificadas en el diagnóstico participativo. La Mesa fue capaz de movilizar la decisión del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, mostrando no solo la intensidad de los problemas urbanos, sino también situándose como un socio solvente, capaz de organizar y ordenar su propia demanda y producir los insumos necesarios para que la intervención pública fuese efectiva. El Plan fue diseñado durante 2016 y ya se han comenzado a ejecutar las primeras inversiones programadas.



Las Américas: Estado de los departamentos antes y después de la intervención del Programa de Regeneración Urbana en 1188 departamentos (MINVU), 2017.
Foto: Archivo Programa TAC.

Las Américas: Ampliación de los departamentos de vivienda social con la intervención del Programa de Regeneración Urbana (MINVU), 2017.
Foto: Archivo Programa TAC.



En el caso específico de la Mesa Territorial 46 O'Higgins y Astaburuaga, con el transcurso del tiempo tuvo dificultad para mantener la representatividad de todo el territorio y, como consecuencia, la fluidez en su funcionamiento. No obstante que ejerció su capacidad de diálogo con la autoridad —por ejemplo, con propuestas para mejorar las instalaciones urbanas y externalidades del proyecto de ampliación de la avenida Lircay, a cargo del Servicio de Vivienda y Urbanización (Serviu)—, mirado el proceso en perspectiva, fue un error aceptar que el grupo motor inicial ampliara tanto la cobertura del territorio. En la práctica esto dificultó la construcción de consensos en torno a problemas prioritarios “del territorio” y la sana tensión entre las expectativas por resolver agendas más específicas de ciertos sectores.

Con todo, hay que insistir en la siguiente idea: el impulso de la primera etapa, la de fundación de las bases del proceso de articulación y redefinición de la acción vecinal a escala territorial, no implicaba por sí solo, en ninguno de los casos, ni siquiera en los más exitosos, la sustentabilidad del proceso. Si el apoyo profesional se hubiese terminado en ese momento, es muy probable que los resultados hubiesen sido muy distintos. La profunda fragmentación del tejido vecinal, la tendencia de las organizaciones a competir por los recursos y su dificultad para asumir agendas más complejas y ambiciosas (más políticas) constituyó (y constituye) un pesado lastre que cargan las organizaciones vecinales. Pero, al mismo tiempo, se debe decir que, sin la construcción de una idea más amplia de territorio y de la valoración de la articulación y la asociatividad, ninguno de los resultados obtenidos hubiese sido posible. Dicho de otro

modo, la ecuación que ha permitido avanzar está compuesta por un cambio en los marcos de acción vecinales, más un acompañamiento para que esos cambios se traduzcan en acciones concretas.

Fortalecimiento de la articulación territorial

Al respecto, un primer aspecto necesario de destacar es que, si bien el mayor esfuerzo de la etapa inicial fue prepararse para el diálogo y negociación con las autoridades, a poco andar se requirió reforzar competencias para la convivencia y el trabajo colectivo. Como en las interacciones de todo grupo humano, afloraron distintas disparidades; entre ellas, variadas posturas ante las realidades cotidianas y sus soluciones, a las que se sumaron las diferencias de estilo y de personalidad, todas las cuales deben encontrar el punto de equilibrio para sacar adelante las tareas comunes. En esta experiencia, además, confluían los rasgos propios de la cultura y acción dirigencial predominante en el país: es el individuo dirigente —hombre o mujer— quien consigue los proyectos, los subsidios, la sede vecinal; quien logra la entrevista con la autoridad, etcétera. El lenguaje natural era, y sigue siendo: ‘mi sede’, ‘mi gente’, ‘mi gestión’. En esta línea se organizaron talleres muy aplicados y lúdicos para abordar aspectos como comunicación efectiva y gestión de conflictos (en perspectiva de los objetivos comunes). No obstante, esta es una dimensión en la acción territorial colectiva que el equipo de apoyo debió contener y reforzar permanentemente, en especial en cuanto a la relación entre los líderes más destacados y el vecindario.

Otro aspecto refiere al hecho de que, a medida que se desplegaban las agendas vecinales, se complejizaban las demandas por conocimiento e información. Esto significó otorgar al componente formativo un carácter permanente y muy vinculado con los desafíos que las distintas etapas del proceso iban presentando. Además, implicó que dicho componente se desplegara con cada Mesa y en el propio territorio en torno a brindar información y asistencia técnica, para comprender y abordar mejor sus necesidades sociales y urbanas específicas. Esta tarea significó, asimismo, que el equipo buscara apoyo externo ad hoc destinado a reforzar competencias para un mejor análisis y planteamiento tanto de los problemas como de las posibles soluciones. Un aspecto clave en este sentido fue generar documentos, mapas y otros instrumentos que re-



Proceso Formativo:
"Comunicación y Gestión
de Conflictos". Talleres
con vecinas y vecinos en
el Territorio 5 y en Las
Américas, 2015.
Foto: Archivo Programa TAC.

cogieran la discusión y resultados del análisis en la propia Mesa Territorial y que reforzaran su gestión autónoma, sea al interior del territorio o ante las autoridades. El acompañamiento y asesoría oportunos resultan un aspecto sustantivo para la acción colectiva territorial autogestionada, algo que está ausente en los programas públicos.

Una de las actividades importantes, como tercer aspecto destacable, fue la organización, difusión y realización de la Cuenta Pública de la Mesa Territorial hacia la comunidad y las autoridades. Es común que, si una comunidad no ve resultados, al menos pierde interés en el proceso, si es que no lo califica de fracaso. Tratándose de una experiencia innovadora, articuladora y de diálogo directo con las autoridades (que además tenía resultados y logros concretos que mostrar), la Cuenta Pública era indispensable para mantener informados a vecinas, vecinos y otros actores locales. Para ello, integrantes de la Mesa se prepararon, y con apoyo de fotos, actas, noticias de los diarios, respuestas por escrito de las autoridades a distintas gestiones, compromisos en marcha, etcétera, convocaron y realizaron su Cuenta Pública, momento en que también se identificaron los desafíos y tareas pendientes. La actividad fue promovida en los medios de comunicación regionales.

La comunicación permanente de la Mesa con las organizaciones del territorio y vecinos es germen de una fuerte tensión, una tarea exigente y muy demandante para quienes participan en ella. Como no existen canales de comunicación vecinal formal y, por otro lado, como recarga su quehacer dirigencial, tiende a dejarse de lado. En ese sentido, la Cuenta Pública es un momento muy efectivo y se ha constituido en un hito en la historia social del territorio.

Por último, en el proceso y con el transcurso del tiempo, a manera de tendencia se pudo observar que la Mesa Territorial no se ampliaba necesariamente con nuevos integrantes u organizaciones del territorio. No obstante que líderes lo hacían notar y conversaban al respecto, quienes llegaban a participar no lograban involucrarse en las actividades regulares de la Mesa, salvo en actos puntuales a los que esta convocaba. Muy probablemente ello estaba vinculado a que no habían participado desde sus inicios en la experiencia, o que sus agendas propias no estaban reflejadas en la de la Mesa.

Lo que sí se produjo en el último año fue la confluencia de las tres Mesas Territoriales, a través de representantes elegidos, para analizar dos problemas que eran comunes a los territorios: la conectividad oriente-poniente de todo el sector norte de la ciudad, y la situación de los canales de agua que los atraviesan, con un conjunto de consecuencias negativas para el medioambiente, inseguridad y peligros varios. Esto implicó la realización de un estudio, así como gestiones ante las autoridades regionales de Obras Públicas. Esta experiencia de articulación de Mesas de territorios contiguos fue inédita en la ciudad y se propagó a otros sectores de Talca.



Las Américas: Primera Cuenta Pública de la Mesa Territorial ante vecinas, vecinos y autoridades, 2014.
Foto: Archivo Programa TAC.

Territorio 5: Primera
Cuenta Pública de la Mesa
Territorial ante vecinas,
vecinos y autoridades,
2014.
Foto: Archivo Programa TAC.

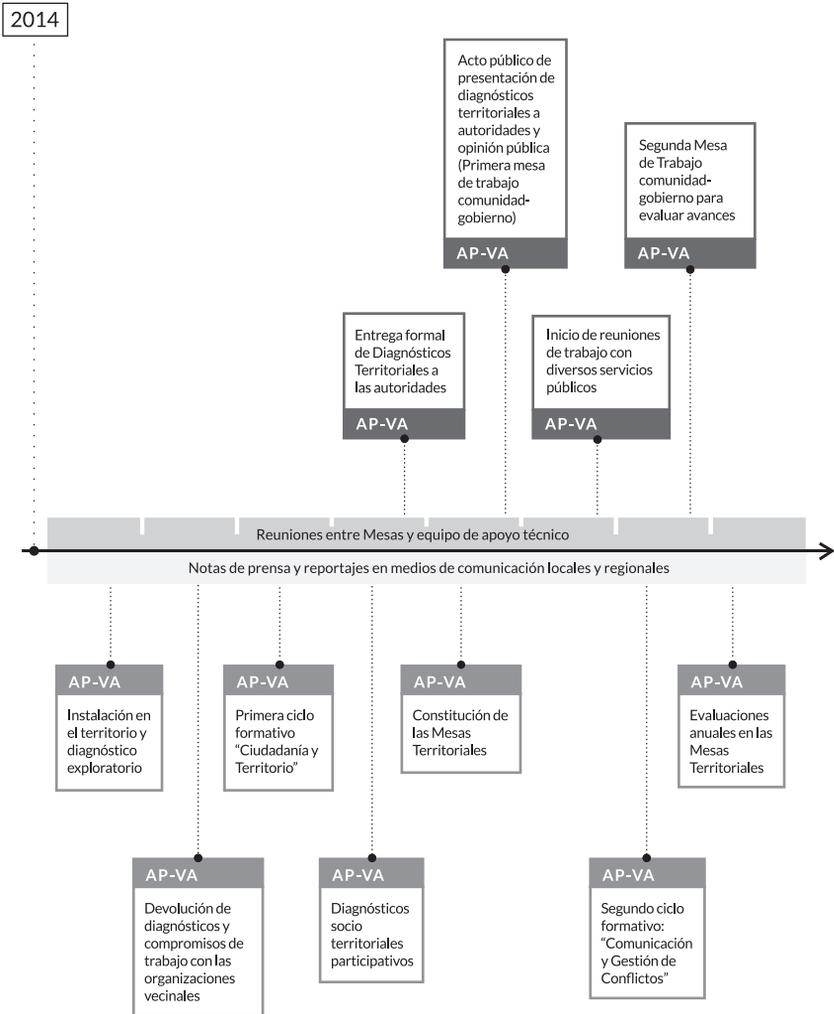


Territorio 5: Niñas y
niños hacen uso de las
instalaciones del parque
de la 17 Norte, 2019.
Foto: Archivo Programa TAC.

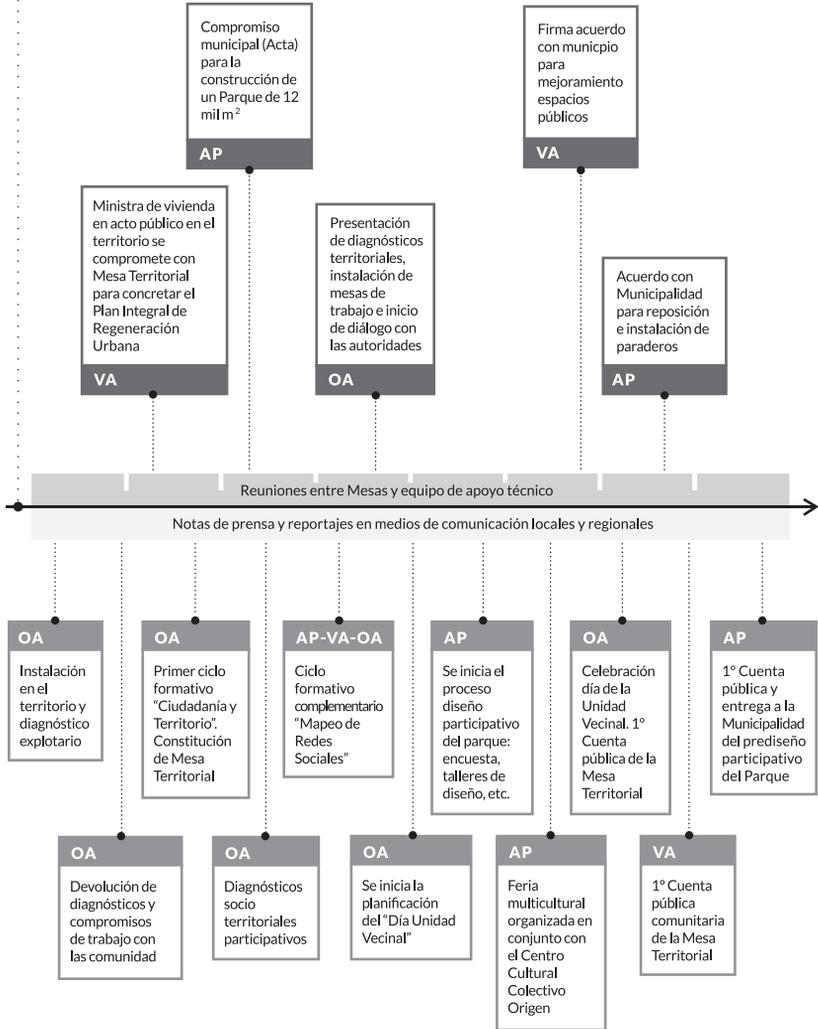


LÍNEA DE TIEMPO: HITOS DESTACABLES

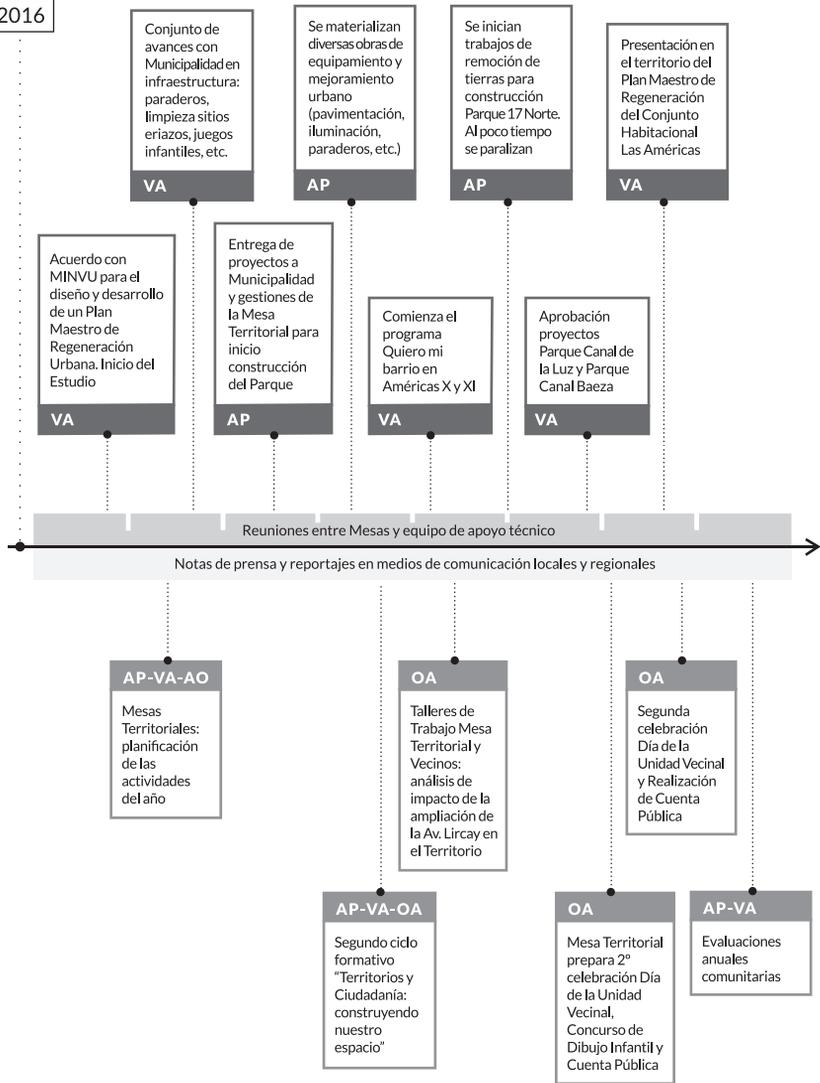
AP Unidad Vecinal Arturo Prat
VA Villa Las Américas
AO Unidad Vecinal Astaburuaga y O'Higgins



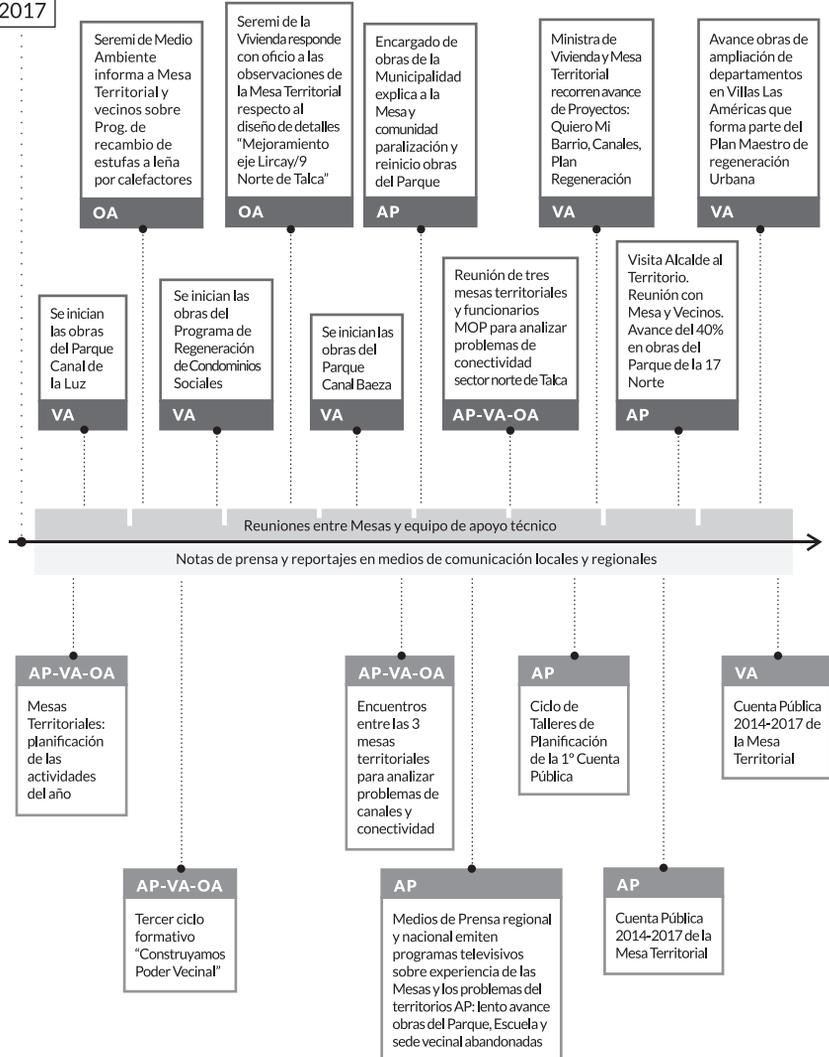
2015



2016



2017



CAPÍTULO 3

Valoración del proceso de articulación vecinal

A partir de conversaciones informales y estructuradas (entrevistas) con líderes y dirigencias, así como con autoridades y profesionales del ámbito gubernamental, y de la propia reflexión de los equipos de apoyo, se realizó una valoración externa del proceso de articulación vecinal, la que se presenta a continuación. En ella se muestra, en primer lugar, aprendizajes y cambios en la forma de pensar y hacer lo vecinal, entendidos como procesos y no como resultados definitivos; luego se identifican tensiones y desafíos, muchos de los cuales aparecen planteados en forma de pregunta.

APRENDIZAJES Y CAMBIOS VECINALES

Una primera cuestión que la evaluación del proceso constató es la apropiación de una dimensión territorial que supera la escala vecinal, entendida esta como el espacio del barrio o la población; o

incluso, una concepción en que se identifica el barrio con la Junta de Vecinos. Este cambio se expresa de varias maneras. En primer lugar, es el propio cambio de escala (“emerge un territorio nuevo”) y de visión (“mi visión deja de ser un territorio y empieza a ser de ciudad”). El territorio, que se conoce mejor, se ve en el contexto de la ciudad, sobre la cual también se incrementa el conocimiento. Igualmente se logra ver que el territorio es una construcción, que el lugar se hace socialmente. De esta manera, el territorio “aparece” habitualmente como oposición a la “población”. Esto deriva en una nueva comprensión de “lo común”, donde lo más relevante es qué se entiende como “común”: la ciudad completa o, al menos, un territorio más amplio, unido por la trama de problemas que son de todos los que allí residen o que les afectan a todos. Es relevante este cambio, pues va a contrapelo de lo que ha sido la manera de entender la acción vecinal durante los últimos años. Una parte importante de esto sucede porque en el marco del proceso se genera un saber, especialmente en el momento del diagnóstico. Esto es muy valorado, por la capacidad de ordenar la información y cristalizar una visión común del territorio. La capacidad de producir conocimiento es apreciada tanto por quienes integran el vecindario, como por la institucionalidad.

Una segunda cuestión es el surgimiento de un sentido estratégico en la acción vecinal. Por esto nos referimos a un cambio en la percepción de poder de vecinos y vecinas, por lo menos en tres formas. En primer lugar, porque se posibilita la construcción de alianzas a partir de la definición de los temas que les afectan. Esto significa que, una vez definidos los problemas importantes y urgentes, es más fácil actuar de manera conjunta. En segundo lugar, se valora esta articulación como poder, la acción conjunta empodera a quienes la ejercen. En tercer lugar, se percibe que la acción es más efectiva (es decir, tiene mayores probabilidades de éxito) a partir de este proceso. En este mismo apartado se inscribe la noción de un nuevo nivel de empoderamiento por parte del vecindario. Esto es destacado especialmente por el cuerpo de profesionales y funcionarios públicos, pero se circunscribe a quienes ejercen la dirigencia en el ámbito vecinal: son estas las personas que se empoderan.

Un tercer cambio se da en la vinculación entre actores: hay un mayor grado de implicación (“nos involucramos más”), surge un sentido de pertenencia más amplio (al territorio común, más que a la villa o población) y se configura un nuevo espacio de trabajo, donde hay otras personas con las que anteriormente no se colaboraba, y ahora sí. De aquí surge una nueva valoración de una suer-

te de “solidaridad territorial”, que implica un cambio en la frontera que define lo propio, expresado en el desarrollo de un trabajo en común. Este cambio, sin embargo, se encuentra matizado por una percepción crítica de las dificultades de trabajar en equipo y llegar a acuerdos, y respecto a la existencia de intereses que a veces son contrapuestos. Lo anterior puede implicar que o los cambios en las vinculaciones son incipientes y —por lo tanto— frágiles, o bien que se trata de tensiones propias de una transformación en curso en la estructura de vinculaciones y las maneras de relacionarse.

En cuarto lugar, está la producción y valoración de nuevos mecanismos de participación. El primero de ellos comprende las Mesas Territoriales. Está bien arraigada la noción de que “la unión hace la fuerza” y la idea del papel de las Mesas como agentes comunicadores entre las organizaciones de la comunidad y la autoridad. Han logrado ser una herramienta de intermediación y, en tal sentido, hacen más probable la obtención de buenos resultados. Uno de los desafíos al respecto ha sido mostrar y comunicar esos resultados de la manera más amplia posible. Por otra parte, está la valoración del vínculo. Las personas que participan de esta instancia valoran la posibilidad de conocer a otros dirigentes y participantes y (esto es muy importante), dicen que “lo pasan bien”. El proceso debe ser una experiencia que sea disfrutable.

En quinto lugar, está el hecho de que el cambio en la escala territorial implica una modificación en el tipo de problemas y desafíos a los cuales se enfrentan los actores vecinales. Esto implica tanto una oportunidad como una tensión. Oportunidad, en la medida en que posibilita un giro en la agenda vecinal y en el tipo de discusión con las autoridades. Una tensión, en el sentido de que obliga a las organizaciones a construir consensos sobre qué y dónde intervenir. La experiencia de diseño participativo del parque localizado en el Territorio 5, y la alta valoración de esta experiencia por todos los actores, ponen de relieve la potencialidad de un proceso de diseño y planificación como el propuesto.

En sexto lugar se produce un cambio en la relación entre comunidades y autoridades, relación que inicialmente se caracterizaba como distante y asimétrica. El cambio pasa por dos procesos. El primero de ellos es el desarrollo de una relación menos asimétrica entre ambos grupos de actores, la cual se origina en la articulación de organizaciones vecinales —vale decir, en la constitución de Mesas— y en el cambio en la escala de trabajo, ambas situaciones que empoderan a las comunidades frente a las autoridades. El segundo proceso es la reducción de la asimetría técnica mediante la formu-

lación, por parte de las comunidades, del diagnóstico de los problemas que afectan a los territorios y de propuestas de solución para ser integradas en los planes comunales. El diagnóstico delimita un campo común y logra enmarcar el diálogo con la autoridad. Su presentación logra “despertar” a la autoridad, mostrándole una visión de la realidad del territorio que antes no poseía. Adicionalmente, este ejercicio de diagnóstico rompe con la visión parcelada del territorio, en tanto relaciona problemáticas diferentes en un solo horizonte, entregando una visión ordenada de su objeto. Esto es seguramente uno de los puntos más interesantes y que vale la pena profundizar. El cambio de relación se resume en que la autoridad —en palabras de los vecinos— “te mira con otros ojos”.

No obstante lo anterior, el proceso de eventual solución hace surgir otro tipo de problemas. Pese a la manera en que lo hemos presentado hasta aquí, la autoridad local no es homogénea. Por el contrario, se trata de varios servicios públicos, los que tienen diferentes agendas, intereses y grados de poder. Son servicios habitualmente descoordinados entre sí, que traspasan a ciegas los problemas a distintas instancias, debido a que muchas veces no tienen la capacidad o atribuciones necesarias para darles solución.

TENSIONES Y LIMITACIONES DEL PROCESO

Un primer punto, y quizá el central, es que si bien se ha construido una visión más compleja e integral del territorio que supera las divisiones poblacionales tradicionales, persisten las dificultades para trabajar en conjunto, mediar conflictos y resolver visiones contrapuestas. Al mismo tiempo, la ampliación de la base de organizaciones que forman parte de la red de trabajo es difícil y se producen continuas entradas y salidas de líderes y dirigentes. Si bien se entiende que el trabajo articulado conlleva oportunidades, existe una persistente cultura vecinal arraigada en la desconfianza y la competencia, que privilegia las “buenas relaciones” con la autoridad antes que la alianza con las organizaciones vecinas. Esta cultura vecinal fragmentada ha sido el mayor obstáculo con que el proceso se ha encontrado.

Una segunda cuestión es que si bien se alcanzó un nivel de articulación suficiente para gatillar un cambio en la relación con la autoridad (hacia arriba), la Mesa aún tiene conexiones débiles con el vecindario, mujeres y hombres incluidos. Se produce, en conse-

cuencia, un desacople entre las Mesas Territoriales —en tanto red de dirigentes que intermedia entre el territorio y el gobierno— y el conjunto de otras organizaciones y vecinos del territorio, con los cuales no existe una comunicación fluida. El proceso de articulación vecinal termina confinado a la Mesa, desde donde se establece el puente con la autoridad y se genera un circuito que no incorpora a otras comunidades locales.

Las Cuentas Públicas han sido ejercicios importantes pero insuficientes para densificar la red de vínculos en el territorio e incorporar el vecindario al proceso. En muchos casos ni siquiera se ha logrado la participación activa de los directorios de las asociaciones vecinales de cada población o villa. Un caso exitoso en este plano es el proceso de definición y diseño del parque 17 Norte, en el que hubo una implicación más sistemática entre la Mesa Territorial y vecinos del territorio.

Un tercer aspecto es que, si bien se evidencia un cambio en la escala de los problemas identificados — más complejos y estructurales, lo que permite ampliar el arco de diálogo con las autoridades, haciéndolo más político—, la agenda vecinal se concentra casi exclusivamente en aspectos físicos, los que, si bien son importantes y visibles, tienen menos poder para movilizar conversaciones al interior del propio territorio. Esto evidencia otro aspecto de la cultura vecinal dominante: su constricción a ciertas agendas, en general puestas (o impuestas) por las autoridades y las políticas públicas. Hay ciertas cosas que se pueden (o es más pertinente) tratar a nivel vecinal: veredas, luminarias, paraderos, multicanchas, plazas, calles, etcétera. Obviamente todas son importantes, y en la experiencia de articulación se han llevado a una escala mayor y se han considerado en relación con la ciudad. Sin embargo, diversos temas sensibles para el habitar cotidiano —como el empleo, la educación, la salud, la infancia, etcétera— no están presentes en las agendas vecinales, al menos no en tanto problemas públicos.

Una cuarta cuestión es que, si bien se han conseguido logros importantes en movilizar inversión y gestión pública, el seguimiento de las agendas vecinales presenta debilidades. Por un lado, se tiende a dispersar en múltiples iniciativas que dividen la escasa fuerza de la Mesa Territorial; y, por otro, se carece de equipos técnicos capacitados para asesorar a los vecinos en relación con ciertos proyectos y con el desarrollo armónico del territorio. La sostenibilidad de procesos como estos está muy relacionada con la existen-

cia de soportes técnico-políticos que animen, coordinen y articulen las agendas de desarrollo vecinales-territoriales¹.

Finalmente, es necesario constatar que, en general, el funcionamiento de los servicios públicos no está preparado para abordar territorialmente los problemas que se le presentan, y menos para hacerlo a partir de una orientación vecinal. Esto provoca que la respuesta oficial a las agendas vecinales sea muy desigual y dependa en gran medida del posicionamiento de cada jefatura. Solo en algunos casos se encuentra en los servicios públicos personas con la voluntad de dialogar y confrontar las iniciativas colaborativa y entienden que una mirada territorial les permite ordenar y priorizar su propia agenda.

Si bien no existe una normativa que obligue a los servicios públicos a abrir su gestión e inversión a la participación de los vecinos, tampoco existen orientaciones explícitas que lo impidan. Esto hace que, en el escenario actual, la generación de procesos participativos quede a voluntad de cada decisor público. Dicho esto, los obstáculos detectados para la interacción entre el territorio y las entidades de gobierno no han estado tanto en el plano del diseño de políticas públicas, como en la voluntad de las jefaturas. Es por esto que las soluciones o las posibilidades de modificar ese modelo pasan por arreglos de nivel intermedio y por la creación de un espacio que tensione “hacia arriba” a las organizaciones vecinales y “hacia abajo” a las instituciones, expresado esto en una serie de acuerdos con profesionales o autoridades bien dispuestas, que estén disponibles para comprometerse con este tipo de procesos.

Con todo, la sustentabilidad de la articulación vecinal tiene tres aspectos críticos. El primero es el de los aprendizajes individuales, donde los procesos formativos desempeñan un rol central y han sido ampliamente valorados, pero —como se ha dicho— se han concentrado mayoritariamente en los vecinos y vecinas que forman parte de las dirigencias territoriales. El segundo es el asociativo, donde, pese a que la Mesa Territorial ha cumplido una función importante de coordinación e intermediación, presenta debilidades en dos ámbitos: en sus modalidades de funcionamiento (resolución de diferencias), membrecía y normas; y en la relación con los espacios vecinales que componen el territorio, sus organizaciones funcionales formales e informales, y los vecinos en gene-

1 | Al respecto, vale la pena analizar la figura del “gerente” considerado en el Programa LEADER-CLLD de Desarrollo Participativo en Europa, financiado por la Unión Europea. Sobre sus funciones y contrato, véase <https://galpalanciamijares.com/wp-content/uploads/2018/05/BASES-CONVOCATORIA-GERENTE-GAL-PALANCIA.pdf>. Y sobre el Programa LEADER, https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld_es

ral. El tercero es el de articulación con la autoridad. Aquí hay dos aspectos importantes: por un lado, la necesidad de fortalecer la capacidad técnica del territorio para hacer seguimiento y control de los ciclos de inversión pública; y por otro, el mejoramiento de la propia capacidad de las autoridades y funcionarios públicos para relacionarse con un proceso participativo y territorial.

DESAFÍOS CONCEPTUALES Y POLÍTICOS QUE PLANTEA LA EXPERIENCIA

Pese a la crisis por la que atraviesan las organizaciones vecinales en tanto instancias de representación y participación, siguen constituyendo uno de los espacios más importantes de aprendizaje cívico y solidaridad territorial. Según lo revisado, resolver esta paradoja y dar más aire a los espacios vecinales implica cambiar de escala, ampliar la mirada y las conversaciones y experimentar la capacidad de incidir en las transformaciones del territorio. Esto contribuiría a transformar los mapas mentales a través de los cuales se entiende la práctica vecinal.

Existe un amplio margen para el encuentro entre los territorios vecinales y las políticas urbanas. Esto no significa ausencia de tensión en la relación con el Estado, pero la evidencia es que, en el mediano plazo, todos los involucrados han ganado. No es posible saber aún hasta qué punto el incremento del poder vecinal pasará de ser un ingrediente positivo del proceso de gobernanza, para transformarse en algo molesto o resistido por el poder político. Sí es claro que hoy en día, salvo excepciones, lo vecinal no es incorporado suficientemente a los procesos de toma de decisión que definen el futuro de las ciudades; y a partir del caso revisado, también parece factible que esto se modifique. De hecho, la difusión de los logros de las Mesas Territoriales a través de la prensa, medios de comunicación alternativos y redes sociales empieza a motivar a otros sectores de la ciudad para repetir ese camino. Los conceptos de Trabajo Territorial y Mesas de Trabajo están circulando más profusamente, y empiezan a entenderse como una alternativa a la crisis de lo vecinal. Lo que está detrás es acción colectiva, diálogo más simétrico con las autoridades, orientar la inversión pública, participar.

Pero si bien la experiencia de articulación vecinal en Talca nos muestra que cuando líderes y dirigencias redefinen sus marcos de su acción, y en paralelo hay una cierta voluntad de las autoridades y un apoyo sostenido de organizaciones externas, lo vecinal puede participar con mayor éxito en la producción del territorio. Al mismo tiempo, nos enseña que la fragilidad de los procesos de articulación es extrema y que los contextos de política pública, en general, no son proclives a su fortalecimiento. Esto, lejos de restarnos esperanza en que es posible construir procesos democráticos participativos de base local vecinal, nos lleva a plantearnos dos cuestiones.

La primera se relaciona con la resistencia y persistencia de una práctica vecinal fragmentada. Es usual, como hemos visto, que en un área de siete u ocho mil habitantes existan hasta veinte juntas de vecinos, cada una trabajando en su villa o población, sin articulación entre sí o con su entorno. Además de la desconexión entre juntas de vecinos, está la descoordinación entre estas y otras organizaciones sociales y comunitarias. El territorio, en términos organizacionales, aparece como un mosaico interminable de pequeñas estructuras organizativas que a veces se tocan, pero no se interpenetran. El mosaico coincide con las poblaciones y villas: a cada una corresponde una organización vecinal. Esta configuración de lo vecinal parece estar normalizada, se asume como natural. Pero no solo los habitantes la asumen; también lo hacen los actores gubernamentales y las políticas públicas. De hecho, no solo la asumen, también la promueven; y más allá incluso, en algunos casos buscan evitar su recomposición: trabajan para mantener la fragmentación y la desconexión. Tanto los programas de promoción comunitaria como los de regeneración urbana están organizados en torno a “barrios”, asumidos como pequeños polígonos, recortes artificiales del habitar que reproducen la fragmentación y la competencia. Lo mismo hacen los múltiples fondos concursables destinados a las organizaciones sociales.

La segunda cuestión que se nos ha planteado se refiere a la concepción imperante sobre el hacer vecinal. No solo está su fragmentación, sino también una visión reducida del rol que lo vecinal y sus organizaciones pueden desarrollar en la producción de la ciudad y la sociedad. Los ámbitos en que se entiende que lo vecinal puede actuar son escasos, en general están vinculados a problemas de asistencia social y de mejora física del hábitat. “Hay que estar bien con todos” para conseguir algo, parece ser el lema de muchos dirigentes, hombres y mujeres; y en ese estar bien, lo que

sucede es que las organizaciones se acomodan a la agenda del decisor, de la autoridad. Sin agenda propia, sin objetivos “políticos” (en el sentido que le da a lo político un pensador como Norbert Lechner), las organizaciones vecinales quedan convertidas en cintas transportadoras para la ejecución de programas e iniciativas públicas, e incluso terminan siendo cazadoras de simpatía y lealtad para ciertos personajes y grupos partidarios.

Si bien estas observaciones se basan en la experiencia revisada, una mirada inicial a la realidad asociativa territorial en Chile muestra que tanto la fragmentación como la despolitización son realidades generalizadas e implican desafíos de distinta índole.

En primer lugar, un desafío teórico conceptual. Es necesario repensar y discutir los modos en que hemos venido conceptualizando lo vecinal y su rol en la producción de la ciudad y los territorios. Al respecto, un concepto que creemos imprescindible de poner en cuestión es el de barrio; no el vivido, sino el concebido, su abstracción: aquel reiterado polígono en que se fragmenta el territorio. Pero no basta con criticar las nociones actuales; es fundamental proponer nuevos marcos interpretativos para leer lo vecinal, su realidad actual y también (y, tal vez, sobre todo) sus posibilidades.

Hay también un desafío histórico: el de reconstruir los procesos a través de los cuales se ha venido instalando en las políticas públicas, en el ámbito académico y en la práctica comunitaria, una visión restringida de lo vecinal. Seguir la pista al modo en que se ha inculcado esta concepción nos permitirá desnaturalizarla y ofrecerla como lo que es: una construcción sociohistórica que, en el caso chileno, además, deberá ser entendida como parte del proceso de neoliberalización implantado en dictadura.

También hay un desafío metodológico. Por más bien intencionadas que sean, la mayoría de las formas de intervención comunitaria tienden a reproducir una concepción fragmentada y despolitizada de lo vecinal. No se cuestionan su forma actual, sus límites, las concepciones ideológicas que están detrás de la idea a veces idealizada de comunidad. Se requiere repensar la práctica de intervención, y también proponer metodologías concretas que ayuden a fortalecer el rol político de lo vecinal.

Finalmente hay desafíos de política pública. Se necesita una plataforma de apoyo sobre la cual el potencial de acción vecinal se pueda desplegar; por ejemplo, una nueva Ley de Juntas de Vecinos que reponga la idea de Unidad Vecinal como espacio de organización social y participación en la planificación del territorio; una

Ley de Participación en la gestión pública que reconozca la escala subcomunal como un espacio de derecho, en cuanto parte de las transformaciones del territorio; y una Ley Orgánica de Municipalidades que en los instrumentos de planificación comunal otorgue importancia efectiva a procesos participativos territorializados.

En torno a estos desafíos conceptuales, históricos, metodológicos y políticos es que se organizan la segunda y tercera parte de este libro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Parte I

Letelier, F. & Boyco, P. (coords). (2014). *Orientando la acción pública desde la base. Sistematización y análisis del programa “Territorio y Acción Colectiva”*. Talca, Chile: Universidad Católica del Maule, ONG Surmaule, SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación.

Letelier, F. & Rasse, A. (2016). Política de reconstrucción y desplazamiento: El caso de las familias de bajos ingresos del centro de Talca. *Revista de Urbanismo*, (35), 220–245. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2016.42840>

Ministerio de Desarrollo Social. (2017a). *Hogares presentes en el Registro Social de Hogares según tramo de Calificación Socioeconómica (CSE) por tipo de hogar*. Sistema Integrado de Información Social con Desagregación Territorial. <http://siist.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/indicadorportada/130>

Ministerio de Desarrollo Social. (2017b). *Registro Social de Hogares: ¿Cuáles son los tramos de la Calificación Socioeconómica?* http://www.registrosocial.gob.cl/public_faq/cuales-son-los-tramos-de-la-calificacion-socioeconomica/

Rodríguez, A. & Sugranyes, A. (eds.). (2005). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago, Chile: Ediciones SUR. <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=81>

PARTE 2

Lo vecinal más allá del barrio



Inspirada en hallazgos y preguntas que dejó la experiencia de articulación territorial analizada en la primera parte, la segunda contiene un conjunto de trabajos que buscan establecer un marco comprensivo más amplio sobre lo vecinal y sus transformaciones en el caso chileno. El primer capítulo aborda la trayectoria de la discusión conceptual sobre el barrio, el triunfo de la concepción neocológica sobre otras más críticas y su influencia en el modo de concebir las relaciones vecinales. El segundo pone el foco sobre el caso chileno, mostrando cómo, en el marco de la implantación violenta de la doctrina neoliberal, la idea dominante de barrio fue incorporada en los discursos oficiales y en las políticas públicas, convirtiéndose en un dispositivo de contención de los efectos de precarización de las estrategias urbanas neoliberales. El tercero intenta mostrar cómo, pese al poderoso influjo fragmentador y despolitizador de las políticas de barrio en Chile, la evidencia muestra que los actores urbanos disputan el sentido de lo vecinal desde su praxis territorial. Aquí volvemos a Talca para analizar en una perspectiva temporal más amplia dos de los casos ya analizados. En ellos, a partir de una base organizacional fragmentada, los actores son capaces de articularse y complejizar sus marcos espaciales, diversificar las formas y niveles de vinculación, y mejorar la capacidad de incidencia de las comunidades. Ambos casos muestran que las relaciones vecinales pueden ser entendidas más allá de la idea de barrio; es decir, no constreñidas por delimitaciones físicas ni limitadas a colectividades homogéneas, sino organizadas en redes que articulan distintos tipos y modalidades de comunidad.

CAPÍTULO 4

La idea dominante de barrio y su influencia en la concepción de lo vecinal¹

FRANCISCO LETELIER

LA NOCIÓN NEOECOLÓGICA DE LO VECINAL

La crisis de cohesión social provocada por el avance de la ciudad industrial a principios del siglo XX fue el problema central que abordaron los investigadores de la Escuela de Chicago. De acuerdo con su perspectiva, la cohesión se jugaba en el ámbito de las comunidades vecinales, definidas como comunidades ecológicas constituidas por una población (i) organizada territorialmente; (ii) más o menos arraigada al suelo que ocupa; y (iii) conformada por unidades individuales que viven en una relación de mutua interdependencia simbiótica.

Desde el enfoque de la ecología humana, aplicado por los teóricos de Chicago, la comunidad mantiene su integridad e identidad como unidad individual a lo largo de su ciclo vital en virtud del

1 | Este texto está basado en un artículo del autor publicado originalmente con el título "El barrio en cuestión. Fragmentación y despolitización de lo vecinal en la era neoliberal", *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 22 (2018). <https://doi.org/10.1344/sn2018.22.21518>

mecanismo activo de la competencia, preservando su equilibrio o recuperándolo tras la actuación de alguna crisis ambiental. La respuesta al problema de la cohesión sería entonces resguardar, promover y restituir la comunidad vecinal, en tanto ella es portadora de valores que aseguran la socialización cohesiva de sus miembros (Park, 1999). Pero, dado que en la perspectiva de la ecología cultural el orden en la ciudad es producto de leyes asimilables a las leyes naturales, es posible —y deseable incluso— actuar sobre cada vecindario como una realidad independiente, sin tener que preocuparse por las condiciones estructurales que lo rodean y producen.

Esta formulación de lo que es un vecindario se materializó en las políticas públicas en Estados Unidos de América a través de diversos programas de renovación urbana. En la cúspide de las formulaciones que convirtieron las ideas originadas en torno a la Escuela de Chicago en instrumentos de planeamiento urbano está la “Unidad Vecinal”, del arquitecto y urbanista neoyorkino Clarence Perry (1929). La preocupación de Perry era el efecto de la masificación del automóvil y la proliferación de las autopistas en la vida familiar y de barrio, especialmente en la configuración de espacios urbanos de referencia, lugares donde acceder de forma segura a escuelas, centros de salud y parques. Su interés era crear vecindarios funcionales, seguros y atractivos con un sentido de comunidad, especialmente para las familias nucleares de ingresos medios y altos con niños. De este modo, la Unidad Vecinal fue definida como un ambiente físico en el cual una madre con su hijo no corre el riesgo de tener que atravesar una arteria de tránsito alto al dirigirse a la escuela, la cual, por su parte, debe estar a una distancia fácil de cubrir a pie. En ese territorio, el ama de casa encontraría el comercio para sus necesidades cotidianas; el trabajador, el transporte cercano y fácil para dirigirse a su trabajo; el niño, las áreas de juego seguras donde socializar con otros niños (Pavez, 2008). Uno de los beneficios declarados en el plan de Perry es la configuración de comunidades locales más o menos autocontenidas, que logran aislar a sus residentes de la obligación que impone la gran ciudad; esto es, de tener que interactuar con otros grupos sociales incompatibles.

Los vecindarios estudiados por los sociólogos de la Universidad de Chicago eran lugares donde las personas vivían, trabajaban y establecían la mayor parte de sus relaciones sociales. Con frecuencia, al menos un cuarto de la población de un sector dado estaba compuesto por un solo grupo étnico (Philpott, 1991). Cox (1982) ha argumentado que estos barrios de principios del siglo XX se componían de familias de entornos culturales comunes, donde

las inseguridades económicas —particularmente en las áreas de clase trabajadora— llevaban a las personas a apoyarse recíprocamente.

Esta formulación implicaba la hipótesis de que, al disminuir la diferenciación étnica y la segregación, algunas comunidades tenderían a desaparecer. La heterogeneidad habría eliminado cualquier sentimiento de comunidad o cualquier intento de lucha por la comunidad. Pero pese al aflojamiento de los vínculos y al incremento de la heterogeneidad, nada de esto tuvo lugar. A pesar del pronóstico del declive de la comunidad, durante los años cincuenta, sesenta y setenta emergieron muchos movimientos sociales de base local. Muchos de los más movilizados eran los más heterogéneos. Y, por el contrario, los vecindarios más homogéneos y delimitados estaban entre los menos movilizados. Ejemplo paradigmático de estos movimientos es la *Industrial Areas Foundation* (IAF), formada por redes de organizaciones comunitarias, sindicales, religiosas y profesionales que no solo expandieron su membresía a todo tipo de residentes, sino que también superaron los límites de los sectores tradicionales y abordaron todo tipo de problemáticas urbanas (Suttles, 1972).

Según su promotor, el sociólogo y activista Saul Alinsky (2012), las IAF “constituyen organizaciones cuyo propósito primordial es el poder —la capacidad y la habilidad de actuar— y cuyo objetivo es alcanzar el cambio social”. En la perspectiva de Alinsky, las comunidades urbanas son actores políticos que están en conflicto con el poder del *statu quo*:

Una organización popular es un grupo conflictivo; esto debe ser abierta y completamente reconocido. Su única razón de ser es lanzar una guerra contra los “demonios” que le causan sufrimiento e infelicidad. Una organización popular es la unión de muchos hombres y mujeres para luchar por los derechos que les permitan una vida digna (...). Una organización popular desarrolla una guerra permanente. La guerra contra la pobreza, la miseria, la delincuencia, la enfermedad, la injusticia, la desesperanza, la desesperación y la infelicidad. Son las mismas razones por las que las naciones han ido a la guerra casi cada generación. La guerra no es un debate de intelectuales; en la guerra contra los demonios sociales no hay reglas de juego limpio (...). Una organización popular vive en el mundo real, en el duro mundo real. Vive a contracorriente, en medio de increíbles fuerzas y valientes luchas, envuelta en las pasiones y conflictos, en la confusión y el caos, en el calor y el frío, en la miseria y el drama, que normalmente llamamos vida y que los estudiantes denominan “sociedad”. (p. 17)

A partir de esta tradición, se desarrollaron en los Estados Unidos de América, a principios de la década de 1960, las Corporaciones de Desarrollo Comunitario (CDC), organizaciones sin fines de lucro controladas por los vecinos y centradas en las luchas reivindicativas en torno a la desinversión, la discriminación y la concentración de la pobreza en sus comunidades. Eran organizaciones que utilizaban la acción directa: autogestión de servicios sociales, campañas, boicots, marchas (Chaskin & Karlström, 2012). Este tipo de movimientos llevó a la reivindicación del rol político de las asociaciones vecinales, en respuesta a las estrategias de renovación urbana impulsadas a través de los postulados de la Escuela de Chicago; y en los años 1970 y 1980, al desarrollo de nuevos enfoques sociológicos del vecindario. Suzanne Keller (1979) restó importancia a la espacialidad de lo vecinal y privilegió su componente relacional. Gerard Suttles (1972) relativizó la escala, y la entendió como una variable dependiente de las estrategias que las comunidades implementan ante sus potenciales oponentes y/o aliados. Donald Warren (1977) alertó del error de una visión uniformadora de los barrios y de la estandarización de los programas orientados a ellos. Albert Hunter (1979) puso el acento en la relación dialéctica entre las características y problemas de los barrios y los contextos y procesos urbanos globales. Del mismo modo, inspirados por movimientos sociales basados en el derecho a la vivienda, activos especialmente en América Latina, intelectuales como Manuel Castells (1973) relevaron el papel de los barrios como espacios de lucha política y social. En Norte América, Ira Katznelson (1982) vinculó vecindario y proceso político, al demostrar cómo las configuraciones barriales, constituidas como trincheras urbanas de clase y étnicas, dificultaron el mantenimiento del ‘impulso radical’ del movimiento urbano de los años sesenta. Robert Fisher (1984), en tanto, lo hizo relevando la trayectoria histórica del *community organizing* y su vínculo con la contingencia política, especialmente de los proyectos organizados por la “Nueva Izquierda” de los años 1960 y del “Nuevo Populismo” y “Neo-Alinskyismo” de los años 1970.

EL BARRIO EN LA AGENDA URBANA NEOLIBERAL

La corriente sociológica principal no integró ninguno de los enfoques más críticos en su comprensión básica del fenómeno, y la idea de que las organizaciones vecinales podrían proporcionar un punto de vista para la crítica radical fue retrocediendo. De hecho, a partir de los años ochenta y a raíz de una supuesta pérdida del sentido comunitario de las CPC, más concentradas en la gestión de la vivienda y el desarrollo económico que en el fortalecimiento de la comunidad, comenzaron a emerger las llamadas Iniciativas Comunitarias Integrales (ICC). Estas han venido centrando sus esfuerzos en la planificación, el desarrollo y la prestación de servicios dentro de la comunidad, en lugar de tratar de influir en las instituciones y los responsables de las políticas.

La visión neocológica del vecindario persistió como ortodoxia, aunque sobrevivió una cierta valoración ética y política positiva del concepto. La comunidad vecinal siguió considerándose una escala propicia para expandir la participación y la ciudadanía urbana. Así hay que entender expresiones como “el barrio es la mejor estructura que ofrece la propia comunidad para refundar las instituciones en tanto permite la democracia cara a cara como sustancia de la comunidad” (Sabugo, 1992, p. 190).

En los años ochenta, y fruto de la crisis económica y el giro neoliberal, el barrio, en su concepción neocológica, 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.

En Estados Unidos, la perspectiva teórica que está tras este giro es la del *neighbourhood effect*, para la cual el hecho de vivir en barrios pobres o problemáticos afectará las perspectivas u oportunidades de vida de sus residentes, en comparación con las posibilidades que ofrecen barrios “mejores”; un razonamiento que se aplica especialmente a temas como la educación, la seguridad, la salud, y que se basa particularmente en la problemática de la estigmatización. En el ámbito europeo, el surgimiento de estas políticas se relaciona con problemas urbanos como tensiones raciales, desigualdad, segmentación social, falta de cohesión social y fragmentación del paisaje urbano, problemas que implican el surgimiento de los denominados *quartiers en crisis* (Andersson & Musterd,

2005). Algunos ejemplos de estos programas son el *New Deal for Communities* (Reino Unido), el *Grand Projet de Ville* (Francia), la Llei de Barris (Cataluña), y los más recientes planes de barrios en ciudades españolas como Madrid y Barcelona.

En América Latina, en una primera fase se desarrollaron programas que tenían por objetivo proveer de infraestructura básica — servicios como alcantarillado y agua potable— a los asentamientos irregulares, y que se relacionaban con las políticas de radicación y legalización de asentamientos informales. A comienzos de los noventa, y de acuerdo con el marco de integralidad y complejidad de la pobreza urbana propuesto por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se comenzaron a diseñar intervenciones que buscaron ser más comprensivas, y complementadas con otros programas sociales, a fin de lograr respuestas integrales y duraderas. A partir de los años 2000, una tercera fase de programas de mejoramiento de barrio llevó este énfasis integral y comprensivo no solo a los asentamientos informales, sino también a asentamientos precarios formales, donde el deterioro del parque habitacional de vivienda social habría generado barrios excluidos. Algunos ejemplos de este tipo de programas son Favela Barrio III (Brasil), Programa de Mejoramiento de Barrios (Argentina), Programa de Mejoramiento de Barrios (Uruguay), Barrios de Verdad (Bolivia), Mejoramiento Integral de Barrios (Colombia), Programa de Mejoramiento de Barrios (Paraguay), Mejoramiento Integral de Barrios (Perú) y Programa de Recuperación de Barrios (Chile).

En el periodo 1986–2008, el BID financió en América Latina 37 préstamos por más de 3000 millones de dólares, además de programas con inversiones de más de 5000 millones de dólares, todos ellos centrados en el mejoramiento de barrios o programas de vivienda y desarrollo urbano con esta modalidad de intervención (Brakarz, 2009, p. 159).

En todos los casos mencionados, el barrio es reconocido como lugar privilegiado para ensayar políticas urbanas (Martin, 2003; Silver, 1985; Wellman & Leighton, 1979), distribuir servicios, intervenir en función de los objetivos de la regeneración y promover procesos de inclusión y cohesión social, todos considerados como base para la gobernabilidad democrática liberal (Atkinson, Dowling, & Mcguirk, 2009).

Sin embargo, como apuntan Davidson (2008) y Harvey (1997), tras el interés por los barrios existe, de hecho, una agenda neoliberal cuyos propósitos terminan convirtiendo la ciudad

en un sustrato para la obtención de plusvalías vía creciente gentrificación, segregación y sobreproducción de espacios urbanos exclusivos, casi siempre hostiles a los objetivos de esfuerzos urbanos colectivos más antiguos, como la lucha por la vivienda pública (Madden, 2014). La descentralización, que supuestamente implicaría ir a la escala de barrio, es, según Garnier (2011), puramente ficticia, operada por los órganos del Estado, sin que las personas o comunidades interesadas tengan realmente la posibilidad de expresarse al respecto, lo que le permitiría al mismo Estado seguir controlando la totalidad de la sociedad, sin tener que controlarlo todo. Se trata de un proceso inscrito en lo que se ha denominado “nuevo localismo” (Brenner & Theodore, 2002a), 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 (Martin, 2003).

Pero la utilización del barrio en su visión neoecológica como un nuevo reescalamiento de la gobernanza urbana no implica solo una redistribución del poder a favor de políticas descentralizadas, sino también la implantación de una concepción determinada acerca de lo que deben ser las relaciones sociales urbanas. Tal concepción tiene un papel ideológico central en la manera en que entendemos las relaciones vecinales en la actualidad y su rol en la producción de la ciudad. Pero, como buena ideología, se ha naturalizado y no es fácil detectarla a simple vista. Por eso es necesario volver a revisar sus contenidos y sacarlos a la luz.

En los próximos apartados revisaremos los que consideramos los dos influjos ideológicos que la noción dominante de barrio utilizada en las políticas urbanas tiene sobre la comprensión de lo vecinal y la actuación en ese ámbito.

LO VECINAL CONCEBIDO

La fragmentación urbana: el todo es solo la suma de las partes

La teoría urbana que más ha influenciado la forma de ver la ciudad de manera fragmentada tuvo como laboratorio la ciudad de Chicago a principios del siglo XX. El crecimiento de esta ciudad por ese entonces fue muy rápido. En un siglo experimentó una enorme explosión demográfica, consecuencia de las migraciones de origen

diverso, y en 1930 ya contaba con 3.4 millones de habitantes. La ciudad aparecía como un mosaico cultural y étnico muy dinámico, donde coexistían “el sueño americano” y los peores problemas urbanos de la ciudad industrial.

En este contexto, los investigadores del Departamento de Sociología de la Universidad de Chicago, dirigidos por Robert Park, realizaron un amplio y extenso trabajo de campo en que buscaban identificar las ‘leyes’ que permitieran explicar las dinámicas urbanas observadas. Una de las influencias más importantes para el trabajo de la Escuela de Chicago fue la obra del sociólogo alemán George Simmel. Para Simmel (2005), la ciudad es promesa de libertad y de realización del individuo. En la metrópolis el individuo multiplica los contactos con el ambiente social. Aumenta también su movilidad dentro del territorio y, en general, se emancipa de las relaciones que lo unían a los demás miembros de la comunidad. Pero, asociado a esta libertad, Simmel advierte un peligro: la alienación respecto de lo colectivo. La forma de relación que promueve la vida metropolitana sería potencialmente conflictiva, porque promueve el desinterés por los otros (Bettin, 1982). La concepción de la ciudad de Simmel es paradójica, y es sobre esta paradoja que Park y su equipo se propusieron trabajar.

El equilibrio de la sociedad debería estar basado en una armonía entre, por un lado, la ciudad, sus posibilidades de progreso, de anonimato y libertad; y por otro, la comunidad y su poder para cohesionar. Frente a esta tensión, las influencias formalistas de Simmel dejan paso al uso de conceptos durkheimianos, hasta el punto de que buena parte del trabajo de Park puede leerse también bajo las coordenadas de la morfología social de Durkheim. El ambiente urbano, tanto en la concepción de Durkheim como en la de Park, se presenta como producto de la densidad física (la relación entre población, territorio y recursos), de la que se desprende una organización social, un tipo de mentalidad y una cultura particulares.

El acercamiento al formalismo durkheimiano tomará forma posteriormente como ecología urbana (o ecología humana), de la cual Park y sus colaboradores tomaron la idea de la existencia de un orden natural, mientras esperaban encontrar un orden similar en las urbes modernas. En su teoría argumentan que las ciudades están compuestas por áreas naturales distintas físicamente, y que cada una de ellas constituye un mundo social y cultural diferenciado. La proximidad física y el contacto entre los residentes son definidos como los elementos básicos de la organización social de estas

áreas. La combinación de todas estas áreas convertiría a la ciudad en un mosaico de pequeños mundos o vecindarios, separados física y socialmente y con poca interpenetración entre sí (Panfichi, 2013)

El efecto general de los procesos continuos de invasiones y acomodaciones es dar a la comunidad en desarrollo áreas bien definidas, cada una con sus características peculiares, selectivas y culturales. Tales unidades de vida comunitaria pueden denominarse “áreas naturales” o formaciones, para usar el término del ecólogo vegetal... Cada formación u organización ecológica sirve como una fuerza selectiva o magnética que atrae a los elementos de población apropiados y repele las unidades incongruentes. (Park, Burgess, & McKenzie, 1925, pp. 77–78)

En esta línea de pensamiento, la fragmentación de lo urbano es un proceso natural, fruto de la existencia de comunidades que compiten por el espacio y buscan adaptarse a un entorno cambiante. Para la concepción ecológica clásica, la comunidad urbana es un sistema dinámico donde la competencia opera como fuerza organizadora y cohesionadora. Según tal perspectiva, los procesos y el resultado de la configuración social (la organización de la ciudad, por ejemplo) no son fruto de la responsabilidad social:

La teoría ecológica parkiana se levanta desde el concepto “darwinista” de la “lucha por la existencia”. En su opinión, la competencia es el principio activo en la regulación y ordenación de la vida en el reino de la naturaleza. Mediante la competencia se controla la distribución y el número de los organismos vivos y se preserva el equilibrio en los sistemas que definen un hábitat. En su seno, las correlaciones que mantienen los miembros son manifestaciones de un orden vital de base biótica antes que social. En este marco, la ecología define al hábitat y a sus habitantes como comunidad. (Martínez, 1999, p. 27)

Desde este prisma, el peligro que advierte la Escuela de Chicago es que “en una gran ciudad, donde la población es inestable, donde padres e hijos trabajan fuera de casa y a menudo en lugares alejados de la ciudad, donde millares de personas viven durante años cerca unas de otras sin conocerse ni siquiera superficialmente, estas relaciones íntimas del grupo primario se debilitan, y el orden moral en que se apoyaban se disuelve gradualmente” (Park, 1999, pp. 66–67). La relajación de los vínculos que unían al individuo con un determinado espacio donde se agotaba su vida de ser social, y la disminución de la influencia de los grupos primarios, favorecen en gran medida, según Park, el aumento de la desorganización social, de la confusión y del crimen en la gran ciudad.

La forma más simple y elemental de estimar la competencia y la eficiencia de una comunidad como algo diferente de la competencia y la eficiencia de los hombres y mujeres individuales que la componen, 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 (Park, Burgess & McKenzie, 1925, pp. 118).

La respuesta exigía entonces resguardar, promover y restituir la comunidad vecinal, en tanto es portadora de valores que aseguran la socialización cohesiva de sus miembros y constituye un refugio frente a una ciudad que se torna cada vez más impersonal. Para los miembros de la Escuela de Chicago, el vecindario representaba la continuación y supervivencia de formas de solidaridad social preindustriales dentro de la caótica gran ciudad.

Pero la restitución de la comunidad vecinal se hace, recordemos, en un contexto en el cual los procesos y el resultado de la configuración social y la organización de la ciudad son procesos naturales, que escapan a una responsabilidad social. Siendo así, se puede prescindir de un análisis político de la ciudad y de su importancia en la estructura y dinámica urbana. De este modo aparece como posible, y deseable, actuar sobre cada vecindario como una realidad independiente, sin tener que preocuparse por las condiciones estructurales que lo rodean y producen.

La consecuencia de esta concepción es una versión fragmentada de la vida social urbana. Se termina por creer que los barrios son poseedores de una vida independiente de las fuerzas, instituciones y políticas que los conforman (Madden, 2014). Según Lefebvre (1991), la fragmentación de lo urbano en esa visión es una imagen tomada de la descripción ecológica y morfológica; es decir, una imagen limitada que se extiende desmedidamente, porque es fácil y manejable. Produce segregación, al proyectar sobre el terreno, separadamente, los elementos aislados del todo. El mismo Lefebvre sostiene que esta concepción ha impregnado el sentido común y la memoria, y contiene una carga normativa y valórica fuerte y un gran poder ideológico. En la misma línea se sitúa Suttles (1972) cuando sostiene que la idea de barrio promovida desde la Escuela de Chicago se constituyó en un mapa cognitivo que, ante la comple-

jididad creciente de la ciudad, permitió a los urbanistas, profesionales del desarrollo urbano y ciudadanía común, clasificar, separar y simplificar lo urbano, y de este modo se convirtió en un mecanismo de control. Es su poder para simplificar la complejidad de lo urbano lo que le permitió al concepto de barrio “pasar de ser una hipótesis que precisaba ser contrastada y reelaborada conceptualmente en base a las nuevas evidencias empíricas para transformarse en un objeto incuestionable del sentido común académico” (Escolar, 1996, p. 160). Desde allí pasó a la acción pública, a partir de la cual se presionó para que fuese asumido también por los movimientos y organizaciones urbanas.

Si bien con variaciones de tamaño y población, casi todos los gobiernos de las ciudades de Europa, Estados Unidos y América Latina estructuran administrativamente la ciudad en barrios, y en la mayoría de ellas están establecidos los mecanismos a través de los cuales esos barrios se deben relacionar con los gobiernos de la ciudad para solucionar sus problemas. En general, las asociaciones de barrios son oficialmente reconocidas, tienen un papel acotado y funcionan en los marcos dados por los gobiernos. Por su parte, las articulaciones de carácter más contingente, orientadas a objetivos políticos específicos o en torno a agendas que sobrepasan los asuntos “del barrio”, son vistas como disruptivas.

El poder ideológico de la idea de barrio se encuentra vehiculado a través de múltiples políticas de planificación y ordenamiento, programas de intervención urbana, ‘pedagogías’ que promueven la competencia por los recursos, y un mercado que estimula la diferenciación constante con el entorno del barrio para mantener y aumentar las plusvalías. Las comunidades y organizaciones vecinales se ven presionadas a asumir la realidad urbana como compartimentada en espacios estancos, organizarse en función de ellos y circunscribir su actoría comunitaria dentro de sus límites.

Despolitización: el barrio como lugar de lo ‘factible’

Según Subirat (2010), es un error considerar como opuestos lo público y lo privado o mantener relaciones de verticalidad entre quienes deciden y quienes son afectados por la decisión. Se precisa una gobernanza que atienda a la complejidad, a la pluralidad de actores —según género, edad, situación socioeconómica, etnia, etcétera— y a su integración horizontal. Si se sigue este enfoque,

los problemas de las ciudades serían de ‘gobernanza urbana’, es decir, se originarían en desequilibrios en la forma en que se organizan y se toman las decisiones. De hecho, Gorelik (2004) propone la ciudad como escenario ideal para la construcción y fortalecimiento de alternativas políticas y de gestión socialmente incluyentes e innovadoras. Pero la noción de gobernanza urbana, entendida no en un sentido normativo, sino como la forma real en que es moldeado el proceso de desarrollo urbano en el marco del capitalismo moderno, la convierte sobre todo en “arena institucional clave a partir de la cual los estados intentan influenciar las geografías de la acumulación de capital y la reproducción social cotidiana de sus territorios” (Brenner, 2004, p. 456).

De este modo, mientras el contexto geoeconómico global está marcado por fuertes impactos en las relaciones interescales, son los espacios locales y regionales los que se consideran arenas institucionales clave para políticas experimentales y estrategias de gestión: la devolución de tareas y responsabilidades a los municipios; la creación de nuevas estructuras de incentivos para recompensar al empresariado local y catalizar el ‘crecimiento endógeno’; el avance de nuevas formas de trabajo en red de los gobiernos locales, basadas en asociaciones público-privadas; la creación de nuevos distritos de recaudación de ingresos y mayor dependencia de los municipios de las fuentes locales de ingresos, tarifas de usuarios y otros instrumentos de finanzas privadas, entre otros (Brenner & Theodore, 2002b, pp. 369–372).

En un marco donde las condiciones o reglas del juego globales son naturalizadas y asumidas y lo local es puesto como objeto de reflexión y acción, la idea de barrio, prefigurada como espacio urbano delimitado, sin conexión con la totalidad ni con los procesos que la producen, resulta atractiva para la agenda neoliberal, en la medida en que permite reducir aún más la responsabilidad del Estado en la gestión de la ciudad. Así, como antes se ha dicho, en los años ochenta el barrio comenzó a ser utilizado como una nueva escala de gobernanza urbana y quedó fijado como plataforma independiente de los procesos de producción social del espacio.

Específicamente, en el contexto de lo que Brenner, Peck y Theodore (2011) definen como neoliberalización profundizada, el barrio funciona como una escala que se moviliza y privilegia para enfrentar los efectos desestabilizadores de la reestructuración neoliberal. En esta línea se esgrimen los principios de la comunidad y lo local como forma de enfrentar y capitalizar las condiciones de crisis y, al mismo tiempo, minimizar, localizar y desplazar los

fallos, transfiriendo riesgos y responsabilidades al ámbito local (Theodore, Peck, & Brenner, 2009, p. 2). La idea que sostuvieron Park y sus colegas a principios del siglo XX, según la cual una ciudad puede resolver sus problemas ‘volviendo’ al barrio y a la comunidad, vuelve a ser hegemónica. Harvey (1997) nos alerta respecto de que el renacimiento de la comunidad en el marco del diseño urbano y la arquitectura constituye una ‘trampa comunitaria’, la cual consiste básicamente en la invocación de un ‘espíritu comunitario’ para solucionar los problemas de las ciudades.

Obviamente, el argumento esgrimido para enarbolar la bandera del barrio no es la localización de los efectos negativos del capitalismo neoliberal, sino el hecho de que la participación es más eficiente cuanto más descentralizada y cuanto más comprometida está la comunidad. En otras palabras, se apela al contenido ético y cívico que sobrevivió de las formulaciones más radicales de barrio de los años sesenta y setenta. Sin embargo, llevar los procesos de gobernanza urbana a la escala barrial implica desajustar la discusión de las instituciones y procesos urbanos que producen la ciudad (Lefebvre, 1991). Los problemas ‘del barrio’ no requerirían tener en cuenta el funcionamiento urbano global, porque en general resultan de recortes muy pequeños del territorio en los cuales no pueden tratarse los problemas importantes.

Cuando lo urbano se entiende fragmentado, y los fragmentos contenidos y desarticulados de la totalidad, se asume que los procesos participativos quedan incapacitados para abordar las condiciones estructurales en las que se desarrolla la ciudad. Quedan encapsulados a través de la producción de geografías de contención —tecnologías disciplinarias de restricción, control y legitimación de los conflictos derivados de los ajustes neoliberales en el ámbito urbano (Tapia, 2018)— y terminan funcionando como una ideología burocrática que pretende romper enfoques más radicales de urbanismo (Madden, 2014). Esto implica que la participación es promovida solo hasta donde pueda ser controlada, lo que involucra encuadrar las demandas en límites determinados. Aquellas consideradas excesivas serán estigmatizadas como impertinentes o irresponsables. Lo posible será lo factible, lo realista, lo que es compatible con lo que permiten las relaciones sociales capitalistas (Garnier, 2011).

De hecho, a menudo nos encontramos con que se defiende la participación ciudadana a través de los barrios a la vez que las administraciones locales les otorgan, no ya poca autonomía, sino pocos canales de participación democrática (Pratchett, 2004). Por

el contrario, los usan para legitimar y hasta camuflar las políticas urbanas localizadas en los barrios mediante programas paliativos, y no como iniciativas centradas en las condiciones y necesidades de determinados sectores de la ciudadanía (Andersson & Musterd, 2005). Además, los procesos participativos de escala barrial imponen un conjunto de reglas a las comunidades y organizaciones que aspiran a participar de las políticas locales: deben estar dotadas de estructuras de representación formal, reconocidas por la autoridad política; utilizar los canales y procedimientos establecidos en los marcos jurídicos que regulan la participación de la ciudadanía en los asuntos urbanos; y moderar su agenda y demandas a los marcos, ya no de lo posible, sino de lo factible; es decir, aquello que sea ‘técnicamente’ posible de realizar dentro del *statu quo*. Todo lo anterior hace difícil la autogestión urbana, al menos en la forma en que la presenta Lefebvre (2009, p. 135): un conocimiento y dominio de las propias condiciones de existencia. El mismo autor (1970) señala que ello implica un manejo de las decisiones colectivas, en lugar de su completa entrega a las instituciones gubernamentales y sus funcionarios.

En el afán de permanecer dentro de los sistemas de recompensas y financiación que ofrecen los gobiernos, las organizaciones y sus dirigencias buscan encuadrarse dentro de las normas que les impone la legalidad. Lo anterior lleva a que las relaciones en el interior de la organización del barrio tiendan a funcionar bajo la lógica de la integración normativa y el consenso, y tiendan a desvanecerse las discrepancias. En general, el espacio para prácticas disruptivas o innovadoras es menor. Cualquier nuevo poder que emerja en el interior del barrio puede ser visto como una amenaza para la organización que ostenta el poder formal o para el equilibrio de las relaciones con la autoridad. La forma de organización barrial-comunitaria es conservadora, tiende a ser adversa a lo desconocido. De este modo, el valor de la heterogeneidad social, la diversidad y la posibilidad de encuentro y contacto con otras personas, características fundamentales de lo urbano, perderían fuerza en el contexto barrial (Link & Méndez, 2009).

Finalmente, enfrentados los habitantes del barrio a la presión que intenta mantenerlos en marcos limitados de acción, se despolitizan en el sentido profundo del término (Lefebvre, 1970). Erigiendo en regla lo cuantitativo y limitando lo cualitativo —esto es, la diferencia—, el habitar y el habitante se retiran, dejan el paso a especialistas. Se congela su capacidad de imaginar y crear lo urbano. Se reduce lo posible a lo factible (Lefebvre, 1972). Se “estimula

la” que el pensamiento y el deseo se circunscriban a lo que está estipulado previamente que “debe ser” la vida urbana. De este modo, todo esfuerzo por aspirar a la totalidad (lo político) y a la innovación es aplacado.

Discusión

Bajo el influjo de la idea neocológica de barrio, lo vecinal urbano deja de ser el ámbito de potenciales encuentros entre lo político y el habitar, para adoptar una forma fragmentada, contenida y despolitizada: el barrio, que conlleva una representación de la vida social urbana que ya no hace referencia a una particular forma de asentamiento humano (como los barrios que describen Certeau, Giard y Mayol (1999), sino a un encapsulamiento espacial y político de la vida en la ciudad. Lo urbano vecinal se entiende fijo y formalizado, negándose su condición de proceso abierto, dinámico y conflictivo y dejándolo convertido en producto urbano. Es, como describe Merrifield (2011), tratar de saber con certeza tanto el movimiento como la posición de una partícula subatómica, sus características de onda y partícula: la paradoja entre proceso y producto, entre movimiento y resultado, entre la urbanización y lo urbano. Así se busca que el barrio responda a un orden moral y político y que, en tanto espacio dominado, se aleje de la apropiación colectiva, salvo si se presenta en su forma negativa: la propiedad privada (Martínez, 2014).

Pero la superación de la fragmentación y despolitización de lo vecinal no necesariamente implica negar la importancia de los espacios barriales en tanto portadores de identidad o sentidos de pertenencia en la construcción de lo vecinal. Tampoco se trata de menospreciar los vínculos cohesivos y las confianzas surgidas del contacto cara a cara. Lo que denominamos ‘barrio’ efectivamente reporta una referencia cotidiana a la participación del sujeto (o los sujetos) en la totalidad. Sin embargo, no debe darse la idea de que constituye una delimitación o que puede concebirse como una realidad espacial en sí misma, independiente, que determina la acción o crea comunidad. Lo vecinal implica algo contingente, transitorio y siempre incompleto. Por sobre (o por debajo de) las ‘estructuraciones’ que denominamos barrios están los flujos de relaciones urbanas, que superan largamente las limitaciones oficiales o consensuales y las imágenes mentales que nos hacemos de los espacios

locales urbanos. En el momento en que esta referencia se concibe como frontera, se dificulta el flujo de acción que vincula lo vecinal con la ciudad.

De hecho, los ejercicios de mapeo cognitivo, por ejemplo, han demostrado que las percepciones de los límites del vecindario varían con cada individuo. Incluso cuando los límites son fijos, las percepciones del tamaño de uno de esos sectores variarán dependiendo de las características de sus ocupantes y del lugar mismo. Uno de los críticos más astutos e insistentes de la vecindad, el planificador y teórico urbano Reginald Isaacs (1948), invocó la afirmación de Ruth Glass según la cual “los barrios autónomos no existen. Los límites de la vida del barrio varían según las diferentes actividades”.

La concepción de barrio no da cuenta de fenómenos que traspasan las fronteras institucionales en que se divide la ciudad, y tampoco permite comprender todas las demandas y agendas ciudadanas ni las nuevas formas organizativas que se multiplican en la ciudad. ¿Cómo vincular lo vecinal con los flujos y relaciones en la ciudad? ¿Cómo precisar los efectos y las potencialidades de los nuevos procesos migratorios, o el rol de las redes sociales, o las múltiples articulaciones y alianzas que se producen en torno a diversos problemas urbanos, o las nuevas formas organizativas y autogestoras, o las prácticas económicas solidarias y las redes de producción de comunes? ¿Cómo entender la enorme diversidad de relaciones, prácticas, intercambios, agendas y redes que habitan la ciudad más allá de la idea de barrio? ¿Es posible hacerlo sin saltar del barrio a la ciudad? ¿Qué hay más allá del barrio?

Pese a los inmensos aportes de intelectuales como Keller, Madden, Massey, Merrifield, Wellman, Suttles, Harvey, Lefebvre, Purcell, entre muchos otros, no tenemos aún una conceptualización madura que permita nombrar los procesos que suceden fuera de los límites de lo que entendemos por barrio: articulación, vínculos débiles y flujos; y, al mismo tiempo, conjugar sus potencialidades: cohesión, abundancia de vínculos fuertes y sentido de lugar.

Abordar este desafío es importante no solo en términos teóricos, sino sobre todo políticos, porque en la medida en que los sujetos urbanos, sus comunidades y organizaciones sean más conscientes de los contenidos ideológicos que condicionan sus prácticas, y posean más herramientas para ‘nombrar’ las múltiples experiencias que están rompiendo esos condicionamientos, su acción se volverá más creativa y transformadora y se liberarán las posibilidades que contiene lo vecinal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Capítulo 4

Alinsky, S. (2012). *Tratado para radicales. Manual para revolucionarios pragmáticos*. Madrid: Traficantes de Sueños, [Edición original: Nueva York: Random House, 1971]. Versión digitalizada en <http://bit.ly/2myiLPs>.

Andersson, R. & Musterd, S. (2005). Area-based policies: A critical appraisal. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, 96(4), 377–389. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9663.2005.00470.x>

Atkinson, R., Dowling, R., & Mcguirk, P. (2009). Home/Neighbourhood/City/+. *Environment and Planning*, 41(12), 2816–2822. <https://doi.org/10.1068/a42110>

Baringo, D. (2014). La tesis de la producción del espacio en Henri Lefebvre y sus críticos: un enfoque a tomar en consideración. *Quid 16* [Revista del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA], 0(3), 119–135. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/1133>

Bettin, G. (1982). *Los sociólogos de la ciudad*. Versión castellana de M. Galfetti. Revisión general por Tatjer Mir. Madrid: Gustavo Gili.

Brakarz, J. (2009). BID: 25 años de mejoramiento de barrios. En E. Rojas (ed.), *Construir ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana* (pp. 159–171). Washington, D.C.: Banco Iberoamericano de Desarrollo / Fondo de Cultura Económica.

Brenner, N. (2004). Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960–2000. *Review of International Political Economy*, 11(3), 447–488. <https://doi.org/10.1080/0969229042000282864>

Brenner, N. & Theodore, N. (2002a). Preface: From the “New Localism” to the spaces of Neoliberalism. *Antipode*, 34(3), 341–347. <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00245>

Brenner, N. & Theodore, N. (2002b). *The urbanization of neoliberalism: theoretical debates*. Oxford, UK / Malden, MA: Blackwell.

Brenner, N., Peck, J., & Theodore, N. (2011). ¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas. *Urban*, 0(1), 21–40. <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/409/1878>

Castells, M. (1973). Movimientos de pobladores y lucha de clases en Chile. *EURE*, 3(7), 9–35. <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/834/694>

Certeau, M. De, Giard, L., & Mayol, P. (1999). *La invención de lo cotidiano. 2. Habitar, cocinar*. Nueva edición revisada y aumentada presentada por L. Giard. Traducción de A. Pescador. México, DF: Universidad Iberoamericana; Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente. https://monoskop.org/images/1/1c/De_Certeau_Giard_Mayol_La_invencion_de_lo_cotidiano_2_Habitar_cocinar.pdf

Davidson, M. (2008). Spoiled mixture: Where does State-led ‘positive’ gentrification end? *Urban Studies*, 45(12), 2385–2405. <https://doi.org/10.1177/0042098008097105>

Escolar, M. (1996). Fabricación de identidades y neocorporativismo territorial. En H. Herzer (ed.), *Ciudad de Buenos Aires: gobierno y descentralización* (pp. 157–178). Buenos Aires: Centro Educativo Asistencial (CEA)-Ciclo Básico Común (CBC, Universidad de Buenos Aires).

Fisher, R. (1984). *Let the people decide: neighborhood organizing in America*. New York: Twayne.

Garnier, J.-P. (2011). Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad: ¿De qué derechos hablamos... y con qué derecho? Conferencia pronunciada en el *Seminario Habitatge i societat a la Catalunya del segle XXI*, Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Barcelona, 26 de noviembre de 2010. Reproducida en *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 16(909), 1–15.

Gorelik, A. (2004). Para una agenda política de reformas urbanas. En A. Gorelik, *Miradas sobre Buenos Aires, historia cultural y crítica urbana* (pp. 207–224). Buenos Aires: Siglo XXI.

Harvey, D. (1997). The new urbanism and the communitarian trap. *Harvard Design Magazine Changing Cities plus the New Urbanism, Gender and Design*. Essay, (1), 1–3. <http://wsm.wsu.edu/stories/2008/Spring/1harvey.pdf>

Hunter, A. (1979). The urban neighborhood: its analytical and social contexts. *Urban Affairs Quarterly*, 14(3) 267– 288. <https://doi.org/10.1177%2F107808747901400301>

Isaacs, R. R. (1948). The neighborhood theory: an analysis of its adequacy. *Journal of the American Institute of Planners*, 14(2), 15–23. <https://doi.org/10.1080/01944364808978605>

Katznelson, I. (1982). *City trenches: urban politics and the patterning of class in the United States*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Keller, S. (1979). *El vecindario urbano, una perspectiva sociológica* (2a ed.). Madrid [etc.] : Siglo XXI. http://cataleg.ub.edu/record=b1060296~S1*spl

Lefebvre, H. (1970). *La revolución urbana* (3a ed.). Madrid: Alianza Editorial.

Lefebvre, H. (1972). *Manifiesto diferencialista*. México, D.F.: Siglo XXI Editores.

Lefebvre, H. (1991). *De lo rural a lo urbano*. Antología preparada por M. Gaviña. Barcelona: Anthropos. <https://www.insumisos.com/LecturasGratis/lefebvre-henri-de-lo-rural-a-lo-urbano.pdf>

Lefebvre, H. (2009). *State, space, world: Selected essays*. Editado por N. Brenner & S. Elden. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.

Link, F. & Méndez, M. (2009). Ciudad y ciudadanía: ¿el barrio como factor de integración urbana? En Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, Universidad Diego Portales, *Informe de Encuesta Nacional UDP 2009, Chile 2009: Actitudes y percepciones sociales* (pp. 75–83).

Madden, D. J. (2014). Neighborhood as spatial project: Making the urban order on the downtown Brooklyn waterfront. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(2), 471–497. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12068>

Martin, D. (2003). Enacting Neighborhood 1. *Urban Geography*, 24(5), 361–385. <https://doi.org/10.2747/0272-3638.24.5.361>

Martínez, E. (1999). Introducción. En E. Park, R. (ed.), *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana* (pp. 7–37). Barcelona: Ediciones del Serbal.

Martínez, E. (2014). Configuración urbana, habitar y apropiación del espacio. Ponencia presentada en el *XIII Coloquio Internacional de Geocrítica. El control del espacio y los espacios de control*. Barcelona, Universidad de Barcelona, 5–10 de mayo de 2014. <http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2014/Emilio%20Martinez.pdf>

Massey, D. (2012). *Un sentido global del lugar*. En Massey, D., *Un sentido global del lugar* (pp. 112–228). Barcelona: Icaria Editorial.

Merrifield, A. (2011). El derecho a la ciudad y más allá: notas sobre una reconceptualización lefebvriana. *Urban*, (2) (Ejemplar dedicado a: Espectros de Lefebvre), 101–110. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3762685>

Panfichi, A. (2013). Del vecindario a las redes sociales: cambio de perspectivas en la sociología urbana. *Debates en Sociología*, (20–21), 35–48. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/viewFile/6949/7104>

Park, R. E. (1999). *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana*. Barcelona: Ediciones del Serbal. <http://www.antropologiaurbana.cl/wp-content/uploads/2014/08/Park-La-Ciudad.pdf>

Park, R. E., Burgess, E. W., & McKenzie, R. (1925). The city. *Social Forces*, 5, 239. <https://doi.org/10.2307/3004850>

Pavez, M. I. (2008). Los conceptos de unidad vecinal y de barrio en la teoría y práctica urbanística. Antigüedad, siglo XIX y siglo XX. *Documento de Apoyo Docente FAU*, Serie DOC, N.º 474, s/p.

Perry, C. (1929). *The neighborhood unit. A scheme of arrangement for the family-life community*. Vol. VII de *The Regional Plan of New York and its Environs, titulado Neighborhood and Community Planning*. New York: Russell Sage Foundation (reimpresión en New York: Arno Press, 1974).

Philpott, R. (1991). *Burial practices in Roman Britain: a survey of grave treatment and furnishing A.D.43–410*. Oxford, UK: British Archaeological Reports (British Series) 219.

Pratchett, L. (2004). Local autonomy, local democracy and the ‘new localism’. *Political Studies*, 52(2), 358–375. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2004.00484.x>

Sabugo, M. (1992). Placeres y fatigas de los barrios. *Anales del Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas “Mario Buschiazzo”, 1989–1991*. Vol. 27–28, 185–191. http://www.iaa.fadu.uba.ar/publicaciones/anales/Anales_27_28.pdf

Silver, C. (1985). Neighborhood planning in historical perspective. *Journal of the American Planning Association*, 51(2), 161–174. <https://doi.org/10.1080/01944368508976207>

Simmel, G. (2005). La metrópolis y la vida mental. *Bifurcaciones: Revista de Estudios Culturales Urbanos*, (4). <http://www.bifurcaciones.cl/004/reserva.html>

Subirat, J. (2010). Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas. *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, 74(2), 16–35. <https://bit.ly/2Zb5QSL>

Suttles, G. D. (1972). *The social construction of communities*. Studies of Urban Society. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Tapia, V. (2016). *Geografías de la contención: políticas de escala barrial en el Chile post dictadura (1990–2014)*. Tesis de doctorado no publicada. Doctorado en Geografía, Planificación Territorial y Gestión Ambiental Universidad de Barcelona.

Theodore, N., Peck, J., & Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales* [Santiago, Chile: SUR], 66. <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=898>

Warren, D. I. (1977). The functional diversity of urban neighborhoods. *Urban Affairs Review*, 13(2), 151–180. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/107808747701300202>

Wellman, B. & Leighton, B. (1979). Networks, neighborhoods, and communities: approaches to the study of community question. *Urban Affairs Quarterly*, 14(3), 363–390. <https://doi.org/10.1586/14789450.4.2.239>

CAPÍTULO 5

Políticas de escala barrial en el Chile neoliberal¹

VERÓNICA TAPIA

REESTRUCTURACIÓN NEOLIBERAL “A LA CHILENA” Y LAS POLÍTICAS DE ESCALA BARRIAL

Hace aproximadamente tres décadas (1988), se votó en las urnas la salida del dictador Augusto Pinochet; sin embargo, pocas muestras existen de haberse superado dicho periodo. Por el contrario, se observa en la actualidad un momento de inflexión, malestar y procesos de politización de la sociedad chilena (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2012; 2015), la que mira con atención las bases sobre las cuales se ha construido el país desde la dictadura cívico-militar, las promesas de la democracia, la oferta de cambio de la centroderecha, y ahora la posibilidad de construir (o no) nuevas bases para el Chile de las próximas décadas.

En este marco surge una paradoja inquietante: ante un ciclo de movilización social crítica a aspectos clave del modelo neoliberal, ¿por qué el aparente conformismo con los temas urbanos? Esto resulta paradójico considerando la enorme importancia del llamado “movimiento de pobladores” de fines de los sesenta, y activo

1 | Este texto está basado en un artículo de la autora publicado originalmente con el título “Geografías de la contención: el rol de las políticas de escala barrial en el Chile neoliberal”, *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 22.592 (2018). <https://doi.org/10.1344/sn2018.22.20272>

durante la dictadura (Castells, 1973; Castillo, 2014), así como las temibles cifras de desigualdad y pobreza urbana en el país (Arriagada, 2014).

Proponemos que la razón que explica este aparente conformismo e invisibilidad frente a la estructuración neoliberal en la dimensión urbana es justamente el despliegue exitoso de políticas en este campo, iniciadas en dictadura, pero extensivas a los gobiernos posdictatoriales. Estas políticas han facilitado estructuralmente la implementación de procesos neoliberalizadores —básicamente, la mercantilización casi total del suelo y la vivienda y el desarrollo urbano en general—, pero también han significado la promoción de discursos que han contribuido a naturalizar estos procesos y apuntalar la hegemonía del modelo neoliberal. Asimismo, durante un largo periodo contemplaron como eje primordial la desmovilización política, esto es, impedir que los sectores que en dictadura habían apoyado reivindicaciones, fundamentalmente en torno a la vivienda, afectaran el denominado retorno a la democracia.

De ahí el problema y apuesta de distinguir entre la dictadura y los gobiernos posdictatoriales chilenos de 1990 a la fecha, periodo marcado por cuatro gobiernos de centro-izquierda (Concertación de Partidos por la Democracia, o simplemente Concertación), un cambio de signo político a la centroderecha y posteriormente la vuelta de la centroizquierda en un formato nuevo que incorpora al Partido Comunista como parte de la coalición (Nueva Mayoría): Patricio Aylwin (1990–1994), Eduardo Frei (1994–2000), Ricardo Lagos (2000–2006) y Michelle Bachelet (2006–2010) por la Concertación; Sebastián Piñera (2010–2014) como líder de la centroderecha; finalmente, la vuelta de Michelle Bachelet (2014–2018).

Existe continuidad entre la dictadura y los gobiernos posteriores en términos del mantenimiento de los elementos básicos neoliberales y sus matices, al mismo tiempo que se plantea una preocupación por los sectores más pobres del país, cuya situación se traduce en la actualidad en términos de desigualdad. En tanto estos matices de diferencia no tocan el núcleo de los principios neoliberales, aportan a su fortalecimiento y legitimación. Desde el punto de vista urbano esto es claro, pues la faceta espacial de las transformaciones promovidas por el régimen cívico-militar ha sido sostenida por los gobiernos siguientes, con independencia de su signo político. De ahí que coincidamos plenamente con Hidalgo, Santana y Alvarado (2016) en denotar el periodo como posdictadura y no como retorno a la democracia, en tanto existe continuidad en términos de la estructura económica en tanto ideología dicta-

torial. Esto en el marco de lo que llamamos la cláusula de divorcio firmada entre los líderes militares y civiles de la dictadura y la elite política prodemocrática (Delamaza, 2005): cláusula que establece que, entre el cuestionamiento a los principios reguladores de la sociedad chilena y la estabilidad del sistema democrático, el deber y responsabilidad política es privilegiar este último. De modo que la estabilidad está siempre condicionada al mantenimiento de los principios reguladores que definen el sistema democrático “recuperado”. Así, la transición chilena habría sido más o menos exitosa en términos de democratización política (participación política libre), pero altamente limitada en términos de democratización social (igualdad social y económica). Como resultado, el proceso de transición chileno da cuenta de una democracia restringida, tutelada y de baja intensidad (Garretón, 2000).

Las políticas públicas posdictatoriales se caracterizan, así, por un doble objetivo: por una parte, asegurar la estabilidad del sistema político para continuar con las principales directrices del modelo neoliberal; y por otra, diferenciarse del pasado en términos de desarrollar políticas públicas sociales centradas en la población más pobre del país. Todo ello con una condición inapelable: el respeto irrestricto a la cláusula de divorcio de la transición chilena y el sacrificio que esta conlleva. Es en ese marco que las políticas de escala barrial tendrán un rol preponderante, como contención de las consecuencias de los procesos de neoliberalización en la dimensión urbana.

CHILE EN EL CONCIERTO LATINOAMERICANO

En esta línea, las dictaduras latinoamericanas, y específicamente la chilena, constituyeron el golpe de timón básico que permitió un nuevo orden social (Garretón, 2012), basado en la retirada del Estado Desarrollista o lo que se ha llamado Estado Nacional de Bienestar Keynesiano, y la rearticulación neoliberal. Estos procesos de neoliberalización se desarrollan en dos etapas fundamentales. Primeramente, en la década de los ochenta, una etapa de liberalización económica que, en síntesis, buscaba la reducción del tamaño del Estado y la redefinición de las relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil en términos del modelo neoliberal. Posteriormente, en los años noventa, se observa que las promesas de la liberalización no se cumplían del todo y que la pobreza seguía siendo un

enorme problema: de ahí la necesidad de una vuelta del Estado, reinventado.

La resurrección del Estado será en términos neoliberales, en tanto los “efectos colaterales” del modelo — evidenciados en la población marginada— ponían en peligro la estabilidad del proceso. Por tanto, la integración social se definirá como tarea prioritaria. Es en dicho contexto que las políticas de escala barrial tendrán un rol fundamental, pues no solo están orientadas a la compensación por las disfuncionalidades de una economía de mercado, sino que se constituyen como pilares centrales y vitales de reorganización social (Lechner, 2003). La vuelta al Estado se refleja, entonces, en políticas públicas con una nueva terminología, asociada a conceptos como capital social, cohesión social, empoderamiento, participación, etcétera (Molyneux, 2000), nociones vinculadas al repliegue de políticas públicas de carácter universal y el despliegue de políticas públicas de carácter focalizado, con énfasis en la responsabilidad y participación de la ciudadanía, la comunidad y lo local. Así, esta focalización implica la retirada de los derechos sociales universales; la transformación de los derechos en beneficios; el carácter individualizado de estos; y la consolidación de un sistema compensatorio donde los pobres tienen estos beneficios, mientras esperan su “entrada” al mercado (Alonso, 2000).

En Chile, el proceso descrito se evidencia en la fundación dictatorial del Estado subsidiario, el cual, en términos económicos, implica liberalización, apertura externa y privatización; y en el campo social, la reducción del gasto social, transferencia de funciones estatales al sector privado, eliminación de los programas y políticas de garantía universal, introducción de mecanismos de mercado en la asignación de recursos públicos (subsidio a la demanda), y focalización de estos en los sectores más pobres, entre otros aspectos.

NEOLIBERALIZACIÓN EN CLAVE URBANA

Específicamente en el campo urbano, los programas de mejoramiento barrial latinoamericanos serán una de las acciones más relevantes en términos de focalización espacial y social, con una importancia estratégica en la reducción del conflicto que acarrea la pobreza urbana. Dichos programas aseguran estabilidad y gober-

nabilidad, aspectos clave para la competitividad de las ciudades en la lógica global, donde se pueden distinguir tres etapas de implementación:

a) Un primer momento caracterizado por la orientación a solucionar el problema de los asentamientos informales², es decir, proveer infraestructura y servicios urbanos básicos, así como la regularización de la tenencia de la tierra de conjuntos de viviendas irregulares.

b) En un segundo momento se integra el componente participativo y de desarrollo comunitario, para la constitución de las iniciativas de mejoramiento barrial como programas integrales, en el sentido de incluir infraestructura urbana (no solo vivienda) y acciones relativas a la atención a grupos vulnerables, generación de ingresos, educación, salud, y otras actividades sociales.

c) Un tercer momento sería la incorporación de los problemas de la ciudad formal. Si anteriormente el énfasis estaba puesto en los asentamientos informales, para el fin de los años 2000 se distingue un proceso de deterioro de barrios originalmente regulares, los cuales presentaban problemas similares a los de los irregulares; es decir, deterioro físico y social de conjuntos de viviendas construidos por el Estado para familias de bajos ingresos, que fueron convirtiéndose prácticamente en guetos. Esto se conceptualiza como problemas de “segunda generación”; es decir, no solo deterioro físico, falta de vivienda e irregularidad, sino también agudos problemas en el ámbito de las relaciones sociales en los barrios de viviendas construidas por el Estado, en los cuales comenzaban a evidenciarse problemas homólogos a los de los asentamientos irregulares: bajos niveles de servicios de la infraestructura, mala calidad de las viviendas, deterioro de las relaciones comunitarias y alta incidencia de problemas de seguridad y convivencia ciudadana.

2 | En Chile llamados también “campamentos”.

Con estas tres etapas de implementación, principalmente se asegura la privatización y mercantilización total del suelo, de la vivienda y del desarrollo urbano, todo ello en el marco de la ley que establece que el suelo urbano no es un recurso escaso, sino ilimitado, y que su uso y rentabilidad debían ser definidos por la mayor rentabilidad y la inversión privada (Gurovich, 2014).

El golpe de gracia sería la política habitacional, donde se repliega la política de derecho a la vivienda y se despliegan los subsidios como beneficio individual para acceder a la vivienda, por la vía de un subsidio a la demanda; es decir, el individuo es el responsable directo de alcanzar su solución habitacional en términos de la lógica de mercado. En esta línea, el Estado entregará a los privados todo el ciclo de la política habitacional, desde la vivienda social a la general, sometido a la lógica del lucro (Rodríguez & Rodríguez, 2013).

Los gobiernos posdictatoriales han mantenido los principios que guían el paradigma descrito y, como hemos dicho, aunque las cifras acusan agudos niveles de desigualdad socioespacial, poco se ha hecho para modificar las bases que sustentan el modelo. La mercantilización del suelo, de la vivienda y del desarrollo urbano es clara, lo que se suma a un marco de planificación que es contradictorio y engorroso. De este modo, no existe una política urbana chilena consistente; sus propuestas son más bien iniciativas inconexas que tienen como foco las políticas de vivienda social —de nuevo la focalización en la pobreza— que, por su carácter subsidiario y entregado a los agentes privados, están marcadas por condiciones de constructibilidad y localización sumamente restrictivas.

Lo anterior implica una paradoja: por una parte, a partir del año 2006 se identifica un giro desde la cantidad a la calidad de las viviendas, según el cual la política habitacional intenta enfocarse en un modo de desarrollo urbano en que la escala barrial representa el interés por la calidad de vida urbana de los habitantes de conjuntos de vivienda social. No obstante, la realidad es que, al no enfrentar el tema de la privatización del proceso urbano, la política habitacional sigue construyendo allí donde el suelo es más barato (regularmente en periferias de poca o nula infraestructura y servicios) y, por tanto, acrecentando las brechas y desigualdades urbanas. La ironía en ello no es precisamente alegre: mientras se “recupera” un barrio se degenera otro.

TRAYECTORIA DE LAS POLÍTICAS DE ESCALA BARRIAL EN EL CHILE POSDICTADURA

El barrio como escala de planificación no está formalizado en los instrumentos legales que regulan la planificación urbana chilena, siendo las juntas de vecinos la entidad pertinente al ámbito local. De esta manera, el barrio —en tanto protagonista de políticas urbanas— tiene la particularidad de haberse promovido sin estatus legal, como escala de intervención contingente y relevante. Ello ha tenido lugar durante los gobiernos posdictatoriales a partir de programas de mejoramiento barrial, liderados principalmente por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu).³

El barrio aparece de manera definitiva y explícita en los marcos de acción del Minvu con el Programa Chile Barrio (1997–2006). Este representa la continuidad del programa de saneamiento de poblaciones promovido por el Banco Interamericano de Desarrollo,⁴ pero es el primero financiado exclusivamente a través de fondos nacionales, con foco en la radicación de asentamientos informales y énfasis en la integralidad y la dimensión social propia de la segunda etapa de implementación del enfoque de políticas de escala barrial. El Programa Chile Barrio surgió el año 1997 y se enmarcó en el Programa de Superación de la Pobreza implementado durante el segundo gobierno de la Concertación, que reconocía la existencia de un sector de la población que parecía no poder superar su condición a través del crecimiento económico, ni tampoco de las políticas sociales tradicionales.

Así, Chile Barrio incorpora dos lineamientos políticos fundamentales: primero, la focalización territorial como un elemento nuevo para aumentar la eficiencia y eficacia de la acción pública en materia de superación de la pobreza; y segundo, la consideración del actor privado —en reemplazo del Estado— como protagonis-

3 | Existen otras iniciativas que consideran el barrio como escala de intervención, tales como el programa “Barrio en Paz”, del Ministerio del Interior, vinculado a temas de seguridad; o el programa de Fortalecimiento de Barrios Comerciales, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, con objetivos de innovación económica y emprendimiento. En este artículo interesan los programas de escala barrial liderados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en tanto principal entidad gubernamental encargada del diseño e implementación de políticas públicas urbanas.

4 | El Programa de Mejoramiento de Barrios (1983–1994), iniciado en dictadura y con financiamiento directo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), es el primer programa implementado en América Latina con focalización espacial y social para otorgar servicios urbanos mínimos y tenencia formal de propiedad a la población que vivía en asentamientos informales (Sepúlveda, 1994). Una vez finalizado el financiamiento BID, parte de los objetivos se continuaron en el Programa de Mejoramiento de Barrios del Ministerio del Interior; sin embargo este programa no constituye una proporción relevante del presupuesto nacional (Dirección de Presupuestos, 2012, en <http://www.dipres.gob.cl/597/w3-article-139765.html>), siendo el Programa Chile Barrio la evolución de dicha iniciativa (Rojas, 2009).

ta operativo de estas acciones (Minvu, 2010). Ambos principios se plasmarían en el Programa Chile Barrio: en coherencia con la política urbano-territoria implementada en la época, la provisión de vivienda definitiva era conducida y realizada por capitales privados, de acuerdo con la lógica del mercado, y el programa adhería al principio de focalización de las políticas sociales, con incorporación de la dimensión territorial. El principal instrumento del Programa Chile Barrio fue el “Catastro de campamentos y asentamientos irregulares” (Instituto de la Vivienda, 1997), que identificó y caracterizó 972 asentamientos precarios existentes a esa fecha.

En este marco, según señala el Minvu (2010), el Programa Chile Barrio define como objetivo central:

contribuir, a través de una acción intersectorial de carácter integral, a la superación de la pobreza de los habitantes de asentamientos precarios identificados en el Catastro Nacional de Asentamientos Precarios, poniendo a su disposición alternativas para un mejoramiento sustancial de su situación residencial, de la calidad de su hábitat y de sus oportunidades de inserción social y laboral. (p. 12, n. 11)

Para ello, diseña un modelo operativo articulado en tres ejes (p. 19): el Proyecto Habitacional (solución concreta de vivienda y mejoramiento barrial a través de la provisión de subsidios existentes); el Servicio para el Desarrollo del Barrio (apoyo técnico en terreno para promover y facilitar la participación de la población del asentamiento en las decisiones); y finalmente, el Programa Un Barrio para mi Familia (intervención realizada una vez que los conjuntos de vivienda social eran entregados, con el fin de dejar instaladas capacidades para el desarrollo de los nuevos barrios).

Sin embargo, a partir del año 2001, coincidente con el tercer gobierno de la Concertación encabezado por Ricardo Lagos, se observa una serie de críticas y modificaciones al Chile Barrio. Principalmente, el programa consideraba como cumplimiento de la meta los asentamientos egresados según el catastro de 1997; pero para el año 2001 fue evidente que el problema era mucho más complejo, pues a medida que egresaban campamentos, se formaban otros nuevos. Ignorando este último punto, se decidió acelerar el cumplimiento de los objetivos del programa a través de una estrategia de intervención total de los asentamientos considerados en el catastro.

El programa estuvo sometido a varias tensiones. Internamente se criticaba que pudiera fomentar, en vez de aminorar, las tomas de terreno, ya que ofrecía solución rápida y priorizada a

asentamientos informales; también, que generaba una competencia y discriminación entre aquellos que postulaban a los subsidios habitacionales sin vivir en los asentamientos catastrados, y aquellos que no cumplían los requisitos de los subsidios, pero obtenían beneficios por el hecho de residir en campamentos. Desde el punto de vista más académico, varias eran las inquietudes (Margarit, 2003; Rodríguez & Sugranyes, 2004; Saborido, 2005): las operaciones del programa significaban fomentar lógicas clientelares y favores políticos; las soluciones habitacionales reforzaban la lógica segregadora, al localizarse en los terrenos más baratos; mientras el programa se ejecutaba, los campamentos continuaban surgiendo; el programa afectaba redes de solidaridad y tejido social que se habían construido durante años, al implementar una lógica de solución individual de vivienda; y finalmente, las nuevas viviendas muchas veces eran de peor calidad que las construidas por los mismos habitantes.

Es en este marco que asumió la presidencia Michelle Bachelet el año 2006, cuando se daría a conocer una evaluación que recomendaba la no continuidad del Programa Chile Barrio. En ese momento, el tema prioritario eran los habitantes de los barrios de vivienda social formal (los “con techo”), por lo que el nuevo programa, Quiero Mi Barrio, adquirió especial protagonismo y lideraría una nueva etapa en las políticas urbanas habitacionales.

El Programa Quiero Mi Barrio (2007–2010) tiene como fecha de nacimiento el 27 de diciembre del año 2005, cuando Michelle Bachelet, a pocos días de enfrentarse a la segunda vuelta electoral, anunció la medida número 30 de su futuro gobierno: “Un amplio programa de intervención urbana, identificando 200 barrios a mejorar en todo Chile”.⁵ Esta medida fue asumida legalmente a través del Decreto Supremo N.º 14 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, donde se la denomina Programa de Recuperación de Barrios y se define el reglamento y objetivos de la iniciativa, también incluidos en el manual de procedimientos, contenido en la Resolución Exenta N.º 4119 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Ambos instrumentos son los que regulan el programa desde 2007 a la fecha, de manera que este se extendió desde el primer gobierno de Bachelet (Quiero Mi Barrio), pasando por el gobierno de Piñera (Programa de Recuperación de Barrios) y retomándose en el segundo gobierno de Bachelet (Quiero Mi Barrio II), con distintas nomenclaturas, pero los mismos principios articuladores.

5 | Véase medida 30 (Medio Ambiente y Ciudad), en Cooperativa.cl, “Bachelet anunció 36 medidas para sus 100 primeros días de gobierno”, 27 de diciembre de 2005. <https://bit.ly/2ZgFj6m>

El objetivo central del programa es el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de barrios que presentan problemas de deterioro urbano, segregación y vulnerabilidad social.⁶ El deterioro urbano se refiere a situaciones tales como segregación urbana; déficit o deterioro del espacio público, infraestructura y/o de equipamiento colectivo; imagen ambiental degradada y/o problemas de conectividad y/o accesibilidad. La vulnerabilidad social, en tanto, se refiere a situaciones donde los habitantes tienen un débil sentido de pertenencia, estigmatización negativa, deterioro en las relaciones sociales, inseguridad ciudadana, concentración de problemas en ámbitos de educación, recreación y cultura, emprendimiento y población vulnerable.

Para ello se definen tres etapas de intervención:

Etapas 1

Elaboración del Contrato de Barrio: difusión del programa y conformación de equipos ejecutores; realización de un diagnóstico participativo del barrio; con base en ello, la formulación del Proyecto Integral de Recuperación del Barrio, el cual se concretiza en la definición de las obras físicas por realizar (Plan de Gestión de Obras) y las acciones sociales que se implementarán (Plan de Gestión Social). Además, el programa contempla la constitución de un Consejo Vecinal de Desarrollo (CVD), conformado por vecinos y vecinas del principal barrio interlocutor y entidad representante del barrio. Este consejo es el que suscribe el contrato de barrio que expone el Plan de Gestión de Obras y Plan de Gestión Social comprometido entre las partes, con el Minvu y el municipio.

Etapas 2

Ejecución del Contrato de Barrio: corresponde a la ejecución del Plan de Gestión de Obras y de Gestión Social. Esta ejecución tiene como principio rector el lograr la mayor participación posible de los vecinos y vecinas, profundizando el vínculo iniciado con ellos, y fortaleciendo la confianza, las redes y los liderazgos propios del barrio, esto a través de una dinámica de trabajo conjunto con el CVD en el acompañamiento y monitoreo del Contrato de Barrio, tanto en las obras físicas como en las sociales.

6 | Si bien el programa integró nuevas tipologías de barrio, a saber, los barrios de interés patrimonial (2011) y los barrios de interés regional (2012), en magnitud y objetivos el foco sigue puesto en los barrios identificados como vulnerables.

Etapa 3

Evaluación y cierre: actividades relacionadas con la evaluación y cierre del programa; a saber, una evaluación participativa de los productos y resultados del programa, así como la sistematización y formulación de una agenda futura que permita la sostenibilidad del programa.

Este programa fue catalogado por el mismo Ministerio (2008) como un cambio de paradigma en las políticas urbanas, consecuente con el proyecto de integración social de la apuesta del gobierno de Bachelet. Así, el Programa Quiero Mi Barrio abordaría por primera vez el mejoramiento y la recuperación de la ciudad construida en la dimensión de barrio, basándose en el mejoramiento del entorno barrial y el fortalecimiento de la participación ciudadana como elementos fundamentales de las políticas habitacionales y urbana.

Desde el mundo académico también se coincidía con esta visión, siendo el referente obligado la publicación del libro *Los con techo* (Rodríguez & Sugranyes, 2005), donde se planteaba que el problema de la vivienda había cambiado: si antes radicaba en la situación de las familias pobres “sin techo”, ahora se refería a las políticas habitacionales dirigidas a la entrega de viviendas para los sectores pobres, ya que estas no cumplían con los estándares mínimos para una buena calidad de vida. De ahí se identificaba un punto de inflexión, el cual implicaba reconocer que el stock de vivienda social era en sí un problema, reconocimiento que permitiría pasar de una etapa donde los sin casa tienen techo, a una donde la tarea fuera hacer de ese techo una vivienda digna e integrada. Una de las propuestas era justamente la rehabilitación física y social de los conjuntos de vivienda social construidos desde la década de los noventa y el mejoramiento de las poblaciones de los años cincuenta y sesenta.

El Programa de Recuperación de Barrios (2010–2014) siguió la misma senda que el anterior, pero con modificaciones relevantes; entre ellas, la concursabilidad. Esto implicó que los municipios, como autoridades locales, concursaran para la asignación de los recursos, y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo designara las propuestas que se van a realizar.

El Minvu considera la concursabilidad como una manera de establecer roles más activos por parte de los municipios y de los vecinos en el proceso de recuperación de barrios, lo que —de acuer-

do con la evaluación del Ministerio (2014b, p. 36)— permite una focalización de la inversión a partir de una selección objetiva de los barrios concursantes. Con ello se haría posible llegar efectivamente a los más vulnerables en términos físicos y sociales, además de facilitar un mayor compromiso con la intervención y un sentido de pertenencia respecto de la recuperación proyectada. A ello se suma la decisión de establecer un aporte económico tanto de los municipios como de los vecinos, lo que —según la misma evaluación— tiene por objetivo lograr un mayor compromiso durante el proceso de recuperación y su etapa posterior, asociada al cuidado y mantención de la propia intervención urbana en función de una regeneración sustentable.

El resultado del sistema de acceso a los recursos descrito implicó la selección de 15 nuevos barrios para ingresar al programa el año 2011; para el año 2012 se formalizó el sistema, lanzándose el primer concurso regular de recuperación de barrios, lo cual significó el ingreso de 41 nuevos barrios; y el año 2013 tuvo lugar la segunda versión, donde ingresaron 50 más.

Finalmente, el Programa Quiero Mi Barrio II (2014 a la fecha) mantiene los mismos principios generales de los procesos establecidos a partir del 2011; es decir, la principal vía de incorporación de barrios será a través de concurso y manteniendo el aporte municipal y vecinal (Minvu, 2014c).

Al día de hoy y de acuerdo a cifras del Minvu (2014a; 2015), en casi una década de implementación han sido seleccionados 520 barrios en todo Chile (221 vía concurso), lo cual corresponde aproximadamente a 1 millón de personas beneficiadas, lo que equivale al 7% de la población total del país. De estos, 200 corresponden al Quiero Mi Barrio, 117 al Programa de Recuperación de Barrios y 203 a la segunda parte del Quiero Mi Barrio.

Tabla 1. Trayectoria de las políticas de escala barrial posdictatoriales

PROGRAMA	FECHAS	GOBIERNO	ÁREAS DE INTERVENCIÓN	GENERACIÓN POLÍTICAS DE MEJORAMIENTO BARRIAL	OBJETIVOS	MODELO OPERATIVO
CHILE BARRIO	1998-2006	Eduardo Frei Ricardo Lagos	972 asentamientos informales	Segunda generación: políticas dirigidas a asentamientos informales con enfoque integral.	Superación de la pobreza de los habitantes de asentamientos precarios.	a) Provisión de vivienda social. b) Fomentar la participación activa de la población del asentamiento en las acciones del programa. c) Fomentar la participación activa de la población del asentamiento en las acciones del programa. d) Asegurar sustentabilidad del cambio social en los nuevos conjuntos de vivienda social construidos en el marco del programa.
QUIERO MI BARRIO I	2007-2010	Michelle Bachelet	200 barrios	Tercera generación: mejoramiento de conjuntos de vivienda formal.	Mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de barrios que presentan problemas de deterioro urbano, segregación y vulnerabilidad social.	a) Obras de infraestructura para el mejoramiento del entorno (Plan de Gestión de Obras). b) Acciones sociales que contribuyan a fortalecer el tejido social de los barrios (Plan de Gestión Social). c) Participación de la comunidad a partir de la conformación del Consejo Vecinal de Desarrollo.
RECUPERACIÓN DE BARRIOS	2010-2014	Sebastián Piñera	117 barrios			
QUIERO MI BARRIO II	2014-2017	Michelle Bachelet	203 barrios			

Elaboración propia a partir de documentos oficiales.

POLÍTICAS URBANAS DE ESCALA BARRIAL POSDICTATORIALES: CLAVES DISCURSIVAS⁷

La noción de barrio del Programa Chile Barrio está directamente relacionada con el panorama de los asentamientos informales existentes hacia finales de la dictadura. Así, el barrio se entiende en un primer momento como la escala de intervención focalizada de las políticas urbanas, la cual permitiría transformar esos asentamientos informales o “campamentos” en asentamientos formales; es decir, “barrios”. De esta manera, la connotación es doble: los campamentos son barrios en potencia, pues son los sectores más pobres de la ciudad, pero al mismo tiempo tienen una serie de atributos que se pueden “rescatar” a partir de la política pública.

Según lo señala el Minvu (1998, p. 2), la “naturaleza” de estos campamentos o barrios en potencia es la de “concentrar una proporción significativa de las personas que se encuentran bajo la línea de la pobreza, constituyéndose en uno de los principales bolsones de concentración territorial de pobreza e indigencia” (p. 2). La utilización del término “naturaleza” indica la condición dada de estos asentamientos, lo que permite omitir la discusión acerca de las causas estructurales de esta concentración de pobreza, y también eliminar de plano la modificación de las políticas públicas urbanas y sociales implementadas en dictadura. Además, se trata de unidades territoriales delimitadas y autocontenidas, donde —según plantea la misma fuente— “el tamaño y densidad de [los] asentamientos es muy variable, pudiendo oscilar en un rango de 20 a 400 viviendas precarias”. A ello agrega que los habitantes de estos campamentos “presentan importantes carencias materiales (viviendas inadecuadas, ausencia de servicios básicos como alcantarillado, agua potable, luz eléctrica y accesos irregulares); y, asimismo, estrategias de sobrevivencia precarias y débiles las que se reflejan en la informalidad e inestabilidad en los puestos de trabajo y marginalidad respecto de las oportunidades que ofrece el país”. Es decir, el hecho de vivir en estos sectores revelaría que sus habitantes tienen ciertas características intrínsecas que les impiden acceder a las oportunidades que efectivamente ofrecería el país para

7 | En coherencia con los lineamientos teóricos propuestos por la Economía Política Cultural, el artículo propone la metodología del análisis crítico de discurso en su variante estratégica relacional para analizar los discursos del Chile neoliberal, específicamente los referidos a la dimensión urbana y la noción de barrio. Además, propone como prioridad debatir el lenguaje de la doctrina neoliberal, especialmente el carácter de inevitable con el cual es presentado, esto pues los gobiernos, pese a las diferencias de escala y orientación política, asumen los procesos de neoliberalización como meros datos cotidianos a los cuales no queda más que plegarse, por lo que la investigación discursiva permite cuestionar esta naturaleza dada de la reestructuración neoliberal.

mejorar sus condiciones de vida. El corolario es que la responsabilidad y el agente de esta situación es el individuo y no el colectivo. El discurso permite afirmar, entonces, que el problema no es el proyecto país, pues este sí da las oportunidades, sino las personas de estos barrios en potencia, recayendo en ellas la responsabilidad última.

El mismo texto del Minvu citado continúa señalando que el Programa Chile Barrio tiene por objetivo “contribuir a través de una acción integrada a la superación de la pobreza de los habitantes de los asentamientos precarios del país, a través de un mejoramiento sustancial de su situación residencial, de la calidad de su hábitat y de sus oportunidades de inserción social y laboral”. Es decir, el rol del programa es una “contribución” a la superación de la pobreza, recurso discursivo que permite intervenir focalizadamente, pero al mismo tiempo esquivar responsabilidades de carácter estructural. De este modo, agrega, “se busca complementar y coordinar recursos financieros y capacidades técnicas de ministerios y servicios públicos con los del mundo privado, representado por las organizaciones de la sociedad civil y del ámbito empresarial, de modo de ponerlos a disposición de la población que habita estos asentamientos para concebir proyectos articulados de superación de la pobreza a nivel local”. Es decir, la integralidad está asociada a la apuesta por una gobernanza entre la dimensión pública y privada, donde el ámbito empresarial tiene un rol preponderante en la superación de la pobreza, siempre bajo una noción de lo local restringido a un perímetro y marco de acción definido.

La lógica de convertir los campamentos/barrios en barrios formales está asociada a parámetros definidos sobre lo que es el desarrollo comunitario e inserción social, que descansaría en último término en el ímpetu personal. Así, uno de los objetivos del programa es “dejar capacidades radicadas en las comunidades de los asentamientos precarios intervenidos para que éstas queden en condiciones para formular y ejecutar iniciativas propias y puedan acceder a los beneficios (servicios y/o programas) de las redes públicas y privadas, en un horizonte temporal mayor a la intervención del Programa Chile-Barrio propiamente tal” (p. 3). Apelando a la noción de comunidad, el barrio tendría como característica ser depositario de una comunidad que es capaz de pensar y realizar iniciativas propias y, de ese modo, acceder a los beneficios que están allí a la espera de ser utilizados. No se trata de oportunidades que no existen; por el contrario, el discurso articula una narrativa donde las oportunidades y los beneficios efectivamente están, y la razón de que estos habitantes no los “aprovechen” radica en que no cuentan con las capacidades para ello.

Así, se comprende la denotación de “usuarios” con la cual se cataloga a las personas que habitan estos campamentos, de modo que “los usuarios potenciales del programa son las familias u hogares de los asentamientos consignados en el Catastro Nacional de Asentamientos Precarios”. En este sentido,

serán usuarios participantes del programa aquellos usuarios potenciales que, además de los anteriores, reúnen las siguientes características: pertenencia a asentamientos precarios respecto de los cuales exista viabilidad técnica y económica para su radicación o erradicación; pertenencia a comunas cuyos Municipios hayan expresado o suscrito los compromisos municipales mínimos para participar institucionalmente en el programa; pertenencia a asentamientos comunitarios cuya comunidad de familias haya suscrito los compromisos y aportes mínimos para participar como usuarios del programa. (Minvu, 1998, p. 4)

De manera que los “usuarios” deben cumplir una serie de requisitos para poder acceder a ser parte del programa. El discurso del “compromiso” se entiende, entonces, en el marco de la contención de las posibles tomas de terrenos que se esperaban con el fin de la dictadura, preocupación central especialmente en los primeros gobiernos posdictatoriales. Así, continúa el documento citado, “los usuarios participantes del programa mantendrán su carácter de tales, en la medida que mantengan vigentes sus compromisos, y éstos se vayan cumpliendo dentro de los márgenes de la progresividad pactada” (p. 5).

Lo anterior coincide con claves discursivas identificadas en documentos de política pública urbana de carácter general, donde se evidencia el borroneamiento del ‘poblador’ y el nacimiento del ‘beneficiario’⁸.

El poblador como ciudadano que reivindica el derecho a la vivienda digna como una demanda política de justicia social va siendo eliminado del discurso, para ser reemplazado por el beneficiario, el usuario y, finalmente, el consumidor o cliente. La base de tal distorsión es la noción de vivienda ya no como un derecho, sino como un patrimonio económico y principal inversión de las familias. Así el Estado ayuda a los pobres a obtener un capital que se considera vital en tanto puerta de salida de la pobreza y, al mismo tiempo, su visa de entrada al mercado. El esfuerzo y disciplina personal a través del mecanismo del ahorro sistemático es aquí central, prueba del sudor y disposición de los postulantes.

⁸ | Se incluye aquí un importante elemento extraído del análisis de los documentos generales de política urbana, por su relevancia para el argumento.

Esto es evidente cuando se declara que:

debe recordarse que en los inicios del actual gobierno existía un fuerte déficit habitacional, masivos allegamientos, especialmente en el periodo 1973–1986, con excepción del año 1981. A pesar del alza del número de viviendas construidas a partir de 1987, las expectativas generadas por el nuevo Gobierno, el arrastre señalado y la ausencia de comunicación existente entre los grupos que aspiraban a un techo propio y el Gobierno anterior, hacían presumir una atmósfera de tomas y movimientos viendistas agresivos. (Minvu, 1994, p. 3)

Este párrafo indica y diferencia aquellos movimientos viendistas agresivos de los pacíficos, denotando las tomas de terreno —principal estrategia del movimiento poblador para exigir el derecho a la vivienda— como una acción agresiva y, por ende, ilegítima. De ahí la necesidad de “un reconocimiento justo a un esfuerzo fructífero” (Minvu, 1994, p. 3), en tanto se lograría contener las aspiraciones de corte agresivo de quienes aspiraban a un techo propio. Todo el sistema de acceso a la vivienda se sustenta, así, en el respeto irrestricto a la vía formal establecida para ello, cuyos componentes son el ahorro sistemático y ciudadanos responsables que cumplen con ello, aunque signifique dejar de comer. Corolario de ello es la deslegitimación y negación de la lucha de décadas del movimiento de los pobladores, y ello por una vía no solo discursiva, sino también práctica: se deja fuera del marco de posibilidad las estrategias informales, es decir, las tomas de terrenos y la reivindicación del derecho a la vivienda, cuestiones que quedan en el ámbito de la irresponsabilidad e indisciplina.

En esta lógica de contención, los programas de recuperación de barrios esperan enfrentar un problema específico. Así lo establece el Minvu en su *Manual de procedimientos del Programa de Recuperación de Barrios*, del año 2007:

... una de las características que se ha dado en la construcción y diseño de las ciudades es la segregación y deterioro urbano, lo que se manifiesta en múltiples problemas, tales como barrios con déficit de servicios básicos, tanto en el acceso como en la calidad de los mismos; barrios con déficit de espacios públicos e infraestructura comunitaria; espacios territoriales con escasa conectividad y deficiente accesibilidad vial y de transporte; barrios con deterioro evidente de sus viviendas, espacios públicos e infraestructura comunitaria, así como la presencia de problemas medio ambientales, como la existencia de microbasurales o fuentes de contaminación. (p. 3.)

La forma verbal de esta descripción permite establecer como punto de partida la segregación y el deterioro urbano como un proceso que “se ha dado”, sin agente y sin responsabilidad, por lo que es un dato de la causa que se debe aceptar. De esta manera, el camino del campamento al barrio del Programa Chile Barrio se repite, pero esta vez del barrio vulnerable y segregado al barrio recuperado y rehabilitado, discurso en que se utiliza un lenguaje médico vinculado a la mejoría de una condición de enfermedad. Según se establece en el citado *Manual*, la segregación y vulnerabilidad social

se evidencian por el débil sentido de pertenencia de los vecinos con su espacio barrial, la estigmatización negativa de ciertos barrios, el deterioro de las relaciones sociales y desconfianza entre los vecinos, la baja organización y participación social, la creciente inseguridad ciudadana, y la concentración de problemas de vulnerabilidad social como drogadicción, microtráfico, delincuencia, etc. (p. 3).

Se estima que los señalados son problemas de los barrios vulnerables y segregados, no de la ciudad en general, de modo que tales dificultades son relevantes en esos barrios específicos y no en el resto de la urbe, donde esto —aunque suceda— no es objeto específico y focalizado de la política urbana. Los responsables de tales “males sociales” quedan así localizados y situados en barrios determinados.

Si en el caso del Chile Barrio la localización y situación de los barrios en que se intervendría fueron establecidos a través de un catastro, en el caso del Programa Quiero Mi Barrio “la selección de barrios se efectuará por el Minvu, aplicando criterios indicadores de deterioro urbano y vulnerabilidad social, los cuales se elaborarán a partir de la experiencia y aplicación del Programa en su primera etapa” (*Manual*, p. 4). Así, la noción de barrio se vuelve a establecer como una unidad delimitada y autocontenida a partir de estos indicadores, y con una cierta cantidad de viviendas que lo componen.

De esta manera, si el Programa Chile Barrio buscaba contribuir a la superación de la pobreza de los habitantes de los asentamientos precarios del país, el Programa Quiero Mi Barrio —señala el *Manual*— también tiene por objetivo contribuir, pero esta vez “al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de barrios que presentan problemas de deterioro urbano y vulnerabilidad social” (p. 8). Nuevamente la operación discursiva permite desligarse de la responsabilidad acerca de las causas estructurales de este de-

terio urbano y vulnerabilidad social, y al mismo tiempo declarar su importancia restringida a la acción del Estado en ámbitos delimitados y focalizados en la escala barrial. De hecho, el discurso es brutalmente explícito en este sentido:

... considerando que en la mayoría de los barrios se concentran múltiples problemáticas sociales como desempleo, pobreza, drogadicción, delincuencia, etc. es importante aclarar que el Programa no pretende asumirlas, sino aportar desde una visión general del deterioro y vulnerabilidad social, con el objetivo de incluir el impacto de estas dimensiones en la propia actuación y derivar a cada sector específico lo que le corresponda abordar. (*Manual*, p. 9).

La premisa es, entonces, según el *Manual*, “que la acción e inversión desarrollada en un territorio definido se focalizará en un trabajo de dinamización de la red social de los vecinos residentes y en la recuperación de espacios de uso colectivo” (p. 9).

En este proceso de focalización, los usuarios/habitantes de los campamentos/barrios del Programa Chile Barrio serán ahora los vecinos que habitan los conjuntos de vivienda social. En este marco, el programa tiene por objetivo levantar una instancia de organización específica, el Consejo Vecinal de Desarrollo, entendido como “la instancia de participación, coordinación y control local de la ejecución del Programa en el barrio” (p. 17). Serán los vecinos quienes tendrán la posibilidad, y al mismo tiempo la responsabilidad de trabajar conjuntamente para el mejoramiento del barrio, constituyéndose como una agencia restringida a los requisitos financieros y técnicos, así como a las normas establecidas por el programa.

Así, el Programa Chile Barrio declaraba superar la pobreza a partir de la formalización de los asentamientos informales, la misma que consideraba la radicación o relocalización de la población a conjuntos de vivienda social, en la lógica de las políticas urbanas heredadas de la dictadura — básicamente, el subsidio a la demanda y la construcción de vivienda social por parte del empresariado—. Entre las más relevantes consecuencias que ya hemos visto están la ubicación periférica y la mala calidad de las viviendas. Posteriormente, los siguientes programas de escala barrial justamente buscarán contener las consecuencias de la pobreza urbana, esta vez de los mismos conjuntos de vivienda social. Esto significa que la trayectoria de los programas de escala barrial tiene como eje la contención, consuelo y control de las expresiones más agudas de la pobreza urbana, en un intento de aminorar los conflictos más evidentes derivados de políticas públicas urbanas y sociales iniciadas

en dictadura. En tal perspectiva, esta contención implica continuidad y, al mismo tiempo, fortalecimiento de las políticas públicas neoliberales. La operación es compleja: declarar la lucha contra la pobreza y, al mismo tiempo, sustentar las bases que la generan, articulación posible en parte a partir de una noción restringida de lo local que erige la escala del barrio como el eje de una solución que llegará en algún momento, al igual que la promesa de la campaña concertacionista: “la alegría ya viene”.

DISCUSIÓN. GEOGRAFÍAS DE CONTENCIÓN: CONSUELO Y CONTROL

Los argumentos expuestos fundamentan la propuesta de entender las políticas de escala barrial como procesos de regulación y gobernanza, pues tienen como principal objetivo garantizar el orden social, para facilitar la reproducción y expansión del capitalismo. Paradójicamente, este esfuerzo siempre será incompleto y a lo menos frustrante, dada la naturaleza conflictiva del sistema capitalista y los diversos fallos de la gobernanza. Es por ello que las intervenciones urbanas de nivel barrial se pueden entender como parte del conjunto de normas, instituciones y políticas que intentan sostener el régimen de acumulación y lograr —siempre de modo transitorio y en marcos espaciotemporales específicos—, un cierto acuerdo social.

En consecuencia, el protagonismo de las políticas de escala barrial está lejos de ser una casualidad en la década de los noventa. Por el contrario, en la dinámica de ensayo y error propia de los procesos de neoliberalización, tales políticas tienen un rol preponderante en el intento de compensar y equilibrar algunos de los efectos problemáticos de la polarización producida por la naturaleza desigual de los procesos de neoliberalización; específicamente, la persistente pobreza urbana de las ciudades. Las entendemos, entonces, como estrategias para intentar aliviar la exclusión social, minimizando, localizando y desplazando los conflictos, contribuyendo con ello al mantenimiento de la legitimidad y hegemonía del orden general.

Estos procesos se evidencian en América Latina, y específicamente en Chile, en un contexto doble: el requerimiento de establecer patrones articulados de neoliberalización; y la urgencia de enfrentar las tendencias de crisis que, para los años noventa,

se hacían evidentes. Las políticas de escala barrial en la región se enmarcan, entonces, en el giro de las políticas sociales manifiesto en la apuesta por la focalización y la retirada de políticas públicas de carácter universal, con énfasis en la responsabilidad y participación de la ciudadanía, la comunidad y lo local.

En esta línea, los procesos de selectividad espacial del Estado privilegian la escala barrial como la encarnación de la comunidad y de lo local en un sentido restringido; es decir, el barrio como una escala de intervención primordial, pero al mismo tiempo limitada y problemática. Esta noción de barrio permite desplazar, delimitar, situar y confinar los conflictos propios de la sociedad y ciudad capitalista neoliberal en ciertas áreas de la ciudad, restringiendo el sentido de lo local y lo comunitario a aquellos sectores donde las contradicciones y desequilibrios inherentes a la lógica capitalista muestran su aspecto menos atractivo. Asimismo, en nombre de la participación transfieren responsabilidades a las comunidades, que al mismo tiempo son impotentes ante los marcos regulatorios generales.

Las políticas urbanas de escala barrial se entienden, entonces, como tecnologías gubernamentales — ensamblajes de conocimientos, racionalidades disciplinarias y gubernamentales, lugares y procesos de intervención calculada y relaciones sociales para transformar la naturaleza y/o gobierno de las relaciones sociales— que permiten disciplinar a la población en función de los objetivos implícitos en ellas. De esta manera, el discurso sobre lo local y comunitario no es producto del azar. Se trata de elementos discursivos configurados ideológicamente, en tanto privilegian sentidos y significados coherentes con intereses específicos vinculados al proyecto neoliberal y la lucha por la hegemonía. La evocación al barrio, y por esa vía a lo local y lo comunitario —en su sentido restringido—, va en la línea de desactivar las socializaciones amenazantes que cuestionan aspectos fundamentales del modelo político- económico. Esto es claro en el caso chileno, donde el movimiento poblador fue sistemáticamente desplazado por las diversas políticas urbanas implementadas por los gobiernos posdictatoriales.

Los programas de mejoramiento barrial de la región, y específicamente los chilenos, permitirán reducir el conflicto que acarrea la pobreza urbana, asegurando estabilidad y gobernabilidad urbana. Tales políticas seguirán entonces el patrón de la focalización, esta vez territorial, en concordancia con diversos lineamientos articulados entre sí: el desmantelamiento de los derechos sociales universales; el reemplazo del actor político por un ciudadano

individualizado, consumidor, beneficiario o usuario; la configuración de un Estado mediador; y, finalmente, la evocación del barrio, la comunidad y lo local como responsables (hacia el interior) y, al mismo tiempo, impotentes (hacia el exterior) de generar desarrollo y bienestar.

Particularmente para el caso chileno, Hidalgo, Alvarado y Santana, en varios de sus textos, proponen y fundamentan una hipótesis que abre un importante ámbito de investigación futura. Señalan al respecto que la supuesta humanización del neoliberalismo es una estrategia para solucionar las contradicciones de esta ideología. En este contexto, la producción del espacio chileno mediante la provisión, planificación y localización de las viviendas sociales evidenciaría las acciones correctivas del Estado que han generado y reproducido nuevas y más sutiles prácticas de expoliación y esquilmo. Así, si, por una parte, la política habitacional centrada en los subsidios hacia la demanda *expolia* a los grupos sociales más pobres, despojándolos del acceso a la centralidad y servicios urbanos mediante su expulsión a los bordes de las ciudades e incluso de las regiones urbanas; por otra *esquilma* los recursos y bienes comunes que brindan los espacios naturales que son destruidos por la urbanización. De esta manera, el Estado genera políticas para cubrir el acceso a la vivienda (corrección), entregando al mercado el lugar donde habitarán quienes obtienen este beneficio: sectores distantes, de alto costo y sin los beneficios asociados a la centralidad (expoliación). Al mismo tiempo, esta lógica implica procesos de intensa urbanización de la naturaleza (esquilmo), sin alterar los principios ideológicos que sostienen el desarrollo urbano; a saber, propiedad y rentabilidad privadas, con las conocidas consecuencias de segregación y desigualdades urbanas que acompañan la articulación de atractivos nichos de renta y acumulación inmobiliaria.

En este marco, proponemos que existe una especificidad y, al mismo tiempo, una complementariedad entre las políticas públicas de vivienda social y las políticas de escala barrial: ambas refieren al “rostro humano” del neoliberalismo; vale decir, la política habitacional orientada a resolver la provisión de vivienda social y las políticas de escala barrial, y a intentar aumentar la satisfacción residencial de los conjuntos de vivienda social.

En consecuencia, el contenido discursivo de las políticas chilenas de escala barrial es fundamental, pues promueve ciertos sentidos y significados coherentes con el proyecto político hegemónico de continuidad y fortalecimiento del ajuste neoliberal. En

función a este análisis, se propone la figura de la contención para entender el contenido ideológico de las políticas de escala barrial de los gobiernos posdictatoriales chilenos, la cual sucede en tres sentidos:

Contención en tanto consuelo

Las políticas de escala barrial posdictatoriales chilenas hacen un llamado a la comunidad y lo local como amortiguadores de los efectos problemáticos del modelo, en el contexto de repliegue de las políticas de garantía de derechos sociales y despliegue de la lógica del Estado Benefactor. En este marco, los proyectos urbanos y sociales contemplados en las políticas de escala barrial posdictatoriales obviamente significan una contribución al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes beneficiados. El Programa Chile Barrio implica consuelo al plantearse como solución habitacional a los habitantes de asentamientos informales, diagnosticados como deficientes en tanto no cuentan con título de propiedad, no tienen acceso a servicios urbanos básicos y la materialidad de sus viviendas es defectuosa. Los programas integrados en la línea de recuperación de barrios (Quiero Mi Barrio, Recuperación de Barrios y Quiero Mi Barrio II) implican mejorar la calidad de vida de barrios deteriorados en términos urbanos, pero también sociales, situación evidenciada en problemas de espacios públicos en mal estado, imagen ambiental degradada, falta de equipamiento colectivo, débil sentido de pertenencia, estigmatización e inseguridad ciudadana, entre otros problemas.

Contención en tanto acción contenedora

Las políticas de escala barrial de los gobiernos posdictatoriales permiten enfrentar los temas de pobreza y segregación socioespacial de un modo focalizado y restringido, espacializando en una escala específica contradicciones que, como hemos visto, son de carácter estructural. Chile Barrio define como ámbito de intervención 972 unidades espaciales, a partir de lo cual se solucionaría el problema de los asentamientos informales. La historia se encargaría de demostrar lo errado de esta apuesta. Por su parte, los programas de

Recuperación de Barrios definen polígonos de intervención igualmente encapsulados: 200 barrios (Quiero Mi Barrio), 117 barrios (Programa de Recuperación de Barrios) y 203 barrios (Quiero Mi Barrio II).

Contención en tanto control

Se trata de dominio sobre los conflictos y problemas derivados del carácter capitalista de corte neoliberal de las políticas urbanas implementadas a la fuerza en dictadura y fortalecidas por los gobiernos posdictatoriales. Esto se evidencia en el borroneamiento del movimiento poblador y sus demandas históricas. Asimismo, esta narrativa asigna importantes responsabilidades a los habitantes a escala local y comunitaria en un marco de impotencia respecto a las reglas del juego generales, articulando dispositivos de disciplinamiento y control.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Capítulo 5

Alonso, L. (2000). Ciudadanía, sociedad del trabajo y Estado de bienestar: los derechos sociales en la era de la fragmentación. En M. P. Ledesma (comp.), *Ciudadanía y democracia* (pp. 159–191). Madrid: Editorial Pablo Iglesias.

Arriagada, C. (2014). Segregación socioespacial y reconfiguración urbana: revisión del concepto, tendencias y propuesta política. En E. López, C. Arriagada, P. Jirón, & H. Eliash (eds.), *Chile urbano hacia el siglo XXI: investigaciones y reflexiones de política urbana desde la Universidad de Chile* (pp. 79–87). Santiago de Chile: Universitaria.

Bachelet, M. (2013, octubre). *50 Compromisos para mejorar la calidad de vida en el Chile de todos. 100 primeros días de Gobierno*. En <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/50medidasMB.pdf>

Castells, M. (1973). Movimientos de pobladores y lucha de clases en Chile, *EURE*, 3(7), 9–35. <http://eure.cl/index.php/eure/article/viewFile/834/694>

Castillo, M. J. (2014). Competencias de los pobladores: potencial de innovación para la política habitacional chilena. *Revista INVI*, 29(81), 79–112. <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/815>

Delamaza, G. (2005). *Tan lejos tan cerca: políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Santiago, Chile: LOM.

Fernández, R. (2001). *La agenda global y la gestión local del hábitat*. Materiales del posgrado Desarrollo Local en Áreas Metropolitanas. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Garretón, M. (2000). *Política y sociedad entre dos épocas: América Latina en el cambio del siglo*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens.

Garretón, M. (2012). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990–2010*. Santiago de Chile: Arcis/Clacso/Prospal.

Gurovich, A. (2014). El desarrollo del paradigma neoliberal en la experiencia urbanística chilena. En E. López, C. Arriagada, P. Jirón, & H. Eliash (eds.), *Chile urbano hacia el siglo XXI: investigaciones y reflexiones de política urbana desde la Universidad de Chile* (pp. 52–57) Santiago, Chile: Universitaria.

Hidalgo, R., Santana, D., & Alvarado, V. (2016). Mitos, ideologías y utopías neoliberales de la producción del espacio: hacia una agenda de investigación alternativa. En R. Hidalgo, D. Santana, V. Alvarado, F. Arenas, A. Salazar, C. Valdebenito, & L. Álvarez (orgs.), *En las costas del neoliberalismo: planificación, privatización y segunda residencia* (pp. 2–6). Santiago, Chile: Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Instituto de la Vivienda (INVI), Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile (1997). *Catastro de Campamentos y Asentamientos Irregulares*. Portal de libros electrónicos, Universidad de Chile., <http://libros.uchile.cl/495>

Larenas, J. (2014). ¿Es posible promover la integración social sin política urbana? Diagnóstico y reflexiones. En E. López, C. Arriagada, P. Jirón, & H. Eliash (eds.), *Chile urbano hacia el siglo XXI: investigaciones y reflexiones de política urbana desde la Universidad de Chile* (pp. 257–265). Santiago, Chile: Universitaria.

Lechner, N. (2003). Estado y sociedad en una perspectiva democrática. Polis. *Revista Latinoamericana*, 2(6), 1–12. <https://journals.openedition.org/polis/6442>

Margarit, D. (2003). El sentido del bienestar en una política social de vivienda: el caso de la fase piloto del Chile Barrio. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 7(146). <https://doi.org/10.1344/sn2003.7.728>

Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Chile. (1994). *1990–1994: Cuatro años de gestión. Hacia una política urbana de vivienda eficiente y equitativa*. Santiago, Chile: Minvu.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Chile. (1998). *Programa Chile Barrio. Orientaciones generales*. Santiago, Chile: Minvu. <https://www.minvu.cl/wp-content/uploads/2019/05/DS33.pdf>

Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Chile. (2004). *Chile: un siglo de políticas en vivienda y barrio*. Santiago, Chile: Departamento de Estudios, División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional (Ditec). Minvu. http://minvu.historico.minvu.cl/opensite_20070525102930.aspx

Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Chile. (2007). *Manual de procedimientos del Programa de Recuperación de Barrios*. Santiago, Chile: Minvu. <https://www.minvu.cl/elementos-tecnicos/resoluciones/manual-de-procedimientos-programa-de-recuperacion-de-barrios/>

Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Chile. (2008). Resolución 4119. Aprueba manual de procedimientos del Programa de Recuperación de Barrios. Santiago, Chile: Minvu. <http://bcn.cl/208qd>

Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Chile. (2010). *Programa Chile Barrio. De medida de emergencia a política pública*. Santiago de Chile: Minvu. <https://docplayer.es/50428606-Programa-chile-barrio.html>

Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Chile. (2014a). *Balance 2014. Proyecciones 2015*. Santiago de Chile: Minvu. http://participacionciudadana.minvu.cl/sites/default/files/cuenta_publica.pdf

Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Chile. (2014b). *La recuperación de barrios a lo largo de Chile*. Santiago, Chile: Minvu. <https://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/3422>

Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2014c). *Lineamientos generales del concurso Programa Recuperación de Barrios 2014–2018*. Santiago, Chile: Minvu.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Chile. (2015). *Balance de gestión integral, año 2014*. Santiago, Chile: Minvu, Servicio de Vivienda y Urbanización. http://www.dipres.gob.cl/597/articles-133292_doc.pdf

Molyneux, M. (2000). Ciudadanía y política social en perspectiva comparada. En S. Reuben, *Política social: vínculo entre Estado y sociedad* (pp. 23–51). San José, Costa Rica: Flacso (México) / Unicef / Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2012). *Desarrollo humano en Chile: Bienestar subjetivo, el desafío de repensar el desarrollo*. Santiago, Chile: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2015). *Desarrollo Humano en Chile: Los tiempos de la politización*. Santiago, Chile: PNUD.

Rodríguez, A. & Rodríguez, P. (2013). Políticas neoliberales en Santiago de Chile: políticas contra la ciudad (experiencias latinoamericanas). *Questiones Urbano Regionales. Revista del Instituto de la Ciudad*, 2(2), 9–28.

Rodríguez, A. & Sugranyes, A. (2004). El problema de vivienda de los “con techo”. *EURE*, 30(91), p. 53–65. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612004009100004>

Rodríguez, A. & Sugranyes, A. (2005). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago, Chile: Ediciones SUR. <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=81>

Rojas, E. (2009). *Construir Ciudades: Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) / Fondo de Cultura Económica. https://issuu.com/ibd_publications/docs/book_es_15338

Ruiz-Tagle, J. (2014). Segregación residencial, guetos y políticas de dispersión. En E. López, C. Arriagada, P. Jirón, & H. Eliash (eds.), *Chile urbano hacia el siglo XXI: investigaciones y reflexiones de política urbana desde la Universidad de Chile*. Santiago, Chile: Universitaria.

Saborido, M. (2005). *El Programa Chile Barrio: lecciones y desafíos para la superación de la pobreza y la precariedad habitacional*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) / Cooperación Italiana.

Sepúlveda, R. (1994). *Progresividad residencial : un estudio sociofísico del programa de mejoramiento de barrios*. Santiago, Chile: Instituto de la Vivienda (INVI), Universidad de Chile.

CAPÍTULO 6

Lo vecinal y la producción del territorio

FRANCISCO LETELIER
PATRICIA BOYCO
VERÓNICA TAPIA

ARTICULACIÓN... A PESAR DE TODO

Como se ha revisado, la debilidad del tejido asociativo territorial chileno está vinculada con dos procesos. En un primer momento, entre 1973 y 1989, con la destrucción del movimiento poblacional, actor con capacidad de opinión y acción en la ciudad y en la sociedad de entonces. Durante este periodo, el potente movimiento poblacional de las décadas de 1960 y 1970 terminó refugiado en estrategias de subsistencia comunitaria, se alejó de la preocupación por la ciudad y, por consiguiente, terminó cultivando la desconfianza y el temor hacia lo político. En un segundo momento, entre 1990 y el presente, se dio un proceso de creación de un nuevo tipo de tejido vecinal, en el que las consecuencias de las políticas urbanas neoliberales —crecimiento extendido, segregado y con entornos y equipamientos colectivos de muy baja calidad— se combinaron con políticas de escala barrial y de organización vecinal que estimularon la atomización, la competencia y la limitación de las agendas vecinales.

Resultado de los procesos anteriores es la enorme fragmentación organizacional de los territorios y la escasa capacidad de acción colectiva de los organismos vecinales para discutir o modificar los procesos de urbanización (Delamaza, 2016). ¿Puede esta condición ser modificada?

En la primera parte de este libro describimos experiencias de articulación vecinal en la ciudad de Talca ocurridas entre 2014 y 2017. Estos episodios constituyen, pese a su fragilidad, una señal positiva. Pero podemos avanzar un poco más. En los mismos territorios, observados en una trayectoria histórica más amplia, desde los años 2000 en adelante, se han producido otros episodios de articulación que han modificado los marcos de relaciones vecinales estructurados por la idea dominante de barrio.

En el caso de Villas Las Américas, se produjo una primera experiencia de articulación entre asociaciones vecinales entre los años 2000 y 2004, diez años después del inicio de la construcción de las viviendas, y habiéndose ya acumulado un conjunto amplio de problemas urbanos y sociales. Pese a que este proceso implicó a un territorio mayor, Villas Las Américas fue su núcleo. El impulso provino de una ONG local a través de un proyecto con financiamiento público-privado que se extendió por dos años. Durante este periodo se desarrollaron actividades formativas y se promovió la generación de confianzas y agendas comunes de líderes y dirigentes —hombres y mujeres en ambos casos— de distintas poblaciones. Entre los resultados más importantes estuvo la constitución de un espacio de coordinación entre asociaciones (Mesa Territorial), la definición de una agenda relativa a necesidades identificadas y un proceso de negociación con la autoridad en torno a requerimientos de equipamiento urbano. Este último permitió priorizar y acelerar distintas inversiones: un centro de salud, un centro educacional y un cuartel de policía. A la par, la Mesa Territorial impulsó actividades culturales y propició la formación de un centro cultural y una radio comunitaria, la cual logró establecer relaciones con una red de emisoras a nivel nacional. Después de haber alcanzado sus principales objetivos, el proceso de articulación se fue debilitando y las organizaciones se sumergieron en los asuntos de cada población por separado. El centro cultural y la radio, sin embargo, se mantuvieron activos, convirtiéndose en espacios donde convergieron sujetos de todo el territorio.

Entre 2004 y 2014, cuando se inició el ciclo actual de articulación, se produjeron nuevos episodios de coordinación vecinal, la mayoría de ellos motivados por problemas medioambientales y de

habitabilidad. Aunque fueron mucho más acotados que los anteriores, tanto en su duración como en su impacto, en ellos se revela la lucha incesante por ampliar el poder vecinal a través del escalamiento de las relaciones entre organizaciones territoriales.

En el caso del Territorio 5, en un primer momento las distintas organizaciones vecinales se vincularon para participar de un programa de presupuestos participativos que la Municipalidad de Talca impulsó entre 2006 y 2007. El componente central del programa era la discusión acerca del uso de un pequeño presupuesto (cerca de 15.000 dólares). De acuerdo con la convocatoria, las organizaciones del Territorio 5 podían presentar ideas que luego serían votadas por las distintas agrupaciones vecinales del territorio, en una lógica que las hacía competir entre sí. Su componente secundario era la Mesa Territorial, espacio en el cual se coordinaban la presentación y la votación de proyectos, lo que permitió que, por primera vez, líderes, dirigentes y dirigentas se conocieran y establecieran vínculos. Con el cambio de gobierno municipal en 2008, el Programa de Presupuestos Participativos —denominado sintomáticamente por los vecinos como “proyectos participativos”— concluyó. Poco tiempo después, la Mesa Territorial dejó de funcionar. Sin embargo, los vínculos establecidos durante 2006 y 2007 dieron pie para que, en 2009, las organizaciones vecinales se autoconvocaran y articularan. El estímulo tras este segundo episodio fue la oferta municipal para construir una piscina en el sector. Esta iniciativa, que la nueva administración estaba proponiendo en diversas zonas de la ciudad, no fue bien recibida en la Unidad Vecinal, donde existía la convicción de que lo que más se necesitaba era un centro de salud familiar. Aprovechando la ventana de oportunidad abierta por el Municipio, en el vecindario se inició una demanda sostenida y articulada para que se modificara la prioridad de inversión, la cual implicaba multiplicar por cinco los recursos necesarios. Después de cerca de dos años de negociaciones, en 2011, el alcalde comprometió la construcción de un Centro de Salud Familiar (Cesfam) en el Territorio 5.¹ Habiendo conseguido su objetivo, el proceso de articulación retrocedió y las organizaciones volvieron a concentrarse en cada una de sus poblaciones y villas.

Tanto estos procesos de articulación como los de 2014–2017, presentan algunos elementos comunes. Primero, ambos responden a una condición urbana deteriorada y una evidente desigualdad con otros sectores de la ciudad, caldo de cultivo para que emerjan

1 | Diario *El Centro*, 21 de noviembre de 2011, p. 5; véase <https://bit.ly/2tZgf6a>

sentimientos de ser víctimas de injusticia. Segundo, los momentos de articulación tienen una relación directa con el incremento de la capacidad de vecinos y vecinas para participar con mayor eficacia en la definición de la agenda pública. A mayor articulación, mayor poder. Tercero, el surgimiento de los procesos de articulación está acompañado de un apoyo o de un estímulo/opportunidad externos. No basta la evidencia de las desigualdades o injusticias, se requiere de un actor que acompañe o de ciertos contextos que den cierta viabilidad a la acción. Cuarto, pese al éxito que en general alcanzan los procesos de articulación, en términos de modificación de la condición urbana de los territorios, la tendencia que persiste es a la fragmentación y la reclusión de las agendas vecinales en cada villa o población (el barrio). Esto, sin embargo, no debe sorprendernos. Lo que permanece constante es el “asedio” de políticas y prácticas gubernamentales que tienden a la fragmentación y la despolitización. En los territorios a los que hemos hecho referencia se ha ensayado todo tipo de programas y dispositivos que refuerzan la idea fragmentada y contenida de barrio-comunidad y que promueven la competencia entre asociaciones de vecinos: programas de subsidios para la construcción de vivienda que han provocado verdaderos mosaicos y laberintos urbanos, con poblaciones aisladas unas de otras y todas de la ciudad, con calles que se cortan de improviso ante un block de departamentos, con canales que se transforman en fosas y muros que dividen y segregan; programas como Chile Barrio, que favorecieron la implantación de nuevas poblaciones a través de la erradicación de campamentos, sin establecer un diálogo ni urbano ni social con el territorio circundante; programas de regeneración urbana y comunitaria como Quiero Mi Barrio o Vida en Comunidad, que concentran su acción e inversión en pequeños polígonos, arbitrariamente delimitados, y que se entienden desconectados de su entorno; y diversos programas subsidiados de habitabilidad, que promueven la creación de una demanda hiperatomizada. A lo anterior se suman las prácticas clientelares y paternalistas de autoridades sectoriales, municipales, de parlamentarios y todo tipo de candidatos, los que, intencionadamente, se relacionan con cada población o villa por separado, rompiendo las escasas redes y débiles solidaridades territoriales construidas.

Insistimos, no debe producir asombro el que las articulaciones y escalamientos vecinales sean eminentemente episódicos. Lo que sí debe llamar nuestra atención, al tiempo que generar esperanza, es que tales episodios se produzcan a pesar de todo. Los casos a los que hemos hecho referencia son solo un ejemplo, pero

existen muchos otros diseminados por las ciudades de Chile, materializados en articulaciones que emergen y se disuelven continuamente. De este modo se podría afirmar que, así como las políticas buscan sistemáticamente institucionalizar un actor vecinal contenido, fragmentado y despolitizado, la práctica de los actores, al parecer, las resiste porfiadamente.

EL PODER DE LA PRAXIS TERRITORIAL

La fuerza del habitar, de la praxis territorial, tiene la capacidad de modificar las estructuras normativas que condicionan las relaciones entre organizaciones y de estas con el Estado. En los casos estudiados ello ha ocurrido en al menos tres dimensiones: la forma y escala de lo vecinal, las modalidades de organización y, finalmente, las agendas y estrategias vecinales.

En relación con la forma y escala de lo vecinal, la situación inicial muestra que las relaciones y las organizaciones vecinales funcionan enmarcadas en la idea de proximidad residencial inmediata: el barrio o la calle. Esto se traduce en una hiperfragmentación del tejido asociativo. Las prácticas vecinales, y especialmente las organizativas, están acotadas por delimitaciones espaciales, tanto administrativas como urbanísticas: el barrio. Cada organización vecinal se desenvuelve en su pequeña área de jurisdicción que, en general, equivale al conjunto de viviendas proyectadas y construidas. La delimitación espacial condiciona la organización vecinal. La escala urbana que se logra ver es el barrio. En ella encontramos un uso básicamente residencial y una superficie de contacto muy escasa con las políticas públicas. Lo urbano aparece simplificado.

Durante los procesos de articulación vecinal que tuvieron lugar en Talca se extendieron los límites de la proximidad fuera de los márgenes de cada población y villa. Lo próximo, lo vecinal, paulatinamente dejó de entenderse como definido a partir de la convivencia cotidiana, para ser concebido como una realidad determinada a partir del hecho de compartir un territorio mayor con problemas y desafíos comunes. Poco a poco fueron constituyéndose nuevos mapas cognitivos del espacio vecinal que están más allá de los recortes administrativos y urbanísticos predefinidos, y que surgieron a partir de nuevas relaciones entre los actores vecinales y la desnaturalización de los límites tradicionales.

En este proceso, líderes y dirigencias traspasaron los límites de sus poblaciones/villas, para construir una imagen mayor de su territorio de pertenencia. Este territorio es reconocido como un espacio de acción sobre el cual se actúa, generándose así la articulación de las escalas territoriales y organizativas. En este proceso, las relaciones y articulaciones dan forma a nuevas configuraciones espaciales. La escala urbana se complejiza. Aparecen problemas de escala ciudad y aumenta el área de contacto con las políticas públicas; por lo tanto, aumentan también las posibilidades de constituir una voz política que propone y demanda modificaciones más sustantivas a los procesos de urbanización.

En relación con las modalidades de organización, la situación inicial mostraba un escenario en el que se entendía que lo propio de lo vecinal eran los vínculos fuertes, basados en la proximidad residencial inmediata. La comunidad vecinal era percibida compuesta solo por los habitantes del barrio y como una totalidad homogénea. En este esquema, cada comunidad y organización vecinal entiende su función hacia el interior de su propia delimitación territorial, y mantiene escasos vínculos con actores externos. Esto no solo dificulta lógicas de cooperación y solidaridad, sino que promueve, en el marco de las políticas sociales chilenas, una competencia por la captura de recursos y prestigio.

Durante los episodios de articulación en Talca, se desarrollaron prácticas de coordinación vecinal que dieron origen a una red de asociaciones vecinales —articulada por vínculos débiles— que se desacoplaron de las lógicas de competición a las que estaban acostumbradas. Se aprendió que el microinterés de la población o villa podía coexistir con los intereses de un territorio mayor; y que, por lo tanto, existía espacio para la cooperación. Cada organización mantuvo su acción al interior de su microespacio y, al mismo tiempo, construyó lazos de cooperación con el resto de las villas y las poblaciones del territorio. Se estableció, así, una dinámica micro/meso local. En ciertos casos, estas redes oxigenan las relaciones al interior de cada microcomunidad, aportando una mirada externa a conflictos que se originan en el encapsulamiento y la homogeneidad socioeconómica.

En relación con las agendas y las estrategias, la situación inicial muestra que la interacción con las autoridades políticas se daba desde cada población y villa y, por tanto, no existía poder de presión o negociación colectiva. Las agendas de las villas y las poblaciones estaban restringidas a problemas cotidianos y locales y, por lo mismo, permanecían supeditadas a las temáticas y priori-

dades del Estado. Los problemas de mayor envergadura no eran considerados posibles de abordar, lo que limitaba las estrategias para la acción colectiva y la movilización de los actores públicos.

En los episodios de articulación en referencia se negociaron, asociativa y territorialmente, agendas y proyectos con las autoridades, obteniéndose resultados mayores y más diversos que aquellos resultantes de negociaciones fragmentadas, como suelen serlo las tradicionales. Las agendas vecinales comenzaron a ampliarse a problemas de carácter territorial, construyéndose capacidades para analizar críticamente la posición del territorio en la ciudad. Aumentó la presión hacia las autoridades, porque la complejidad y la autonomía de las demandas se incrementaron. Se comenzó a visualizar una relación más simétrica con las instituciones de gobierno y una politización de los problemas urbanos que sacaba a las autoridades de su zona de confort. Estos hechos han reforzado la función de representación y de capacidad de gestión y liderazgo de las mujeres y hombres más activos en las Mesas. Se ha acortado —real y simbólicamente— la distancia con el poder político-administrativo. Las estrategias de acción se han vuelto más complejas y se utiliza una diversidad de recursos: información y conocimiento técnico acerca de las problemáticas, cabildeo, posicionamiento y denuncia en medios de comunicación, y búsqueda de nuevas alianzas que amplifiquen la capacidad de incidencia.

DE LO VECINAL CERRADO A LO VECINAL ABIERTO

Incluso en Chile, donde las reformas neoliberales han sido profundas y hegemónicas y han contribuido a fracturar las articulaciones territoriales, los actores vecinales parecen tener la capacidad de rearticularse, traspasando las barreras espaciales y temáticas que se les induce a adoptar al estar atomizados.

Entendemos que esta capacidad está asentada en tres potencialidades de las relaciones vecinales: i) la de crear sus propios espacios de desenvolvimiento; ii) la de existir en escalas diversas y iii) la de adoptar distintas formas organizativas.

En primer lugar, *las relaciones vecinales crean sus propios espacios de desenvolvimiento*. Efectivamente, la delimitación espacial de las relaciones vecinales en la formulación dominante de barrio ha desconocido la agencia de los sujetos para construir su propio espacio de actividades y relaciones más allá de límites geopolíticos

impuestos externamente. Los casos revisados, así como otros estudios, muestran que los límites de la experiencia vecinal no son estáticos, sino dinámicos y controvertidos, y que la interacción social determina el significado de los lugares para individuos y grupos (Gotham, 2003).

Dado que las relaciones vecinales no solo están organizadas en torno a un eje fijo —la proximidad residencial—, su configuración no puede concebirse como una realidad espacial independiente/autónoma que determina la acción de los sujetos y contiene una comunidad; más bien, debe concebirse como algo contingente y transitorio. El alcance y la forma de lo vecinal lo definen las relaciones, los usos, las necesidades y las estrategias de los sujetos. Según Doreen Massey (2012), en vez de pensar los lugares como áreas contenidas dentro de unos límites (v. gr., barrios), podemos imaginarlos como momentos articulados en redes de relaciones e interpretaciones sociales construidas, en parte, en una escala mayor a la del propio espacio vecinal. Si bien los lugares reportan referencia cotidiana a la participación del sujeto (o los sujetos) en la totalidad, no son delimitaciones absolutas ni tampoco pueden determinar las acciones y las relaciones de forma completa. En el momento en que esta referencia se concibe como frontera, se dificulta el flujo de acción que vincula lo vecinal con la ciudad.

En segundo lugar, y de acuerdo con lo anterior, *lo vecinal puede existir en escalas diversas*: el área de residencia inmediata, la localidad de algunas cuadras o toda la región urbana (Jacobs, 2011; Suttles, 1972). Desde la idea del poder como algo no centralizado, sino difuso en la sociedad (aunque distribuido de forma desigual), Rogério Haesbaert (2013) propone una concepción multiescalar del territorio: “El territorio transita, entonces, por varias escalas diferentes, de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba; por lo tanto, hay macro y microterritorios” (p. 15). Jane Jacobs (2011) da especial importancia a la articulación de tres de las escalas que lo vecinal puede asumir: en primer lugar, está la calle, en tanto espacio público, lugar de interacción cotidiana, contingente, que la autora asimila al barrio y que adopta la forma de las relaciones sociales que los sujetos establecen en un tiempo determinado. En segundo lugar, el distrito, lugar de articulación política del habitar cotidiano cuya principal función es mediar entre la ciudad en su conjunto y los barrios desamparados políticamente —o, dicho de otro modo, las articulaciones del habitar cotidiano—. Los distritos son, pues, traductores de las experiencias de la vida real de los barrios en políticas y objetivos de la ciudad en su conjunto. Y finalmente, está

la ciudad, la vecindad que, para Jacobs, es la más obvia, la menos tratada y el mayor activo de lo vecinal. En los casos revisados, el escalamiento se ha producido desde la calle/vecindario hacia lo que denominamos territorio vecinal intermedio (distrito, en palabras de Jacob).

En tercer lugar, *lo vecinal puede dotarse de formas organizativas diversas*, que van más allá de los cánones que establecen los marcos de política pública. La noción de barrio implica que la cohabitación urbana se organiza en torno a una comunidad relativamente homogénea y articulada por lazos fuertes, entre iguales, y que corresponden a una intensa solidaridad y a intercambios recíprocos. Sin embargo, las relaciones vecinales no están constreñidas por lo residencial, que sería el lugar privilegiado de los vínculos de lazo fuerte, sino que pueden establecerse obedeciendo a distintos grados de proximidad y profundidad. Esto lleva a la necesidad de introducir la noción de *vínculos de lazo débil*. La imagen de comunidad que emerge va más allá de la idea de comunidades constituidas exclusivamente por relaciones de reciprocidad y solidaridad (Panfichi, 2013). La característica de puente que tienen los vínculos débiles los vuelve especialmente útiles para conectar grupos y dar lugar a estructuras sociales más grandes y complejas (Granovetter, 1973).

En esta modalidad, lo vecinal se caracteriza por la presencia de vínculos débiles que operan como puentes entre grupos y que dan como resultado un mayor grado de heterogeneidad social, con fronteras permeables que facilitan la movilización de recursos escasos. Al observar lo vecinal desde este enfoque, emerge una imagen más compleja: comunidades integradas por pequeñas redes de lazos fuertes, que se superponen entre sí, con lazos débiles que actúan como puentes entre grupos de lazos fuertes.

Cuando estas tres propiedades son actualizadas, lo vecinal emerge como un espacio transescalar, organizacionalmente complejo y elástico. La capacidad de actuar en distintas escalas y adoptar diversas formas organizativas da a lo vecinal la posibilidad de ampliar sus agendas y estrategias de acción. Se puede, de este modo, pasar de una escala micro, donde los problemas no representan un desafío para el Estado, a escalas meso y macro, donde la acción pública se ve obligada a dar respuestas adecuadas a la magnitud de lo que se le pone por delante. Lejos de las prácticas consuetudinarias, debe asumir una posición activa para negociar soluciones y proyectos complejos, que puedan incluso desafiar las propias agendas gubernamentales.

En una comprensión abierta de lo vecinal (véase tabla siguiente), se amplían y complejizan los marcos territoriales de la acción; se diversifican las formas y los niveles de vinculación y articulación al interior de esos nuevos territorios, y mejora la capacidad de actuación e incidencia. Las prácticas urbanas comienzan a construir nuevas formas de concebir lo vecinal, más cercanas a lo que Lefebvre (1974) entendía por autogestión urbana, produciendo conocimiento que se puede transformar en poder para construir, proponer y negociar soluciones (Purcell, 2014).

Según Milton Santos (1996, p. 128) el neoliberalismo necesita reducir las posibilidades de afirmación de las formas de vida ancladas en el territorio compartido. Esta necesidad de destruir los vínculos territoriales cobra más sentido si entendemos las políticas urbanas neoliberales no como una cuestión abstracta, sino como complejas interfaces institucionales, geográficas y sociales entre neoliberalismo y reestructuración urbana. El neoliberalismo necesita de un cierto arreglo institucional real para concretar la tarea de la “destrucción creativa” a que se refieren Theodore, Peck y Brenner (2009), y en Chile este ‘arreglo’ conllevó la desarticulación y despolitización de la vida vecinal.

Pero el efecto de las políticas de fragmentación territorial sería absoluto si adoptamos la versión más tradicional de poder, referida al Estado, en la que el territorio está organizado por las grandes estructuras político-económicas dominantes. En cambio, si asumimos que el poder también se manifiesta como movimiento de resistencia, involucrado en todo tipo de relación social, lo que podemos esperar es que, incluso en contextos desfavorables, los territorios busquen y encuentren maneras de volverse productores de sí mismos (Haesbaert, 2013). En esta perspectiva, es necesario entender los territorios donde actúan las políticas públicas neoliberales como espacios sociales con capacidad de acción, de resistencia y modificación de las políticas urbanas (Rodríguez & Di Virgilio, 2011).

Tabla 1. Comparación entre lo vecinal cerrado y lo vecinal abierto

DIMENSIÓN	LO VECINAL CERRADO	LO VECINAL ABIERTO
FORMAS Y ESCALAS	<p>Relaciones vecinales estructuradas a partir de una lógica de proximidad restringida, centrada en lo residencial, determinadas y encapsuladas espacialmente.</p> <p>Tendencia a simplificar lo vecinal y concebirlo en microescalas.</p>	<p>Relaciones estructuradas por proximidades de diverso tipo y escala, no solo residenciales.</p> <p>Las relaciones sociales y los usos urbanos tienen un papel importante en la producción de la espacialidad vecinal y sus límites.</p> <p>Su complejidad urbana permite una problematización ascendente de los problemas urbanos.</p>
MODALIDAD DE ORGANIZACIÓN	<p>Constituido por relaciones que sobrevaloran los vínculos fuertes, cohesivos y homogeneizadores, en desmedro de vínculos débiles y heterogéneos.</p> <p>Hiperlocalismo que encapsula los procesos vecinales y establece competencias con espacios urbanos cercanos.</p> <p>Modelos organizativos formales que siguen las pautas de planificación oficiales.</p>	<p>Las relaciones vecinales pueden estructurarse en torno a múltiples comunidades y redes articuladas por vínculos tanto fuertes como débiles.</p> <p>Las redes barriales están, a su vez, inmersas en procesos y redes mayores con los que interactúan de manera dinámica.</p> <p>Las relaciones se enmarcan en términos de cooperación y solidaridad territorial.</p> <p>Su organización combina formas tradicionales y formales con modelos informales de trabajo en red.</p>
AGENDAS Y ESTRATEGIAS	<p>La acción vecinal supeditada a la agenda de la autoridad, restringida a elementos urbanos contingentes y estrategias de acción acotadas a los marcos de planificación oficiales.</p>	<p>La acción vecinal está concebida a partir de una relación de mayor simetría con la autoridad, basada en agendas y políticas integrales.</p> <p>Las acciones movilizan múltiples recursos y estrategias, y pueden ir más allá de los marcos oficiales y tradicionales, e incluso.</p>

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Capítulo 6

Delamaza, G. (2016). Una mirada a los procesos de acción colectiva en Chile. En P. Boyco, F. Letelier & J. Gualteros (eds.), *Acción colectiva, articulación y territorio. Notas del Seminario–Encuentro ACT 2015*, realizado en Talca, 12 y 13 de diciembre 2015 (pp. 4–7). Serie Aprendizajes Colectivos, 2. Santiago, Chile: Ediciones SUR. <http://surmaule.cl/wp-content/uploads/2016/03/APRENDIZAJES-COLECTIVOS-021.pdf>

Gotham, K. F. (2003). Toward an understanding of the spatiality of urban poverty: The urban poor as spatial actors. *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(3), 723–737. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00478>

Granovetter, M. S. (1973). La fuerza de los vínculos débiles. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360–1380. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=154588>

Haesbaert, R. (2013). Del mito de la desterritorialización a la multiteritorialidad. *Cultura y Representaciones Sociales*, 8(15), 9–42. <https://bit.ly/2J7NdtN>

Jacobs, J. (2011). *Muerte y vida en las grandes ciudades*. Madrid: Capitán Swing Libros.

Lefebvre, H. (1974). La producción del espacio. *Papers: Revista de Sociología*, 3, 219–229. <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v3n0.880>

Massey, D. (2012). *Un sentido global del lugar*. En A. Albet & N. Benach (eds.), *Un sentido global del lugar* (pp. 112–228). Barcelona: Icaria.

Panfichi, A. (2013). Del vecindario a las redes sociales: Cambio de perspectivas en la sociología urbana. *Debates en Sociología*, (20–21), 35–48. <http://goo.gl/Czq8Lh>

Purcell, M. (2014). Possible worlds: Henri Lefebvre and the right to the city. *Journal of Urban Affairs*, 36(1), 141–154. <https://doi.org/10.1111/juaf.12034>

Rodríguez, M. C. & Di Virgilio, M. M. (2011). Coordinadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial. En M. C. Rodríguez & M. M. Di Virgilio, *Calidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar* (pp. 17–46). Buenos Aires: Prometeo Libros.

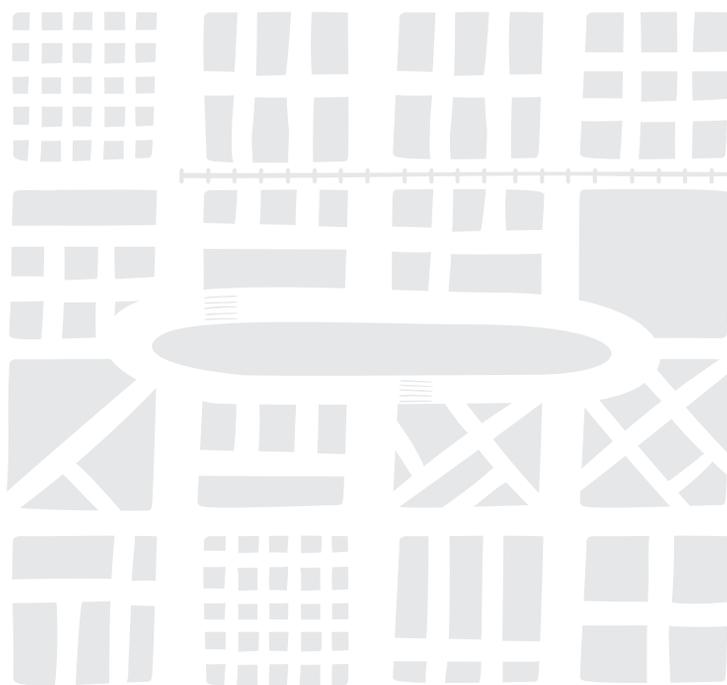
Santos, M. (1996). *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona: Ariel.

Suttles, G. (1972). *The social construction of communities*. Chicago, IL: Chicago University Press.

Theodore, N., Peck, J., & Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales* [Santiago, Chile: SUR], 66. <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=898>

PARTE 3

Metodologías y políticas
públicas para ampliar y
fortalecer lo vecinal



En esta tercera parte buscamos nutrir tanto las metodologías que insuman las intervenciones directas en los territorios y sus comunidades, como las iniciativas gubernamentales dirigidas a éstas. Lo hacemos desde los aprendizajes y reflexiones contenidas en las dos primeras partes del libro y especialmente desde una concepción abierta, integral y multiescalar de lo vecinal. Esta sección del libro se estructura en tres capítulos. El primer capítulo busca interpelar las metodologías de intervención comunitaria a partir de los desafíos que impone el repensar la espacialidad en las estrategias de acción vecinal. A partir de estas problematizaciones, en el capítulo siguiente proponemos una metodología de intervención específica: “Acción Territorial Vecinal”, que trabaja al nivel de lo que llamamos *Territorios Vecinales Intermedios*, que en Chile podría articular el barrio y la ciudad. Finalmente, en el capítulo 10, aportamos algunas ideas para la discusión sobre la reforma a los marcos legales que regulan la vida asociativa territorial, aprovechando que el proyecto de modificación de la Ley de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias (Ley N.º 19.418) actualmente se encuentra en discusión en el parlamento nacional.

CAPÍTULO 7

Problematización de las territorialidades vecinales en la intervención comunitaria¹

FRANCISCO LETELIER
STEFANO MICHELETTI
PATRICIA BOYCO
VÍCTOR FERNÁNDEZ

En Chile, las metodologías y prácticas de intervención/promoción comunitaria orientadas a lo urbano se han alineado con la concepción dominante de ‘barrio’ originada en los trabajos de la Escuela de Chicago; esto es, un espacio naturalmente delimitado, desconectado de la totalidad urbana y habitáculo de una comunidad cohesionada en torno a vínculos de lazo fuerte (véase capítulo 4). Desde fines de los años noventa, no existe programa alguno que, conteniendo un componente de intervención comunitaria, no haya estado focalizado en la escala barrial: Chile Barrio, Quiero Mi Barrio I y II, Recuperación de Barrios, Vida en Comunidad, Acción en Comunidad, entre otros.

Pese a algunos resultados positivos en la regeneración del vínculo social e implicación de ciudadanos y ciudadanas en microiniciativas de equipamiento comunitario, el aporte de tales ac-

1 | Este texto está basado en un artículo de los autores publicado originalmente con el título “Problematización de las espacialidades vecinales como estrategia de intervención comunitaria”, en revista *Geo-Graphos* [Alicante: Grupo Interdisciplinario de Estudios Críticos y de América Latina (GIECRYAL), de la Universidad de Alicante, 2 de enero de 2019], 10 (112), 1–22. <https://doi.org/10.14198/GEOGRA2019.10.112>

ciones en la construcción de ciudadanía urbana ha sido marginal. Algunos podrán argumentar, y con justa razón, que este no ha sido su objetivo. Sin embargo, el hecho de que las organizaciones sociales comunitarias² en Chile se encuentren entre las esferas organizativas consideradas con menos poder debe estimularnos a redefinir las metodologías de intervención comunitaria.

En esta búsqueda, sostenemos que al concebir las relaciones vecinales como encapsuladas en espacios/lugares limitados, las metodologías de promoción comunitaria se concentran solo en: i) fortalecer el tejido asociativo interno; ii) problematizar la condición del barrio solo a partir de causalidades vinculadas a las debilidades y fortalezas de los propios habitantes; y iii) diseñar estrategias de acción/solución focalizadas exclusivamente en los recursos del propio barrio.

Frente a esta concepción contenida de lo vecinal es que proponemos la idea de *geografías vecinales*. Desde este enfoque, lo vecinal se entiende como un ámbito de posibilidades de acción, capaz de constituir nuevas configuraciones relacionales ya no constreñidas por espacialidades limitantes, sino creadoras y recreadoras de sus propias geografías. Se pueden escalar, reescalar y desescalar sus ámbitos de actuación, desde la proximidad residencial inmediata a la ciudad o región entera. Una concepción de este tipo abre nuevos desafíos a las metodologías de intervención comunitaria. Entre ellos, quizás el más importante sea problematizar y desnaturalizar los límites convencionales y los mapas cognitivos que hoy contienen las relaciones vecinales.

En las experiencias que hemos revisado en la parte 1 de este libro se observa con claridad que, a partir de la discusión de las espacialidades y las escalas, se gatillan otros procesos: se constituyen redes que amplían la espacialidad vecinal; se redefinen y politizan los problemas y las agendas, y se enriquecen las estrategias de acción. En suma, cambian y se complejizan las geografías vecinales y —en el proceso— se incrementa el poder de las comunidades para modificar sus territorios.

2 | A nivel nacional son cerca de 50.000, de las cuales un 24,7% corresponde a agrupaciones vecinales o de vivienda.

LA 'BARRIALIZACIÓN' DE LA INTERVENCIÓN COMUNITARIA

La intervención social comunitaria hace referencia a procesos intencionales de cambio basados en el desarrollo de recursos colectivos por parte de organizaciones comunitarias autónomas. Estas modifican las representaciones de su rol en la sociedad y redefinen el valor de sus propias acciones como activos en la transformación de las condiciones que las marginan y excluyen. El trazado de una breve trayectoria de la intervención comunitaria en Chile muestra que, durante los años sesenta e inicios de los setenta, el Estado fue activo en desarrollar iniciativas orientadas a fortalecer la vida colectiva y la ciudadanía política. Un buen ejemplo de ello es la Ley de Organizaciones Comunitarias (N.º 16.880, de 1968) del gobierno de Frei Montalva, conocida como Ley de Promoción Popular, que tenía por objetivo incorporar a los sectores marginalizados a la sociedad a través de su movilización y organización (Palma & Sanfuentes, 1979).

Con la irrupción de la dictadura, desaparecieron las políticas orientadas a lo comunitario y fundamentalmente fueron las organizaciones no gubernamentales y eclesiales de base las que desarrollaron acciones en este ámbito. Muchas de ellas estuvieron al alero de una psicología social crítica, expresada en tradiciones como la Educación Popular y la Investigación-Acción Participativa. En los años noventa y la mitad de la primera década del siglo XXI, se instaló la idea de que, si bien el crecimiento económico era la “mejor política social”, se necesitaban políticas focalizadas para dar atención a los colectivos en condición de vulnerabilidad. Cobró relevancia, entonces, una lógica de focalización selectiva de las políticas sociales que se tradujo en la definición de los llamados “grupos vulnerables”. En este marco, se desarrollaron experiencias de corte asistencial y promocional orientadas a familias o grupos, y solo secundariamente con foco en acciones de desarrollo comunitario (Alfaro & Zambrano, 2009). En su mayor parte, las intervenciones implementadas en el país durante este período no consideraron la importancia de las condiciones sociocomunitarias, ni el desarrollo de capacidades colectivas, derechos ciudadanos, voz pública, o el control cultural de las personas en condición de pobreza sobre sus propias vidas (Márquez, 2004).

A partir de la segunda mitad de la primera década del siglo XXI, comenzó a instalarse con mayor fuerza un enfoque que relevaba la dimensión comunitaria. Se observa aquí un tránsito desde

políticas sociales centradas en el sujeto y la vivienda (individuales/familiares) hacia las que consideran el entorno, la comunidad y su participación en la construcción del territorio (colectivas). Se trató de una evolución hacia esquemas más inclusivos y participativos, pero que conservaban aún la noción de “experto externo” o “visión paternalista”, incluyéndose en ellas a un sujeto-actor para algunos efectos, mientras que, para otros, a un sujeto-objeto-receptor. Los enfoques predominantes estuvieron basados en la ecología social, los modelos de competencia y el empoderamiento comunitario. Las perspectivas más críticas ocuparon un lugar muy marginal en la intervención estatal.

Con el retorno a la democracia en el año 1990, el barrio comenzó a configurarse como una de las escalas clave para enfrentar la pobreza y la desigualdad urbana a través de la movilización del capital social comunitario. Dos son las principales líneas programáticas que unifican barrio e intervención comunitaria. La primera es el Programa Quiero Mi Barrio en sus distintas modalidades “Quiero Mi Barrio” (2006–2010), posteriormente el “Programa de Recuperación de Barrios” (2010–2014) y, en la actualidad, un “Quiero Mi Barrio” de segunda generación (2014–2017). El programa, alojado en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), tiene por objetivo que los barrios que presentan problemas de deterioro urbano y habitacional, segregación y vulnerabilidad social sean recuperados. Esta recuperación urbana es pensada a través del mejoramiento y/o dotación de espacios públicos, equipamiento comunitario y entornos barriales, y del fortalecimiento de la participación de vecinos y vecinas.³

Entre los años 2006 y 2016 se han intervenido 520 polígonos urbanos, lo que corresponde a un total de 292.727 viviendas y 1.335.132 habitantes. La mayoría de estos ‘barrios’ que han formado parte del programa no superan las 500 viviendas.

La segunda línea ha estado radicada en el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis). Este organismo impulsó, desde finales de 1990 y hasta mediados del 2000, los programas “Un Barrio para mi familia” y “Formación para la vida en comunidad”, orientados a la habilitación social para familias que se trasladan a un nuevo conjunto habitacional. A finales de los 2000, Fosis (2011) comenzó el programa “Acción en Comunidad”, “orientado a inter-

3 | DECRETO 33. Aprueba documento Programa Chile Barrio. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (11 de marzo de 1998), <https://www.minvu.cl/wp-content/uploads/2019/05/DS33.pdf>; DECRETO 14. Reglamenta Programa de Recuperación de Barrios. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (12 de abril de 2007), <http://bcn.cl/238py>.

venir en el mundo público de las familias, es decir, en su contexto social; en la vida en la comunidad. Busca transferir herramientas para el trabajo colaborativo y solidario entre familias desde una perspectiva comunitaria para la activación de sus capitales” (p. 1). En 2015, y a raíz de los problemas de habitabilidad y convivencia que experimentaban las familias que habían sido localizadas en nuevos conjuntos de vivienda social tras el terremoto de febrero de 2010, el programa Acción en Comunidad desarrolló un área específica dirigida a estos conjuntos. Si bien en los diversos programas de esta línea se enfatiza más la idea de comunidad que la de barrio, se entiende que la vida comunitaria está dentro de los límites de un determinado conjunto habitacional y se vuelve, de este modo, a equiparar comunidad y barrio.

En ambas líneas programáticas, los polígonos de intervención (denominados ‘barrios’) son determinados por los equipos gubernamentales antes de iniciar la intervención. De este modo, la definición de la espacialidad de las relaciones vecinales que se quiere fortalecer queda fuera del proceso comunitario y los recursos destinados al polígono no pueden ser ejecutados fuera de él.

Estos programas —siguiendo la lógica de la fragmentación— intervienen focalizadamente, definiendo áreas delimitadas en función de carencia de infraestructura y servicios, y de residencia de la población más pobre del país. De este modo delimitan la discusión política, pues al enfrentar el tema de la pobreza y desigualdad urbana centrándose en el barrio y en las relaciones vecinales localizadas, se dificulta y potencialmente se inhabilita la discusión de las lógicas urbanas que causan su condición. Desde esta óptica, se asume que el problema está “en el barrio”, no en su relación más amplia con las políticas y las dinámicas de gobernanza urbana: es el barrio el que debe cambiar y para eso se requiere de habitantes que confíen unos en otros, es decir, que fortalezcan sus vínculos de lazo fuerte (Wellman, 1979; Wellman & Leighton, 1979; Young, 2000), y que a partir de ellos, participen en el proceso de mejoramiento. No se concibe al ciudadano-habitante en su derecho a producir el territorio desde una reflexión crítica en torno a su rol en la sociedad y su relación con el Estado y el mercado, un actor capaz de definir horizontes políticos más amplios de acción.

La ‘barrioización’ de la intervención comunitaria es un fenómeno naturalizado, incluso por quienes conciben la intervención comunitaria desde una perspectiva crítica, y asignan a la comunidad un rol protagonista en ella. El barrio es asumido como la escala natural en la que se debe trabajar, y homologa a la comunidad. En

una entrevista publicada el 9 de septiembre de 2015 en el periódico El Mostrador, se le pregunta a la psicóloga comunitaria Maritza Montero “¿cuál es el objetivo de la intervención comunitaria?”, a lo que la académica responde:

Lo central es descubrir cómo trabajar, desde la psicología y desde otras disciplinas también, en las problemáticas de las personas, pero haciéndolo con la misma gente involucrada y al interior de las comunidades. Lo importante no es tener preguntas elaboradas *al llegar a un barrio*, sino saber si esas preguntas reflejan lo que les pasa a las personas y si estas interrogantes son de interés de quienes son parte de la comunidad, y si les sirve de algo responder a esas preguntas. La intervención comunitaria debe trabajar con lo que realmente sucede *en un barrio*, tanto lo positivo como lo negativo, y dándoles a las personas pautas de organización, mecanismos para controlar ciertas situaciones, estrategias para presentar proyectos, y ayudarlos a superar temores y desconfianzas a la hora de defenderse con argumentos. Nuestro objetivo es que sean las mismas personas quienes se hagan cargo de sus problemas e inquietudes.⁴ (énfasis nuestro).

No buscamos que la vida de barrio sea excluida de los procesos de intervención; al contrario, creemos que es un ámbito privilegiado para construir confianza y reconstruir vínculos. Nos oponemos a una intervención comunitaria que concibe el barrio, la villa o la población como recortes urbanos que pueden entenderse desconectados de la totalidad. Nuestra hipótesis es que, al legitimar el orden espacial existente, sin problematizarlo, las metodologías de intervención utilizadas en los programas públicos asumen que las relaciones vecinales están naturalmente encapsuladas en espacios-lugares limitados, los barrios. Por la misma razón, las acciones e intervenciones que se sitúan en el marco de estas concepciones tienen mucha dificultad para incorporar las relaciones que se dan entre los polígonos de intervención, sus entornos urbanos y la ciudad. Dichas acciones terminan, de este modo, concentrándose en: i) fortalecer el tejido asociativo interno, bajo la idea de que la cohesión se produce solo a partir de la multiplicación de vínculos de lazo fuerte; ii) problematizar las causalidades de los problemas del barrio a partir de las debilidades y fortalezas de sus propios habitantes y comunidades; y iii) diseñar estrategias de acción (o solución) focalizadas exclusivamente en los recursos del barrio. Si bien la epistemología de estas intervenciones reconoce que la comuni-

4 | “Las claves para la intervención comunitaria”, *El Mostrador* (2015, 9 de septiembre). <https://www.elmostrador.cl/agenda-pais/vida-en-linea/2015/09/09/las-claves-para-la-intervencion-social-comunitaria/>

dad es portadora de un poder potencial, asume al mismo tiempo que, para ponerlo en movimiento, no se requiere más que reforzar los vínculos cohesivos de la propia comunidad que habita dentro de los límites del barrio. Así queda fuera de su campo de visión, por ejemplo, la exploración del espacio urbano que está más allá del polígono de intervención o la relación entre los problemas internos y los procesos urbanos de escala ciudad (o país), y la construcción de redes urbanas y escalamientos territoriales más amplios.

LO VECINAL ABIERTO: NUEVAS PREGUNTAS PARA LA INTERVENCIÓN COMUNITARIA

Desde nuestro enfoque, una perspectiva más abierta de lo vecinal implica asumir que se trata de un ámbito *relacional*, *multiescalar* y con *estructura de red*. Primero, las relaciones vecinales —aquellas que se producen en torno al habitar urbano— no están constreñidas por delimitaciones preexistentes, sino que producen ellas mismas sus propias espacialidades y territorialidades. Segundo, estas espacialidades/territorialidades pueden asumir distintas escalas, desde la calle a la ciudad entera, dependiendo de las múltiples formas del habitar a las que estén referidas en un momento determinado. Tercero, las relaciones vecinales no necesariamente se organizan en comunidades cerradas; pueden también estructurarse en redes complejas, construidas a partir de vínculos tanto de lazo fuerte como de lazo débil.

La espacialidad, escala y organización que adopten las relaciones vecinales en un momento determinado se entenderán como la base a partir de la cual se desarrollan procesos de territorialidad, esto es, ejercicios de poder por parte de colectivos urbanos en relación con un espacio (Lopes de Souza, 2016; Raffestin & Butler, 2012). Concebido lo vecinal de este modo, se plantean al menos tres retos a las metodologías de intervención comunitaria:

En primer lugar, incorporar al proceso de trabajo comunitario la reflexión acerca de la espacialidad vecinal. Esto implica problematizar y desnaturalizar los límites impuestos (o asumidos) al habitar urbano. La idea de barrio es, ante todo, un mapa cognitivo; no representa necesariamente las relaciones vecinales realmente existentes; tiene la ‘utilidad’ de simplificar el espacio urbano, pero también puede transformarse en una profecía autocumplida: el barrio existe porque lo vemos y lo vemos porque entendemos que existe.

Segundo, problematizar la forma en que se organizan las relaciones vecinales. No existe la comunidad/barrio, sino múltiples comunidades, vinculadas o no entre sí, espacializadas en un territorio compartido. Esto implica entender las relaciones vecinales no solo en el ámbito de los vínculos de lazo fuerte, sino también en torno a la idea de redes y formas organizativas alternativas.

Tercero, redefinir el carácter y las escalas de los problemas vecinales y sus causalidades, y el propio ámbito de la acción vecinal. Se trata, en síntesis, de apoyar procesos de redefinición de los mapas cognitivos a través de los cuales entendemos las relaciones de vecindad.

En las experiencias de articulación vecinal que han sido analizadas anteriormente, estos desafíos han sido asumidos en cuatro momentos.

El punto de partida fue la problematización de la espacialidad vecinal y su relación con la ciudad

Esto significó que la primera interrogante planteada fuera, ¿cuál es el espacio vecinal en que se debe trabajar? La pregunta se respondió de formas complementarias. El equipo profesional aportó información espacial de la zona y su entorno, la que permitió a vecinas y vecinos desarrollar un punto de vista nuevo: “desde arriba”; quienes ejercían el liderazgo o dirigencia del grupo motor aportaron experiencias previas de trabajo asociativo, en las cuales se dibujó una geografía vecinal más abierta; y los vecinos y vecinas participaron de un trabajo de mapeo colectivo en el cual se les invitó a reconocer su entorno vecinal más allá de su propio barrio. De este modo, se definió un ‘polígono’ que, al tiempo que problematizaba las fronteras dentro de las que cada organización venía trabajando, hacía sentido en la medida en que implicaba usos y problemas comunes a todos. Un aspecto que vale mencionar, pese a que no formó parte del diseño de la intervención, es que entre ambos territorios —situados en un mismo sector— se produjo un proceso o una suerte de segundo escalamiento de su geografía vecinal. Es decir, al compartir las actividades formativas, realizar encuentros, visitarse entre territorios, presentar en forma conjunta sus diagnósticos ante las autoridades, evaluar y compartir sus propios procesos, asistir a las cuentas públicas de sus pares, etcétera, se fue generando el reconocimiento de problemáticas comunes y de alcance urbano, un lenguaje compartido y una identidad asociada a un territorio mayor: el sector norte de la ciudad.

Este territorio se encuentra atravesado por graves problemas urbanos, como los generados por los canales de agua que lo recorren y la nula conectividad oriente-poniente. Ello impide la comunicación tanto de cada territorio con la ciudad, como entre los territorios de todo el sector. Considerando esta situación, se generó una nueva agenda territorial que, en forma incipiente, empezó a dinamizar el diálogo y la discusión con los decisores de las políticas urbanas, al tiempo que esta agenda agregada era informada y analizada en cada territorio.

El segundo proceso fue redefinir los límites y el carácter de las relaciones vecinales

Si más allá del propio barrio existía un territorio común, ¿cuáles eran los vínculos que debían constituirse para trabajar en él? La respuesta fue la creación de un espacio de coordinación entre líderes, dirigentes y residentes de todos los barrios: la Mesa Territorial. Esta estrategia implicó poner en tela de juicio la idea de que lo vecinal solo puede organizarse en función de vínculos de lazo fuerte, en torno al compartir cotidiano. Existen otras referencias para establecer relaciones vecinales; por ejemplo, compartir el acceso (o el no acceso) a servicios y dotaciones públicas, compartir problemas urbanos, compartir un cierto estándar de habitabilidad, etcétera. Emergió entonces una red vecinal de carácter instrumental y estratégico, no basada en el compartir cotidiano sino en una aspiración urbana común. La Mesa Territorial se dotó de un conjunto de principios y normas de funcionamiento; entre ellos, el respeto por los distintos ámbitos de competencia que representan el barrio y el territorio.

El tercer proceso fue la definición de una agenda territorial

El nuevo actor (la red vecinal) observa el territorio y la ciudad, y se hace preguntas nuevas: ¿Cuál es la posición/condición de este territorio en la ciudad? ¿Tenemos nosotros derecho a modificarlo? ¿Está bien conectado el territorio con el resto de la ciudad? ¿Es suficiente y eficiente el servicio de transporte existente? ¿Por qué no te-

nemos parques? ¿Por qué el estándar urbano es distinto al de otras zonas de la ciudad? La estrategia utilizada en este caso fue formativa y centrada en la problematización de las nociones de barrio, territorio, actores y políticas urbanas. El punto de partida de estas reflexiones fue una jornada de análisis territorial, la cual comenzó con un viaje de mujeres y hombres reconocidos como líderes y dirigentes de la comunidad por diferentes barrios y zonas de la ciudad, y terminó con una reflexión compartida acerca de las desigualdades urbanas y sus causas. Esta experiencia fortaleció la idea de un territorio común al compararlo con otras zonas de la ciudad y, al mismo tiempo, ayudó a instalar un horizonte urbano al cual era posible llegar (dado que otros lo tenían).

Finalmente, está el aprendizaje de nuevas estrategias vecinales

La nueva escala y sus nuevos retos precisan formas de acción colectiva diferentes. Ya no basta con llamar al funcionario municipal para que cambie una luminaria; se necesita capacidad para traducir los problemas del habitar cotidiano, al ámbito público. Se precisa politizar los problemas vecinales, es decir, ponerlos en el contexto de un proceso de decisiones públicas en que se define qué, dónde y cómo se hacen las cosas. No basta con plantear un problema; hay que estructurarlo, priorizarlo respecto de otros, temporalizar las aspiraciones de solución y plantear alternativas. Al demandar se le agrega el convencer, el negociar y, cuando hace falta, el presionar. Todo lo anterior requiere que los vecinos sean copartícipes de la construcción de conocimiento acerca de su territorio, y también exige que sean capaces de entender las lógicas y los procedimientos de las políticas públicas.

El desarrollo de estos procesos es acompañado por diversos riesgos y dificultades.

Primero, la escala territorial emergente puede tender a ser vista como un territorio cerrado, y en ocasiones invisibiliza otras escalas vecinales, como aquellas que se constituyen en torno a las propias juntas de vecinos. Es necesario insistir en que la geografía vecinal compleja es, ante todo, una estrategia que debe ser capaz de modificar su espacialidad de acuerdo con los desafíos urbanos que se presenten.

Segundo, en ocasiones la red de trabajo vecinal puede volverse muy laxa y no tener capacidad de gestión. En otras puede tornarse rígida, cerrada sobre sí misma. En estos casos, si bien se puede ser eficaz en la relación con las autoridades, se lesiona la relación con las organizaciones y el propio vecindario, generando momentos de desafección y debilitando el proceso global. En este sentido, la Mesa Territorial debería actuar siempre en dos direcciones: hacia las autoridades, traduciendo los problemas al ámbito político; y hacia el territorio, buscando complejizar crecientemente la red vecinal.

Tercero, complejizar los problemas es un paso necesario para politizar lo urbano; pero, en ocasiones, si se sitúa el horizonte en cambios muy ambiciosos, se produce desmotivación. Hay que considerar el hecho de que la capacidad de acción colectiva del territorio no siempre es suficiente para movilizar a un Estado que tiene dificultades para pensar territorialmente su acción. Este riesgo puede ser moderado con una agenda que contenga iniciativas de corto, mediano y largo plazo.

Cuarto, si bien es central desarrollar estrategias sistemáticas de sensibilización y movilización de medios de comunicación y de autoridades, también es imprescindible hacerlo con las comunidades del territorio. Esto último ayuda a gatillar la participación de vecinos y vecinas que estaban fuera de los circuitos regulares de relación de líderes y dirigencias. Es necesario desarrollar un repertorio amplio de estrategias de comunicación local que permitan construir opinión pública territorial y mantener informada a la mayor cantidad posible de habitantes.

Quinto, si bien el espacio de participación fundamental en el proceso fue el de las Mesas Territoriales, que integraron fundamentalmente a vecinos y vecinas en su condición de líderes y dirigentes, fueron relevantes también otros espacios, como las Cuentas Públicas o los Talleres de Diseño Participativo. Muchos que usualmente no participan en organizaciones sociales podían hacer aportes en instancias o proyectos específicos. Esto implica reforzar la idea de que existen diferentes “participaciones” —es decir, intensidades y modalidades diversas de involucramiento—, para lo cual es necesaria una mayor diversidad de repertorios de participación.

Más allá de estos riesgos y dificultades, en ambos casos, la complejización de las geografías vecinales ha tenido impactos muy concretos en la orientación de la acción y la inversión pública en los territorios. Las Mesas Territoriales han conseguido poner agenda a los decisores, y en torno a dichas agendas se ha implementado

un conjunto muy importante de acciones. Destacan al respecto el mejoramiento de espacios públicos, la creación de nuevas áreas verdes, la instalación de nuevo equipamiento comunitario, los programas de mejoramiento de viviendas, y la revisión y redefinición de los recorridos del transporte público, entre otros.

ESPACIALIDAD Y PODER VECINAL

La espacialidad de las relaciones vecinales, que para las metodologías de fortalecimiento comunitario enfocadas en el barrio es una cuestión no sometida a cuestionamiento, se constituye en el eje de problematización de una estrategia metodológica que asume la existencia de geografías vecinales. A partir de la pregunta inicial por la espacialidad en que se desenvuelven las relaciones vecinales comunitarias, se desatan tres procesos. El primero es la superación de la reclusión de lo comunitario al ámbito de las relaciones de vínculo fuerte, incorporando los lazos débiles como recursos estratégicos que conectan a los sujetos, las organizaciones y las comunidades, y les permiten construir procesos de mayor escala. El segundo implica la modificación de las escalas de actuación vecinal y, por lo tanto, una reconfiguración de las problemáticas del territorio y de sus causalidades, poniéndolas en el contexto de proceso urbanos mayores y ampliando el horizonte de posibilidades más allá de las demandas que tradicionalmente copan la agenda de las organizaciones vecinales. El tercero es la modificación de las estrategias y de las representaciones acerca del tipo de relación posible entre lo vecinal y la autoridad. Tradicionalmente, las estrategias están acotadas a la petición en un marco de vínculos clientelares. No obstante, la complejización de los problemas (y de sus soluciones) empuja a vecinos y vecinas a construir un conocimiento más profundo del territorio, sin el cual no podrían vincular el habitar cotidiano con su dimensión política. Por otro lado, la nueva escala vecinal —y la red que actúa sobre ella— es asumida como un recurso en sí mismo, en tanto genera una agregación de poder antes inexistente. Estos elementos constituyen la base para un diálogo más simétrico con la autoridad.

La problematización de la espacialidad y la complejización de las estructuras de relaciones vecinales se muestran como una estrategia fecunda para la puesta en marcha de procesos de interven-

ción comunitaria que no solo reconstituyan vínculos, sino también generen ciudadanía urbana y derecho a la ciudad. Sin embargo, no cualquier epistemología y metodología de trabajo comunitario es capaz de asumir los desafíos y las preguntas que le propone el enfoque de las geografías vecinales. Las tradiciones más vinculadas a una lógica de promoción y fortalecimiento del capital social, que buscan empoderar a la comunidad para adaptarse eficientemente a las condiciones existentes, dejan poco espacio para la problematización de las relaciones urbanas más allá de la idea de barrio/comunidad. Otras tradiciones, de origen latinoamericano, tales como la Investigación-Acción Participativa o la Educación Popular, y los enfoques que revalorizan la práctica social como productora de metodologías, como la sociopraxis, parecen ser más abiertos a poner en cuestión la espacialidad de los vínculos comunitarios y su relación con la modificación del poder vecinal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Capítulo 7

Alfaro, J. & Zambrano, A. (2009). Psicología comunitaria y políticas sociales en Chile. *Psicología & Sociedade*, 21(2), 275–282. <http://www.scielo.br/pdf/psoc/v21n2/v21n2a15>

Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis). (2011). *Guía Metodológica. Programa Acción en Comunidad – FOSIS*. Componente Fortalecimiento de la vida en comunidad. <http://operaciones.pnud.cl/Adquisiciones/2015/065-2015/065-2015%20Anexo%20VI%20-%20GUIA%20METODOLOGICA%20ACCION%20COMUNIDAD%20FOSIS.pdf>

Márquez, F. (2004). Historias e imaginarios de movilidad en sujetos pobres urbanos: respuestas estatales a historias singulares (Informe final, Proyecto Fondecyt 1020318). <http://repositorio.conicyt.cl/handle/10533/189212?show=full>

Palma, E. & Sanfuentes, A. (1979). Políticas estatales en condiciones de movilización social: las políticas de vivienda en Chile (1964–1973). *EURE*, 6(16), 23–55. <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/902>

Raffestin, C. & Butler, S. A. (2012). Space, territory, and territoriality. *Environment and Planning D: Society and Space*, 30(1), 121–141. <https://doi.org/10.1068/d21311>

Wellman, B. (1979). *The community question: The intimate networks of East Yorkers*. *American Journal of Sociology*, 84(5), 1201–1231. <https://doi.org/10.1086/226906>

Wellman, B. (2001). *The persistence and transformation of community: from neighbourhood groups to social networks*. Report to the Law Commission of Canada. Wellman Associates. Toronto, Canadá. <https://bit.ly/2tDK0bQ>

Wellman, B. & Leighton, B. (1979). Networks, neighborhoods, and communities: approaches to the study of community question. *Urban Affairs Quarterly*, 14(3), 363–390. <https://doi.org/10.1586/14789450.4.2.239>

Young, I. M. (2000). *La justicia y la política de la diferencia*. Valencia: Cátedra.

CAPÍTULO 8

Acción Territorial Vecinal: metodología para el desarrollo participativo de los territorios¹

TAMARA JERI
PATRICIA BOYCO

En este capítulo se presenta una estrategia metodológica participativa que apunta a equilibrar el poder de la ciudadanía con el del Estado y sus instituciones públicas, en una escala intermedia de la gobernanza urbana.² Se recoge al respecto la experiencia del programa “Territorio y Acción Colectiva” (TAC) realizado en conjunto con agrupaciones vecinales del sector norte de la ciudad de Talca, entre los años 2014 y 2017. Dicha experiencia ha sido analizada y evaluada, extrayéndose aprendizajes, corrigiendo errores metodológicos y conceptuales, lo cual ha permitido un importante avance

1 | Artículo basado en T. Jeri, P. Boyco y F. Letelier, *Manual metodológico: Acción Territorial Vecinal. Modelo de innovación social para el desarrollo participativo de territorios vecinales* (Talca, Chile: Universidad Católica del Maule / SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, 2018). El Manual, con el detalle de la aplicación de la metodología, se encuentra disponible en <http://elci.sitiosur.cl/manual-metodologico-accion-territorial-vecinal/> y en <https://territoriosvecinales.cl/manual-accion-territorial-vecinal/>

2 | Esta metodología ha sido desarrollada en conjunto por el Centro de Estudios Urbanos y Territoriales (CEUT) de la Universidad Católica del Maule (UCM) y SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, con el financiamiento del Fondo para la Innovación y la Competitividad (FIC) 2016 del Gobierno Regional del Maule. Esto en el marco del Proyecto “Territorios vecinales innovadores”, cuyo propósito fue formular una Metodología de Innovación Social para el Desarrollo Participativo de Territorios Vecinales.

en la formulación exhaustiva y detallada de una nueva propuesta. Esta última, a su vez, fue presentada y retroalimentada con el apoyo de diversos actores y actoras, expertos y expertas institucionales, de la academia, la gestión pública y de agrupaciones vecinales, proceso que permitió arribar a una formulación inicial de la estrategia metodológica “Acción Territorial Vecinal”, que se describe en el presente artículo. La intención ha sido enriquecer la discusión teórico-política sobre el rol de las metodologías participativas para el fortalecimiento del poder ciudadano en el desarrollo territorial.

La metodología en cuestión trata de un conjunto articulado de procesos y procedimientos técnicos y políticos que promueven la conformación y activación de territorios vecinales de mayor escala que la barrial y que el ámbito de acción de las juntas de vecinos. En este sentido, la propuesta asume el problema de la fragmentación y qt despolitización de lo vecinal del que se ha hablado extensamente en la segunda parte de este libro.

El objetivo principal de la estrategia metodológica, según se explicita en el *Manual metodológico: Acción Territorial Vecinal*, es

ampliar la escala de la acción colectiva vecinal, en relación con el desarrollo urbano, articulando y fortaleciendo un conjunto de organizaciones y grupos que funcionan en escalas microvecinales, de modo que se constituyan en actores capaces de generar conocimiento local e incidir en la construcción del territorio, generando, negociando y gestionando ante las instituciones públicas y los actores privados, sus agendas de desarrollo a una escala territorial intermedia de la ciudad. (Jeri, Boyco, & Letelier, 2018, p. 18)

Por su foco en la acción colectiva en una escala urbana intermedia, la estrategia metodológica —denominada “Acción Territorial Vecinal”— tiene como principios básicos los siguientes:

a) Integración de microterritorios fragmentados en un territorio vecinal de mayor escala: la articulación de las comunidades vecinales como actoras implica la articulación de una red en una escala intermedia, entre la ciudad y los territorios de influencia de las juntas de vecinos. En este esquema, las comunidades vecinales desarrollan competencias y habilidades para definir su propio territorio, diagnosticar sus problemáticas y decidir una estrategia de transformación del mismo.

b) Vinculación del territorio vecinal a la ciudad como factor de desarrollo urbano sostenible: los territorios urbanos, sus problemáticas y condiciones de desarrollo se conciben en la interrelación con el territorio mayor donde se insertan. Esto implica que los problemas del territorio vecinal se comprenden a partir de las transformaciones que ocurren en el territorio urbano mayor y, al mismo tiempo, se entiende el rol del territorio en la ciudad.

c) Participación incidente: la participación de quienes habitan los territorios y su incidencia en la forma en que estos se construyen y modifican es un eje central de la estrategia, no un aspecto anexo ni funcional a la asignación de recursos de inversión. Se trata de que las comunidades sean actores que definan su propio proceso y desarrollen poder de incidencia; que no sean meramente convocadas a procesos preconfigurados. En este sentido, se trabaja desde la gobernanza urbana en su sentido más amplio, no solo desde la participación.

La metodología puede ser implementada por comunidades vecinales o una agrupación de organizaciones territoriales que deseen articularse y empoderarse; también por instituciones públicas que se propongan impulsar procesos participativos en los territorios que están bajo su influencia; así como por organizaciones de la sociedad civil o universidades que, aliadas con organizaciones vecinales, quieran impulsar procesos de activación ciudadana en esta escala intermedia. Según sea el objetivo de quien la implemente, la metodología puede aplicarse completamente en un proceso de aproximadamente dos años, lo que requiere recursos importantes; también puede desarrollarse en algunos de sus componentes, o servir de referencia para procesos de menor escala temporal, referidos, por ejemplo, a la necesidad de enfrentar una amenaza o problema sociourbano específico y puntual. No obstante, lo que no puede estar ausente es el deseo de repensar la forma de articulación en el territorio, la intención de construir un conocimiento vecinal del territorio sobre el que se quiera actuar. No pueden obviarse el deseo de producir una agenda vecinal que organice y procese las demandas y propuestas, la búsqueda de un diálogo simétrico con las autoridades y el tesón para desarrollar un proceso de difusión constante, tanto hacia las propias comunidades como hacia la opinión pública.

Para introducir la metodología, se presenta el marco teórico-político sobre el que se ha basado su formulación, junto con el enunciado de sus principales conceptos y definiciones; para luego describir sus componentes y etapas de implementación, junto con las principales técnicas participativas que acompañan el proceso. A modo de conclusión, se entregan algunas recomendaciones para su aplicación y adaptación a diferentes contextos.

MARCO CONCEPTUAL Y DE POLÍTICA PÚBLICA DE LA METODOLOGÍA PROPUESTA

Problemas y sus causas

En la actualidad, un conjunto de condiciones institucionales y organizacionales de larga data pone en entredicho las posibilidades de avanzar hacia una gobernanza³ de las ciudades efectivamente democrática y participativa. Este conjunto de limitantes está presente en el orden de las instituciones públicas, en el mercado y en el tejido asociativo.

Desde el punto de vista de las políticas públicas en el ámbito urbano, el diagnóstico desde el que parte la formulación de la actual Política Nacional de Desarrollo Urbano (Ministerio de Vivienda y Urbanismo [Minvu], 2014) reconoce que la institucionalidad urbana es “fragmentada, reactiva, centralizada, con mecanismos deficientes de participación; lo que en definitiva impide que pueda responder a los fenómenos que le corresponde enfrentar y, en consecuencia, dificulta el buen gobierno de las ciudades” (Minvu, 2013, p. 76). Las principales dificultades identificadas en dicho diagnóstico son:

· *La división político-administrativa actual* de Chile reconoce como unidad territorial mínima la comuna. Ello implica una dificultad tanto para la planificación de las áreas metropolitanas (que agregan un conjunto de comunas), como para los espacios territoriales de menor escala, puesto que se invis-

3 | La gobernanza urbana es conceptualizada por ONU-Hábitat como “las diversas formas en las que las instituciones y los individuos se organizan en la gestión cotidiana de una ciudad, y los procesos utilizados para llevar a cabo de forma efectiva la agenda del desarrollo de una ciudad, a corto y a largo plazo”. ONU-Habitat (s/f). *Temas urbanos*: Gobernanza (en línea). <https://es.unhabitat.org/gobernanza/>

bilizan las especificidades y heterogeneidades territoriales, productivas, económico-sociales y culturales que conviven dentro de una misma comuna.

· Por otra parte, el *modelo de gobernanza urbana en nuestro país* es poco participativo, por cuanto no asigna a la ciudadanía un rol de actoría ni la reconoce como un real sujeto de política. De esta forma, asiste a espacios de diálogo y es objeto de la delegación de funciones de parte del Estado en los términos preconfigurados por este, con lo que el efecto vinculante de los espacios participativos es reducido.

· La *ausencia de una escala de planificación urbana de menor* escala a la comunal también tiene efectos en lo que a participación se refiere. En la actualidad, los espacios de participación de la ciudadanía en relación con los asuntos urbanos se circunscriben a escalas vecinales de pequeño alcance, donde la capacidad de ejercer una contrapartida significativa frente a las instituciones públicas y otros grupos de incidencia es también muy reducida.

· La *planificación urbana* que se realiza actualmente en Chile es fragmentada y sirve a propósitos muy específicos e instrumentales. En buena medida, por eso no logra orientar eficazmente el desarrollo de las ciudades y corregir las distorsiones existentes, como, por ejemplo, la segregación socioterritorial, los problemas de conectividad y movilidad urbana, y la sostenibilidad ambiental urbana, entre otros (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano [CNDU], s/f, p. 14).

· Desde el punto de vista de la *inversión*, la distribución de competencias institucionales se basa en una lógica sectorial, respondiendo a la cartera de inversiones de cada ministerio. Además, esta cartera de inversiones no surge de una visión de ciudad que le otorgue coherencia territorial y urbana. A su vez, salvo algunas excepciones, la inversión del nivel nacional tampoco está obligada a coordinarse o integrarse con aquella desarrollada por los gobiernos regionales y las municipalidades en el ámbito urbano. Estas dificultades de coordinación producen, en algunos casos, la superposición de proyectos, lo que involucra mayores costos, además de incoherencias y/o discontinuidades en el desarrollo urbano.

· Por último, los problemas de coordinación institucional también afectan la *gestión urbana*. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2013) indica que la lógica sectorial que predomina en nuestro país “inhibe el desarrollo de un enfoque integrado, de múltiples actores y de ciudad completa, basado en objetivos y prioridades urbanos compartidos, características que se asocian con mucha mayor frecuencia a las formas de gobernanza en red” (p. 159). Agrega que a ello también contribuye la fuerte lógica centralista, que “produce normativas homogéneas que muchas veces no están bien adaptadas a las circunstancias ecológicas, económicas y sociales de las áreas urbanas chilenas” (p. 155).

A todo lo anterior se añade un problema derivado de las insuficiencias de la institucionalidad urbana, relacionado con la débil regulación de los mercados urbanos (mercado inmobiliario, mercado de suelo, mercado de aguas, mercado de infraestructura mayor, mercado de movilidad y vial, entre otros). Esto representa una nueva fuente de desequilibrio de poder en el marco de la gobernanza urbana, toda vez que los actores privados poseen una gran cuota de poder en la transformación de las ciudades, sin que ello suponga un equilibrio o contrapunto con los intereses de los actores públicos institucionales y de la ciudadanía en los territorios de su área de influencia. Ello se traduce muchas veces en el surgimiento de conflictos urbanos, al no existir formas institucionales para canalizar y acoger los intereses contrapuestos y mayores demandas por calidad de vida en bienes públicos.

En último término, en la propia ciudadanía se verifica también una serie de déficits de articulación territorial y capacidad de interlocución, que constituyen una fuerte limitante a su participación en las decisiones sobre cómo crece y se modifica su hábitat urbano. Esta fragmentación territorial tiene explicaciones tanto en el marco regulatorio de las asociaciones vecinales, como en cuestiones socioculturales.

En el plano institucional, la extrema fragmentación asociativa se explicaría por la modificación de la Ley de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias, que data de 1968, llevada a cabo al término de la dictadura (1989). Este cambio normativo promovió la formación de varias juntas de vecinos en una misma unidad vecinal, lo que gatilló una fuerte atomización de la organización territorial popular (Drake & Jaksic, 1999), ya que, en efecto, obligaba a

crear a lo menos tres juntas de vecinos por cada unidad territorial. Dicha modificación legal tuvo otra consecuencia: el reforzamiento de las lógicas clientelares promovidas durante la dictadura, lo que debilitó fuertemente el enorme poder vecinal que ejercían las Juntas de vecinos en la década de los sesenta. Por ese entonces, la existencia de una sola organización por unidad vecinal le daba la legitimidad necesaria para actuar en representación del conjunto de los habitantes, a la vez que contaba con atribuciones para la promoción de procesos asociativos y la planificación del territorio (Delamaza, 2016).

Los posteriores ajustes normativos no han sido suficientes para revertir esta fragmentación. La actual Ley de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias (Ley N.º 19.418, de 1996) tiene las mismas debilidades de la promulgada en 1989: no reconoce la escala vecinal-territorial, promueve la fragmentación de la organización vecinal, estimula la competencia por los recursos públicos y no le otorga representatividad territorial a dicha organización, quitándole legitimidad y contenido político (Letelier, Tapia, & Boyco, 2018). Por otro lado, la Ley N.º 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, de 2011, tampoco define mecanismos de participación en la gestión pública a escala barrial-vecinal.

La fragmentación de lo vecinal continuó y se reforzó durante las décadas de 1990 y 2000, a través de tres procesos empujados por el Estado: i) la proliferación de fondos concursables en torno a los cuales compiten organizaciones de un mismo territorio (Delamaza, 2004; Espinoza, 2004); ii) la privatización y la descolectivización del acceso a la vivienda (Gurovich, 2014); y iii) la consagración del barrio, en tanto espacio separado de los procesos urbanos mayores, como escala de actuación del Estado para enfrentar la exclusión social y la regeneración urbana a través de programas focalizados (Forrest, 2008; Tapia, 2016).

La centralidad que asumió el “barrio” y sus relaciones internas como unidad territorial de focalización de las políticas públicas de inclusión social ha implicado que no se aborden las lógicas urbanas que explican su condición de exclusión (Madden, 2014; Tapia, 2016). Junto con ello, los programas de regeneración barrial, de superación de la pobreza y de desarrollo económico local centrados en “el barrio” han operado a partir de una lógica de contención en tres ámbitos: i) *contención espacial*, por su carácter territorialmente focalizado; ii) *contención social*, al intervenir con obras físicas y

proyectos sociales en barrios pobres y potencialmente conflictivos; y iii) *contención política*, al delimitar la discusión sobre las desigualdades urbanas al ámbito local y vecinal en clave barrial (Tapia, 2016).

Al abordar soluciones urbanas desde este hiperlocalismo, el entorno —otras poblaciones o villas— representa, más que una posibilidad de articulación, una competencia por capturar recursos públicos y privados. Este esquema implica una gran dificultad para establecer vínculos cooperativos con el entorno y ampliar la escala de observación de los problemas urbanos, lo que se traduce en la generación de demandas muy restringidas, orientadas a la reproducción cotidiana, desconectadas de las causas estructurales de los problemas del barrio y canalizadas a través de los escasos mecanismos formales de participación existentes (Letelier, 2018).

Frente a este diagnóstico, la posibilidad de construir una visión integral del espacio vecinal se vuelve muy compleja, tanto por las dificultades de articulación, como porque se verifica un desarrollo muy restringido de las competencias político-técnicas para ejercer una adecuada contrapartida de las decisiones institucionales (Letelier, Tapia, & Boyco, 2018). Ello, en buena parte, porque hasta ahora la institucionalidad pública ha desarrollado un esfuerzo de capacitación hacia las organizaciones de base casi exclusivamente instrumental, es decir, acotado al desarrollo de habilidades operativas para postular y gestionar fondos públicos de bajo impacto.

Desde la acera de las organizaciones, los efectos de la fragmentación se perciben también en clave política. Para quienes ejercen el liderazgo y dirigencia social, los obstáculos estriban en un escaso poder para hacerse escuchar, presentar propuestas y demandas a las autoridades; y en una instrumentalización política de la que han sido objeto dirigentes y sus organizaciones. Así se planteó en el contexto de diálogos y audiencias públicas desarrolladas por el Consejo Presidencial de Participación Ciudadana en distintas regiones durante el año 2016 (Boyco, Letelier, & Gualteros, 2016).

Políticamente, los déficits institucionales, el excesivo poder del mercado y la fragmentación territorial han hecho de los barrios espacios limitados, con mecanismos de participación restringida que acotan el poder vecinal (Letelier, Tapia, & Boyco, 2018). Así, la escala territorial vecinal no es una esfera relevante para los procesos de gobernanza urbana, al no considerársela un espacio para la inclusión de los actores sociales y de la ciudadanía en las redes de elaboración e implantación de las políticas públicas (Mayntz, 1999).

LA OPORTUNIDAD INSTITUCIONAL Y LA ARTICULACIÓN TERRITORIAL COMO RESPUESTA

En la actualidad hay un escenario favorable para realizar acciones que apunten a la reducción de las brechas de poder y de representación en la gobernanza urbana. Por otra parte, se han hecho importantes esfuerzos institucionales por promover la participación —aunque limitada— de las comunidades en ciertas definiciones que tienen alcance en materias urbanas. Es el caso, por ejemplo, de los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (Cosoc), que actúan a escala de la comuna; o bien de los Consejos de la Sociedad Civil que se organizan al alero de las Secretarías Regionales de ministerios sectoriales, cuyo alcance se proyecta a la ciudad, la provincia y hasta la región. Queda, entonces, un espacio donde efectivamente se producen transformaciones importantes en materia urbana, pero donde no existen contrapartes que favorezcan una adecuada y democrática gobernanza.

En segundo término, en la propia Ley de Juntas de Vecinos (N.º19.418) se establece la posibilidad de conformar territorios como resultado de la “agrupación de sectores territoriales de una misma comuna que tengan continuidad o proximidad geográfica, y que se propongan soluciones a problemas comunes” (Art. 49); sin embargo, en la actualidad no se hace uso de esta prerrogativa, entre otras causas, porque no existen incentivos para ello.⁴

Por último, un importante campo de oportunidad se da en el proceso de implementación de la propia Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), la cual reconoce, como uno de sus derroteros, el que las decisiones sobre las ciudades sean tomadas con el concurso de la ciudadanía, sobre la base de procesos participativos formales y organizados en todas las escalas. La PNDU (Minvu, 2014) entiende que la participación no es solo un mecanismo para hacer más pertinentes y efectivas las acciones públicas, sino también una oportunidad de preservar y reforzar el capital social y la confianza colectiva de las comunidades. Asimismo, propende al término de las lógicas de intervención urbana sectoriales y centralistas, creando un Sistema de Planificación Integrado que garanti-

4 | Reconociendo el debilitamiento estructural de las juntas de vecinos y que el actual marco regulatorio de la asociatividad local no favorece su efectiva participación, por deficiencias en términos de estructura organizativa, convivencia, servicio a la comunidad, participación y vinculación con el poder local, entre otras dimensiones, el 22 de agosto de 2018 un grupo transversal de senadores y senadoras, ingresó una propuesta de modificación de la actual Ley de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias, que en julio de 2019 entró a discusión en la Comisión de Gobierno Interior “Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización”.

zará que, en todas las escalas, la toma de decisiones respecto de las intervenciones en las ciudades y el territorio se basen en un modelo multisectorial, descentralizado y participativo.

La PNDU define como uno de sus pilares el fortalecimiento de la institucionalidad y la gobernanza, con el propósito de obtener un sistema integrado y descentralizado de toma de decisiones en materia de desarrollo urbano y territorial. En este ámbito, un objetivo es promover la participación ciudadana efectiva en la construcción del lugar que las personas habitan o aspiran a habitar, para lo cual se promueve una variedad de instrumentos y criterios orientados a que los procesos participativos estén garantizados por la institucionalidad. Este objetivo se traduce en un conjunto de metas, entre las cuales se enuncian las siguientes:

- Se generarán sistemas de participación ciudadana, entendidos como un proceso continuo, organizado, transparente y responsable, en cada escala.

- Se establecerán normas sobre participación, de modo que la potestad resolutoria, propia y exclusiva de las autoridades democráticamente elegidas o legalmente establecidas, sea ejercida no como un acto aislado sino como la conclusión de un proceso participativo.

- Se velará por que la participación ciudadana sea institucionalizada, financiada, temprana, informada, técnica y responsable.

- Se reforzarán las Juntas de Vecinos como organizaciones territoriales y se fomentarán instancias ciudadanas de planificación local.

La instauración de este nuevo marco institucional no será efectiva si persisten las lógicas de participación actuales de los actores sociales locales, quienes concurren a los procesos participativos de manera fragmentada, competitiva, con una mirada hiperlocalista. Por ello, los procesos de rearticulación en escalas territoriales mayores a aquellas donde se ha circunscrito la acción vecinal, acompañados de procesos de construcción simbólica y política de un territorio común, de resignificación de los propios saberes locales acerca del territorio, de empoderamiento de la au-

toestima local, y de valorización del poder local, constituyen elementos fundamentales para hacer efectiva la premisa de la construcción democrática, inclusiva y participativa de las ciudades.

Para que ocurran procesos de producción participativa de los territorios vecinales se requiere de actores con capacidad y en condiciones para actuar colectivamente. Teniendo en cuenta la situación del tejido organizativo vecinal y su debilidad para participar con poder en los procesos de producción del territorio, es necesario problematizar a este último, desnaturalizar su fragmentación y contribuir al empoderamiento de los actores en estas materias a nivel vecinal, al tiempo que se generan vasos comunicantes con la institucionalidad pública, de forma tal que se fortalezca la incidencia de los sujetos que habitan cada territorio en su transformación, y se robustezca la gobernanza urbana en la escala territorial vecinal.

PRINCIPALES CONCEPTOS

Los tres conceptos estructurantes de la metodología que aquí se presenta son territorialidad, acción colectiva y territorio vecinal.

La *territorialidad* se define como “el grado de control de una determinada porción de espacio geográfico por una persona, un grupo social o un grupo étnico” (Montañez & Delgado, 1998, p. 124). Con este concepto se alude al proceso en que los actores señalados incrementan sus capacidades de incidir sobre un determinado espacio, dando lugar a un territorio, como sinónimo de un espacio social y políticamente construido.

El proceso de construcción de la territorialidad parte por identificar un lugar geográfico que haga sentido para actores y actoras sociales que han sido convocados al proceso (construcción social del territorio); es decir, un proceso en el cual los sujetos problematizan las fronteras político-administrativas y organizacionales sobre las que tradicionalmente han ordenado su acción y que generalmente han sido naturalizadas, y redefinen los límites espaciales para que emerja el espacio vecinal complejo.

La segunda condición para la territorialidad es el fortalecimiento de la capacidad de acción colectiva en referencia a ese territorio que ha sido socialmente construido. La *acción colectiva* se define como un proceso a través del cual las personas involucradas en la actoría social arriban a definiciones compartidas sobre la

realidad (Ishihara & Pascual, 2013); movilizan y construyen redes colaborativas y asociativas; diseñan estrategias y activan recursos; identifican oportunidades políticas; construyen significados e identidades vinculados al proceso de movilización y aprenden de su propia acción. En consecuencia, la idea de acción colectiva remite principalmente al proceso a través del cual la ciudadanía se involucra en los temas de interés público mediante diversas formas de apropiación e incidencia sobre dichos temas. Se trata de un concepto que dista de la participación por invitación, donde la iniciativa del proceso participativo la tiene el Estado.

La acción colectiva no surge espontáneamente, sino que requiere de esquemas interpretativos de la realidad que inspiren y legitimen la acción (Gamson, 1992). Se requiere, además, de elementos simbólicos (la identidad y la noción compartida de pertenecer a un *ethos* común; y la mediación cognitiva y práctica, es decir, de la conciencia y reflexión en torno a ciertos conceptos críticos sobre el territorio. A través de estos procesos se facilita la problematización, desnaturalización y empoderamiento de los actores respecto a su propio territorio (Dematteis & Governa, 2005).

En síntesis, Territorialidad y Acción Colectiva —como binomio fundamental de la metodología— aluden a la construcción de un territorio por parte de los propios sujetos que lo habitan, donde se superponen diferentes grados de complejidad de la acción social.

Pueden existir diversas escalas espaciales donde es posible desplegar procesos de territorialidad. La metodología “Acción Territorial Vecinal” apunta a generar condiciones para que las comunidades convocadas construyan y doten de sentido a una nueva escala de territorio sobre la que no han desplegado ningún tipo de acción colectiva, y que no está siendo cubierta ni reconocida por las políticas de desarrollo urbano: los *territorios vecinales*, la escala intermedia entre la comuna/ciudad y los microterritorios donde tradicionalmente actúan las organizaciones territoriales de base (la villa, la población, el barrio, a veces las propias unidades vecinales).

Denominaremos *territorio vecinal* a una escala urbana intermedia —más pequeña que la ciudad, pero compuesta por varios barrios, poblaciones o villas—, que contiene una gama bastante amplia de funciones, como escuelas, centros de salud, instalaciones recreativas y sociales, y centros comerciales. No se trataría de una delimitación político-administrativa ni una sumatoria de organizaciones, sino que correspondería a una unidad integral de

poder y opinión “lo bastante grande para ser tomada en cuenta” (Jacobs, 1961).

Se trataría de una escala donde ciudadanas y ciudadanos pueden interactuar con las políticas y los servicios urbanos y, por lo tanto, es más probable la constitución de una voz política que interpele a la autoridad respecto de la situación global del vecindario dentro de la ciudad (Park & Rogers, 2014). Un símil podría ser lo que Jane Jacobs (1961) identificó como distritos, entendidos como lugar[es] de articulación política del habitar cotidiano, cuya principal función sería “mediar entre los indispensables barrios, desamparados políticamente, y la poderosa ciudad en su conjunto” (p. 152). Para esta urbanista norteamericana, los distritos serían “traductores de las experiencias de la vida real de los barrios en políticas y objetivos de la ciudad”.

Sin importar la particularidad que asuma esta escala territorial intermedia, la metodología entiende como un territorio vecinal aquella escala que:

- permite agregar territorios; y este nivel de agregación permite visibilizar problemáticas sociourbanas que, en la escala micro, no se visualizan. Por ejemplo, los problemas de integración entre sectores urbanos y el centro de la ciudad, o sus polos de desarrollo y servicios; la segregación, problemas de movilidad y conectividad, entre otros.
- permite articular diversas organizaciones y agrupaciones vecinales que actúan en el ámbito del desarrollo territorial. Con ello se crea un actor colectivo cuya envergadura y representatividad incrementa su capacidad de negociación frente a las autoridades y a otros actores incidentes en la producción de su hábitat; es decir, se genera una nueva condición de poder.

Dependiendo del tamaño de las ciudades donde se inserten, los territorios vecinales podrían ser de mil habitantes y constituir ya un espacio que permite estructurar una voz política. Tratándose de ciudades metropolitanas, podrían estructurarse territorios vecinales de 20 mil habitantes.

Por último, en la esfera política, el encuentro de los procesos de territorialización y la acción colectiva de agrupaciones vecinales en la escala territorial permitirá equilibrar el poder vecinal frente a otros actores incidentes en la construcción de la ciudad. Es decir,

hará posible modificar el modelo de gobernanza urbana en esta escala, haciéndolo más democrático.

COMPONENTES E IMPLEMENTACIÓN DEL PROCESO

Líneas de intervención

La metodología Acción Territorial Vecinal contempla un conjunto de procesos en cuatro ámbitos o líneas de intervención: formativa, asociativa, política y comunicacional.

La línea de *intervención formativa y de producción de conocimiento local* consiste en un proceso pedagógico interactivo, de transferencia-apropiación y potenciación de competencias, a través del cual los actores clave del territorio vecinal donde se implementa la metodología se apropian de un conjunto de nociones técnico-políticas vinculadas al desarrollo de su territorio y las integran con su propio conocimiento e información respecto a la situación sociourbana de su territorio. A través de esta línea, se desarrollan los procesos de mediación cognitiva y práctica para que se configure la territorialidad.

Una segunda línea de intervención es la *asociativa*, la cual consiste en un proceso de conformación de una Mesa de Coordinación del Territorio Vecinal, sobre la base de un diagnóstico y un objetivo común del territorio. Este nuevo actor que se conforma liderará posteriormente el proceso de construcción y gestión de agendas territoriales, y deberá gestionar y animar la Red Territorial Vecinal.

Una tercera línea de la metodología es la *política* y comprende acciones de acompañamiento técnico-político para la formulación participativa de una Agenda Territorial con los aspectos que el territorio vecinal ha priorizado, para su negociación ante autoridades y otros actores incidentes, y para dar seguimiento y ejercer control social sobre los acuerdos suscritos.

Estas tres líneas de intervención se desarrollan guardando una cierta secuencia; no obstante, en muchas ocasiones se superponen y se realizan en paralelo.

Finalmente, se desarrolla, a lo largo de todo el proceso, una *línea comunicacional* que se compone de estrategias de difusión del proceso y logros —tanto en el territorio urbano mayor como en el

territorio vecinal de referencia— y es la base para legitimar el proceso ante los otros actores incumbentes: las instituciones públicas y otros actores locales.

Actores

La metodología supone la articulación de diversos actores del territorio, pero también busca establecer alianzas con actores externos que cumplan roles de apoyo y aporten neutralidad a las negociaciones y a las acciones políticas. Los actores partícipes en la metodología y sus funciones son:

a) Mesa de Coordinación del Territorio Vecinal (MCTV): es un actor colegiado que surge del proceso de coordinación entre organizaciones y actores comunitarios que se encuentran dentro del área urbana que se ha definido como un territorio, y comparten el objetivo común de articular esfuerzos para el desarrollo local. Quienes conforman la MCTV son protagonistas del proceso, no meros beneficiarios y beneficiarias, desarrollando procesos clave de la metodología, generando conocimiento y asumiendo corresponsablemente el logro de los objetivos y el cumplimiento de metas asociadas a hitos relevantes. La MCTV funcionará a lo largo de todo el proceso, impulsará los hitos y los procesos principales, y deberá estar en permanente relación con la Red Territorial Vecinal, articulando sus distintas instancias y animándola.

b) Red Territorial Vecinal (RTV): es la denominación que se le da a la diversidad de integrantes de la comunidad, quienes apoyan los procesos que se desarrollan en el territorio impulsados por la Mesa de Coordinación del Territorio Vecinal, y que idealmente podría contar con el apoyo de un Organismo Técnico Facilitador.

c) Instituciones Públicas: son las contrapartes fundamentales del proceso. Serán convocadas al proceso de negociación de la agenda territorial a la que arribe la Mesa de Coordinación del Territorio Vecinal.

d) Organismo Técnico Facilitador (OTF): dado que la finalidad de la metodología es democratizar el ejercicio del poder para construir los territorios, se considera óptimo contar con un equipo profesional o un organismo de la sociedad civil que apoye técnicamente el proceso desde una posición de neutralidad, de modo que equilibre el poder entre actores vecinales, así como entre estos y los actores públicos y privados incidentes en el territorio. Mínimamente, el OTF debe proveer competencias en trabajo comunitario, metodologías participativas, planificación social y gestión comunicacional.

Secuencia

La implementación de la metodología en cada territorio considera tres fases que, idealmente, se desarrollan en un período continuado de entre dos años y medio y tres años. No obstante, algunas etapas pueden realizarse de manera independiente, o bien realizar todas las etapas, pero no todos los componentes.

a) Fase de Instalación: Es la primera etapa en el territorio, para la que se recomienda una duración de seis meses. Es previa al proceso de empoderamiento del territorio y consiste en una serie de acciones destinadas a generar las condiciones básicas para que se logren los objetivos trazados para la metodología. Esto comprende las reuniones iniciales entre líderes y dirigentes y dirigentas del territorio, quienes analizan las condiciones de factibilidad e interés en desarrollar la iniciativa —de manera autónoma o con un organismo técnico que acompañe el proceso—. Este grupo inicial realiza una primera delimitación del territorio vecinal y verifica la existencia de condiciones e intereses comunes que ameriten emprender un proceso de articulación territorial. Para esto, se realiza un prediagnóstico a partir de los testimonios de las y los dirigentes, y de algunos antecedentes estadísticos y cualitativos que den cuenta de características generales del territorio en los ámbitos demográficos, asociativos, sociales, económicos y de sus condiciones de habitabilidad y estándar urbano.

b) Fase de Ejecución: Es la etapa principal, que puede realizarse en un período de hasta 18 meses, durante los cuales se realizan acciones de todos los componentes de la metodología, es decir: i) se lleva a cabo un proceso formativo con las comunidades territoriales; ii) se levanta un diagnóstico sociourbano participativo basado en las visiones de quienes residen en el territorio; iii) se constituye e inicia su funcionamiento la Mesa de Coordinación del Territorio Vecinal (MCTV); iv) se formula una Agenda Territorial que responda a las problemáticas detectadas en el Diagnóstico sociourbano; y v) se gestiona la materialización de dicha Agenda con representantes de instituciones públicas y privadas, y por la propia comunidad.

Es altamente recomendable que esta etapa se realice con el apoyo de un Organismo Técnico Facilitador (OTF), especialmente para acompañar el proceso formativo y apoyar la aplicación de algunas técnicas de diagnóstico y planificación. Sin embargo, si las propias organizaciones desean aplicar algunas de las metodologías propuestas, disponen de un Manual Metodológico con las orientaciones detalladas para llevar a cabo las actividades que deseen.

c) Fase de Desacoplamiento: En caso de que la metodología se haya aplicado con la participación de un Organismo Técnico Facilitador (OTF), en los últimos seis meses de implementación se desarrollarán estrategias tendientes a fortalecer la autonomía de la Mesa de Coordinación del Territorio Vecinal (MCTV), de forma tal que el desacoplamiento del Organismo Técnico Facilitador no implique un decaimiento funcional del proceso que continuará en el territorio, ya que probablemente la Agenda esté en proceso de negociación y viabilización.

d) Monitoreo Continuo: Es muy importante que, a lo largo de todo el ciclo de implementación de la metodología, el OTF, o las propias organizaciones que emprenden el proceso de articulación, realicen un monitoreo de los resultados intermedios y finales que se van alcanzando. Esto tiene como principal propósito apoyar los procesos de rendición de cuentas en el propio territorio; contar con evidencias para las negociaciones y los procesos de toma de decisión; y finalmente, contribuir a generar evidencia acerca de procesos de articulación territorial.

PROCESOS CLAVE DE LA METODOLOGÍA

Ciclos formativos iniciales y complementarios

Se consideran necesarios procesos formativos para todos los actores vecinales que se sumarán al proceso, y ello con distintos objetivos: incrementar sus competencias técnicas y políticas; fortalecer su capacidad de problematizar su realidad; y, a la vez, facilitarles una observación crítica de su territorio, en relación con la ciudad, como una construcción social donde convergen actores con diferentes grados de poder.

Este proceso debe ser llevado a cabo por organizaciones de la sociedad civil con experiencia en las temáticas de desarrollo urbano y territorial, bajo la modalidad de pedagogía habilitante. Es decir, contempla la participación de docentes con especialidad en los temas que se imparten, quienes socializan y promueven la reflexión sobre conceptos clave y suscitan un rol activo de las personas participantes, en la interpretación, análisis y aplicación de los conceptos a su realidad.

Se considera pertinente realizar al menos dos procesos formativos. Un primer ciclo formativo inicial, con todos los y las representantes vecinales que deseen participar del proceso (y que en el futuro muy probablemente serán integrantes de una Mesa de Coordinación del Territorio Vecinal), donde se imparten competencias teóricas y técnicas para el análisis crítico del territorio, la ciudad y las políticas urbanas; así como nociones prácticas para el trabajo en equipo o en red. Asimismo, se contempla al menos un ciclo formativo complementario (en el segundo año del proceso de intervención) en que se aborda el ciclo de inversión pública, profundizando en su funcionamiento, específicamente en infraestructura urbana. Estas competencias se consideran básicas para apoyar los procesos de negociación de la agenda territorial con las instituciones públicas. Además de este, se podrán contemplar otros ciclos formativos de corta duración, de acuerdo con las necesidades de los territorios y las comunidades, pudiendo incluirse competencias prácticas para el trabajo en equipo o en red, manejo y resolución no adversarial de conflictos organizacionales, comunicación social, entre otros.

En síntesis, la capacitación en esta metodología es una herramienta política y asociativa de gran relevancia, toda vez que permite equiparar los heterogéneos niveles de conocimiento que tienen los habitantes de un territorio sobre sus problemáticas y po-

tencialidades urbanas; así como generar un lenguaje y una base de conceptos comunes entre quienes concurrirán al proceso participativo. Con ello se generan condiciones mínimas para la coordinación y asociatividad territorial. Por otra parte, al integrar conocimientos técnicos y políticos con los propios saberes de los habitantes de los territorios, se fortalece su autoestima y capacidad de negociación en tanto actores vecinales, con los actores institucionales. Ello es factible toda vez que la comprensión de las políticas urbanas y una mirada crítica y argumentada sobre su territorio, los sitúa en una condición de mayor legitimidad técnico-política ante los entes públicos y privados.

Diagnóstico sociourbano

Un elemento fundacional del proceso de empoderamiento territorial es la construcción colectiva de un diagnóstico sociourbano que integre los conocimientos adquiridos, las experiencias y los saberes propios que vecinos, vecinas y dirigentes han desarrollado acerca del territorio. Ello con el objetivo de aplicarlos a la identificación y jerarquización tanto de las problemáticas sociourbanas que afectan a su territorio, como de las potencialidades y recursos con que cuentan.

El levantamiento del diagnóstico sociourbano se realiza con ayuda de técnicas de recorridos urbanos, mapeo colectivo, recolección de información secundaria y entrevistas a actores clave. Quienes participan en estas actividades se capacitan en todas las técnicas utilizadas. El resultado sistematiza el conocimiento localmente producido acerca de las fortalezas y los principales problemas que afectan al territorio, tanto en su dimensión endógena como en su relación con la ciudad donde se inserta.

Los recorridos urbanos y el mapeo colectivo se emplean como técnicas complementarias que permiten que habitantes del territorio generen el conocimiento sobre las condiciones propias del territorio y de su relación con la ciudad, pero desde una mirada crítica, desnaturalizando las condiciones de exclusión, segregación y otras inequidades que les afecten. En el primer caso, se pueden realizar caminatas o recorridos en vehículo, asegurándose de que sea posible observar y problematizar la relación del territorio con la ciudad y las condiciones de igualdad y equidad en su desarrollo. El mapeo colectivo, a su vez, se realiza una vez que ha sido posible

“observar” el territorio, y consiste en la localización, en un mapa virtual impreso o dibujado, de los principales problemas sociourbanos y los recursos y potencialidades del territorio. Para ello existen diversos enfoques y se puede emplear una multiplicidad de recursos pedagógicos: *post-it*, plumones, fotografías, etcétera⁵.

Es muy importante que, además de esta primera capa de información experiencial, se sumen antecedentes estadísticos relevantes del territorio, tales como datos demográficos por sexo y edad; condiciones socioeconómicas; catastro de las organizaciones del territorio; estadísticas sobre seguridad pública, servicios, y otros aspectos que se consideren relevantes.

Este diagnóstico será enriquecido en una segunda etapa con los aportes de la comunidad ampliada que no formó parte del proceso formativo, en una actividad de validación. Finalmente, el diagnóstico ajustado se edita e imprime en un documento de divulgación, el que luego será presentado en una instancia territorial de rendición de cuentas, y distribuido a las autoridades municipales y sectoriales más incumbentes según sean las problemáticas diagnosticadas.

Conformación y funcionamiento de la Mesa de Coordinación del Territorio Vecinal

Luego de que se haya formulado el diagnóstico sociourbano e, idealmente el ciclo formativo inicial, se constituirá la Mesa de Coordinación del Territorio Vecinal (MCTV) con los mismos vecinos y vecinas que hayan sido parte de dicho proceso y que se hayan motivado por continuar hacia las etapas siguientes.

Es importante que en la constitución de la MCTV se definan algunos elementos identitarios, tales como un nombre para la instancia, e idealmente se le asocie con alguna imagen, que posteriormente pueda ser parte de un logo. En términos operativos, se definirán periodicidad de reuniones, mecanismos de convocatoria y, algo fundamental, mecanismos de recuperación de información para las personas no asistentes. Las primeras actividades estratégicas que realizará la MCTV serán la preparación del documento final de Diagnóstico sociourbano y su presentación en una primera Cuenta Pública Territorial.

5 | En el *Manual metodológico de Acción Territorial Vecinal* (Jeri, Boyco, & Letelier, 2018) se entregan pautas para aplicar ambas técnicas.

La MCTV deberá definir en forma autónoma sus propios parámetros de funcionamiento, acorde a la identidad y cultura local, prácticas del territorio, y a sus propias trayectorias dirigenciales y de liderazgo, resguardando que a lo largo del proceso se mantenga su carácter abierto, voluntario, democrático y no jerárquico. Es recomendable que dichos parámetros queden expresados en un “protocolo de funcionamiento”, el que será difundido a la comunidad para que puedan sumarse participantes en cualquier momento.

Adicionalmente se formulará un Plan Comunicacional del Proceso, que recogerá la estrategia para mantener informada a la comunidad acerca de todas las etapas y los hitos de la trayectoria de articulación territorial. Es altamente recomendable que para esto se cuente con el apoyo profesional de alguien con experiencia en diseño gráfico que pueda orientar en los criterios comunicacionales adecuados para generar la imagen corporativa de la MCTV y del proceso.

Cuenta pública

Tal como se indicó, la MCTV no es una instancia representativa en el sentido formal; por tanto, su legitimidad depende de que mantenga en todo momento una estrecha vinculación con la red de actores del territorio, tanto personales como institucionales. Una de las estrategias más relevantes para ello es la realización de instancias comunicacionales en que se dé cuenta con transparencia de los procesos realizados, de los logros alcanzados formalmente y de las etapas planificadas. Estas instancias se denominan “cuentas públicas”, porque con ello se reconoce que la MCTV es un motor del territorio, al mismo tiempo que se propician espacios para que nuevos vecinos y vecinas se integren a dicha instancia. Además, se da un carácter vecinal a la actividad, logrando la mayor publicidad y visibilidad posibles del importante proceso que el territorio está impulsando. Se recomienda realizar a lo menos una cuenta pública al año; considerando dos instancias como claves. Una primera en que el Diagnóstico sociourbano ajustado es presentado a la comunidad ampliada, y a un conjunto de autoridades a las cuales se invita como concurrentes. Esta será la primera presentación en público de la MCTV; por lo tanto, es una instancia para que este grupo se valide en su territorio y, al mismo tiempo, valide el proceso de

articulación territorial en la opinión pública externa al territorio. Una segunda instancia se realizará una vez que se ha dado inicio al proceso de negociación de la Agenda Territorial.

Definición de una Agenda Territorial y proceso de negociación

Otro hito importante de la metodología consiste en la definición de una Agenda para el Territorio, proceso liderado por la MCTV e, idealmente, acompañado por un OTF.

La Agenda es un documento en el cual el territorio prioriza los problemas sociourbanos que desea resolver primordialmente, y planifica cursos de acción para incidir en las decisiones públicas sobre gestión e inversión territorial que hagan viables diferentes soluciones a las problemáticas planteadas. En este plan de acción se incluyen medidas que requieren la concurrencia institucional, así como acciones que el propio territorio puede desarrollar para sí con sus propios recursos. Junto con ello, los actores vecinales levantan algunas iniciativas de inversión y formulan diseños preliminares de las obras implicadas, ambas cosas con apoyo técnico.

Será muy valioso que la construcción de la Agenda Territorial se realice mediante un proceso de amplia convocatoria en el territorio; siendo deseable que se sumen personas que no estuvieron en etapas previas, ya que podrían aportar a plantear ideas de solución desde su creatividad y diferentes saberes.

Se arribará participativamente a acuerdos sobre: i) la imagen objetivo del territorio; ii) las acciones estratégicas que se estima se deben realizar; y iii) la propuesta de inversiones, a modo de idea inicial de proyecto. Para formular este documento, es posible emplear diversas metodologías participativas, desde métodos dialógicos y de generación de consensos, hasta técnicas más estructuradas, con sistema de decisión mediante votación y cómputo de mayorías. Sin perjuicio de cuál se utilice, lo relevante es que se recoja una idea compartida sobre el territorio en que los vecinos y vecinas querrían vivir, y una estrategia realista para avanzar hacia esa imagen objetivo.

Para esto último, es crucial que la MCTV conozca algunos antecedentes sobre el funcionamiento del ciclo de inversión pública, de forma que la Agenda guarde coherencia con él y tenga parámetros de viabilidad.

Al igual que se hizo con el Diagnóstico sociourbano, es importante editar la Agenda Territorial en un formato impreso y/o digital que permita su difusión y presentación a la comunidad y a las autoridades.

Contar con esta herramienta comunicacional permitirá, a su vez, la difusión de la Agenda en los medios de comunicación, con lo que se van dando pasos hacia la visibilización del territorio vecinal como una nueva escala de incidencia pública.

REFLEXIONES FINALES Y RECOMENDACIONES PARA SU RÉPLICA

Tal como se enunció, el proceso completo (el ideal) dura aproximadamente de dos a tres años y requiere de apoyos técnicos importantes y recursos para su total aplicación. Sin embargo, los recursos y las condiciones institucionales no siempre estarán disponibles para llevarlo a cabo completamente. Ello no obstaculiza que la metodología pueda servir de referencia para procesos de menor alcance temporal, referidos, por ejemplo, a la necesidad de enfrentar una amenaza o problema sociourbano específico. Lo sustantivo de la metodología, los componentes que le dan su carácter y no pueden estar ausentes, son: la problematización de las escalas vecinales en que nos movemos; la construcción de un conocimiento vecinal del territorio sobre el que queremos actuar; la producción de una agenda vecinal que organice y procese las demandas y propuestas; la búsqueda de un diálogo simétrico con las autoridades; y un proceso de difusión constante, tanto hacia las propias comunidades como hacia la opinión pública.

Esta metodología posee importantes atributos que la diferencian de otras experiencias de promoción de la participación en escalas intermedias de la ciudad, que también incluyen la conformación de actores territoriales y procesos de diagnóstico y planificación. Su principal innovación y singularidad estriba en que su foco está en el tránsito desde territorios de escala vecinal fragmentados, a la constitución de territorios articulados que incrementan el potencial para su transformación participativa, y en donde se facilita la confluencia de los actores públicos y comunitarios —instituciones, vecinos y vecinas—, en torno a propuestas que surgen del propio territorio.

De ello, se deriva que los elementos de innovación social más destacados son los siguientes:

- La metodología trabaja en el *marco de la gobernanza urbana*, no de la participación. Su foco está puesto en la construcción de actorías sociales y trabajo en red, donde se despliegue el poder de los territorios en la construcción de las ciudades, y se equilibre el poder ciudadano con el de las instituciones públicas en este campo.
- El *trabajo en red* que se realiza en el marco de este proceso involucra a la mayor diversidad de habitantes y grupos presentes en el territorio, según sean sus intereses, recursos y motivaciones de participar. Así, se evita reproducir las inequidades de poder dentro de los territorios, generando igualdad de condiciones para influir en el proceso entre dirigencias, líderes, vecinas y vecinos, y diferentes instancias, para que todas las visiones e intereses sean representados en la construcción del territorio y en la agenda de desarrollo.
- Son las propias comunidades las que definen *cuál es el territorio y cuáles son sus problemáticas*, a partir de un proceso de fortalecimiento de competencias y habilidades para el análisis y la prospección crítica que se suma a su capital social.
- La generación de las agendas territoriales permite articular la inversión que hay en los territorios; *no necesariamente implica la canalización de recursos extraordinarios*. Es decir, puede funcionar con los recursos regulares del Estado y municipalidades, favoreciendo la articulación de la inversión y el gasto público de diferentes carteras sectoriales. Excepcionalmente las agendas pueden también servir de base para la gestión y consecución de recursos extraordinarios.
- El proceso tiene una duración que permite ir *consolidando el capital humano, social y político en los territorios*. La agenda de desarrollo se trabaja buscando un equilibrio entre hitos y metas de corto y mediano plazo, sin perder el foco en los aspectos importantes y las motivaciones inmediatas. Esto permite que pueda vincularse al ciclo de la inversión pública, porque pone a disposición una cartera de iniciativas de proyectos que pueden ser ejecutados en el mediano plazo.

· La vinculación de la comunidad que hace parte del territorio vecinal en todo el proceso permite que se *avance desde la queja a la propuesta*. Asimismo, los nuevos actores vecinales no solo forman parte de la solución, sino también del problema, asumiendo cuotas de responsabilidad por los efectos urbanos que sus acciones u omisiones generan.

Con todo, se trata de una metodología donde la ganancia de poder se distribuye entre actores públicos y sociales; con lo que la gobernanza urbana se vuelve más democrática. Las comunidades ganan poder de incidir en el tipo de inversiones y acciones que tienen lugar en la ciudad y que afectan directamente tanto su calidad de vida urbana como el acceso a los bienes públicos de la ciudad.

Por otra parte, las instituciones públicas también se benefician. A las municipalidades, el despliegue de esta metodología les permite ordenar su demanda y racionalizar el gasto fiscal, toda vez que las iniciativas de inversión —que surgen del proceso de territorialidad— pueden ser financiadas, tanto en su diseño como en su ejecución, por fondos regionales. Asimismo, en el marco de la entrada en vigor de la Ley de Aportes al Espacio Público,⁶ también se abre una oportunidad para contar con una cartera de inversiones legitimadas socialmente y que tienen una importante garantía de sostenibilidad, por la pertinencia en su diseño y planteamiento. Finalmente, para las instituciones sectoriales del Gobierno Regional del ámbito de la infraestructura, el proceso permite agavillar demandas e iniciativas de proyectos que pueden ser financiados.

Sin embargo, pese a la innovación de la propuesta y a su necesidad, no resulta fácil replicarla. Varias dificultades deben ser resueltas previamente: dónde realizar el proceso, cómo financiarlo, y desarrollarlo completo o selectivamente, son solo algunas de las preguntas que se harán quienes tengan interés.

Respecto a dónde se puede realizar, si bien hasta ahora la metodología se ha probado en sectores urbanos, la experiencia indica que también puede funcionar en contextos rururbanos. Lo importante será que existan actores con interés en movilizarse en el territorio: organizaciones de diversa índole —aunque no existan juntas de vecinos—, que tengan la posibilidad de concurrir con similares niveles de poder y capacidad efectiva de diálogo a un espacio participativo. Esto quiere decir que, en caso de existir inter-

6 | Ley N.º 20.958, de 06 de octubre de 2016, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Establece un sistema de aportes al espacio público. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1095541>

vención política muy fuerte, o grupos de poder no institucionales, inclusive al margen de la ley, es muy poco probable que la aplicación de esta metodología permita generar un nuevo polo de poder ciudadano.

Qué tan vasto o reducido será el territorio, también será una cuestión que los propios actores deben definir para sí. Lo importante es que se trate de un espacio que “comparta” problemáticas y sobre el cual exista un sentido común de pertinencia, una cierta identidad compartida.

Emprender acciones sociopolíticas como esta tiene costos. Además del aporte que harán los vecinos y vecinas (en tiempo, transporte, comunicaciones, alimentación), idealmente se debiera contar con apoyo financiero externo para costear un apoyo técnico profesional y procesos formativos que permitan que los componentes de planificación social, de negociación y de comunicación política se lleven a cabo. Esto será la clave para que vecinos y vecinas puedan adquirir una nueva condición de poder y autoestima frente a las autoridades y otros actores influyentes en el territorio. Tal será el desafío de las propias comunidades: buscar mecanismos de financiamiento que les permitan atraer estos recursos. Los fondos de desarrollo vecinal y regional siempre son una posibilidad que, con inteligencia y estrategia, pueden destinarse a estos efectos.

Si las condiciones para implementar la metodología no son óptimas, los actores y actoras vecinales deberán decidir qué implementar y qué dejar fuera. Si bien esta será su decisión, es altamente aconsejable que se priorice el levantamiento del diagnóstico sociourbano y su presentación a las autoridades y al territorio; y que luego ello se vuelque en una agenda territorial, apoyado de algunos recursos comunicacionales, para dar visibilidad y relevancia al territorio y sus propuestas. Este es el corazón de la metodología, dos hitos que posicionan al territorio como un actor con voz en la ciudad.

Finalmente, para que esta metodología pueda dar resultados y estos sean duraderos en el tiempo, no basta con que los territorios se vuelvan actores con más poder de voz y de acción; se requiere una contraparte pública dispuesta a dialogar y a abrirse a procesos de gobernanza urbana democrática. Este cambio de paradigma de la institucionalidad tomará aún un tiempo en realizarse; sin embargo, existen condiciones favorables que han surgido como iniciativas del Ejecutivo y del Legislativo, que apuntan en esa dirección.

La primera de ellas se mencionó al inicio de este artículo como una oportunidad para hacer efectivamente aplicable esta metodología. Se trata de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, la cual encarna una autocrítica del Estado en relación con el modelo de gobernanza urbana impulsado en las últimas décadas. Frente a esto, el marco institucional define lineamientos de acción y compromete instrumentos de planificación urbana que potencian procesos participativos, dentro de los cuales se traslada una mayor cuota de poder a las juntas de vecinos en los procesos de planificación urbana.

Asimismo, el proyecto de ley que busca modificar la actual Ley de Juntas de Vecinos también encarna la autocrítica de la institucionalidad y su responsabilidad en cuanto a restar poder a las agrupaciones vecinales, fragmentándolas. Esta propuesta propone mejorar la actual regulación orgánica de las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias, sus funciones y atribuciones, las formas y modalidades de participación en los territorios vecinales, locales y comunales, y los mecanismos de vinculación y responsabilización recíproca respecto de las autoridades municipales.

El proyecto de reforma legal, actualmente en discusión parlamentaria, representa la posibilidad de generar condiciones legales que favorezcan la articulación territorial en la escala vecinal, reconociendo legalmente a las agrupaciones de organizaciones en el territorio (juntas territoriales). Tal como se verá en el capítulo siguiente con mayor detalle, esto sin duda representa la oportunidad más importante en la actualidad de resolver la trampa de la atomización de los territorios, reposicionando a las juntas de vecinos como polos de poder efectivo, con lo que se hace más factible la posibilidad de que las demandas y aspiraciones de las comunidades sobre sus territorios sean tomadas en cuenta.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Capítulo 8

Boyco, P., Letelier, F., & Gualteros, J. (eds.). (2016). *Acción colectiva, articulación y territorio. Notas del Seminario–Encuentro ACT 2015*, realizado en Talca, 12 y 13 de diciembre 2015. Serie Aprendizajes Colectivos, 2. Santiago, Chile: Ediciones SUR. <http://elci.sitiosur.cl/serie-aprendizajes-colectivos-accion-colectiva-articulacion-y-territorio/>

Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU), Gobierno de Chile. (s/f). *Propuestas para una Nueva Institucionalidad para la Gobernanza Urbana*. Santiago, Chile: CNDU. <https://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2018/03/3.-PROPUESTAS-PARA-UNA-NUEVA-INSTITUCIONALIDAD-PARA-LA-GOBERNANZA-URBANA.pdf>

Delamaza, G. (2004). Políticas públicas y sociedad civil en Chile: el caso de las políticas sociales (1990–2004). *Revista Política*, (43), 105–148. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64504306>

Delamaza, G. (2016). Una mirada a los procesos de acción colectiva en Chile. En P. Boyco, F. Letelier, & J. Gualteros (eds.), *Acción colectiva, articulación y territorio. Notas del Seminario–Encuentro ACT 2015*, realizado en Talca, 12 y 13 de diciembre 2015 (pp. 4–7). Serie Aprendizajes Colectivos, 2. Santiago de Chile: Ediciones SUR. <http://elci.sitiosur.cl/serie-aprendizajes-colectivos-accion-colectiva-articulacion-y-territorio/>

Dematteis, G. & Governa; F. (2005). Territorio y territorialidad en el desarrollo local: La contribución del modelo SLoT. *Boletín de la Asociación Española de Geografía*, (39), 31–58. <https://www.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/498>

Drake, P. W. & Jaksic, I. (1999). *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago, Chile: LOM.

Espinoza, V. (2004). De la política social a la participación en un nuevo contrato de ciudadanía. *Revista Política* (43), pp. 149–184. <http://www.uchile.cl/publicaciones/107728/revista-politica-n43>

Forrest, R. (2008). Who cares about neighbourhoods? *International Social Science Journal*, vol. 59 (191), 129–141. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2451.2009.00685.x>

Gamson, W. A. (1992). The social psychology of collective action. En A. D. Morris & C. M. Muelle (eds.), *Frontiers in Social Movement Theory* (pp. 53–76). New Haven, CT: Yale University Press.

Gurovich, A. (2014). El desarrollo del paradigma neoliberal en la experiencia urbanística chilena. En *Chile urbano hacia el siglo XXI: investigaciones y reflexiones de política urbana desde la Universidad de Chile* (pp. 52–57) Santiago, Chile: Universitaria.

Ishihara, H. & Pascual, U. (2013). Re-politicizing Social Capital: Revisiting social capital and collective action in common pool resource management. *UNU-IAS Working Paper*, 170. http://archive.ias.unu.edu/resource_centre/Working-Paper-70_Hiroe_Ishihara.pdf

Jacobs, J. (1961). *Muerte y vida de las grandes ciudades* [3ª ed., 2013]. Madrid: Capitán Swing.

Jeri, T., Boyco, P., & Letelier, F. (2018). *Manual metodológico Acción Territorial Vecinal: Modelo de innovación social para el desarrollo participativo de territorios vecinales*. Talca, Chile: Universidad Católica del Maule (UCM) / SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación; con el financiamiento del Gobierno Regional del Maule. <http://elci.sitiosur.cl/manual-metodologico-accion-territorial-vecinal/> – <https://territoriosvecinales.cl/manual-accion-territorial-vecinal/>

Letelier, F. (2018). El barrio en cuestión: fragmentación y despolitización de lo vecinal en la era neoliberal. *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 22. <https://doi.org/10.1344/sn2018.22.21518>

Letelier, F, Tapia, V. y Boyco, P. (2018). ¿Nuevas territorialidades vecinales en el Chile neoliberal? *Polis. Revista Latinoamericana*, 17(49), 55–78. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682018000100055>

Madden, D. J. (2014). Neighborhood as spatial project: Making the urban order on the downtown Brooklyn Waterfront. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(2), 471–497. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12068>

Mayntz, R. (1999). La teoría della governance: Sfide e prospettive. *Rivista Italiana Di Scienza Politica*, 29(1), 3–21. <https://doi.org/10.1017/S0048840200026472>

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu). (2013). *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile. Vol. 3: Elementos de diagnóstico*. Santiago, Chile: PNUD / Minvu. <https://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/L3-Elementos-de-diagn%C3%B3stico.pdf>

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu). (2014). *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile. Vol. 4: Política Nacional de Desarrollo Urbano. Ciudades sustentables y calidad de vida*. Santiago, Chile: PNUD / Minvu. <https://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/L4-Politica-Nacional-Urbana.pdf>

Montañez, G. & Delgado, O. (1998). Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional. *Cuadernos de Geografía*, 7(1–2), 120–134. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/view/70838>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2013). *Estudios de Política Urbana de la OCDE*. Chile. Santiago, Chile: OCDE / ONU-HABITAT.

Park, Y. & Rogers, G. (2014). Neighborhood planning theory, guidelines, and research: can area, population and boundary guide conceptual framing? *Journal of Planning Literature*, 30(1), 18–36. <https://doi.org/10.1177%2F0885412214549422>

Tapia, V. (2016). *Geografías de la contención: políticas de escala barrial en el Chile post dictadura (1990–2014)*. Tesis de doctorado en Geografía, Planificación Territorial y Gestión Ambiental (no publicada). Universidad de Barcelona.

CAPÍTULO 9

Apuntes para una política de fortalecimiento del espacio local vecinal en Chile¹

FRANCISCO LETELIER
PATRICIA BOYCO
VÍCTOR FERNÁNDEZ

Al compás de las reflexiones compartidas a lo largo del libro, este capítulo tiene como propósito aportar algunas ideas para la discusión sobre los marcos legales que regulan la vida asociativa territorial. Esto a propósito de que en 2018 se cumplieron cincuenta años de la promulgación de la Ley de Organizaciones Comunitarias y Juntas de Vecinos (1968) —que, como hemos revisado, fue modificada al término de la dictadura cívico-militar (1989)— y, sobre todo, considerando el proyecto de ley que actualmente se discute en el Congreso chileno, que modifica la actual Ley N.º 19.418 de 1996.² Para ello, el argumento del capítulo se ha dividido en cuatro partes. El primer apartado brinda un marco de referencia acerca de

1 | Este texto está basado en el artículo “Apuntes para una nueva ley de organizaciones vecinales y comunitarias en Chile”, de los mismos autores, incluido en el libro *Juntas de Vecinos en Chile, 50 años. Historia y desafíos de participación* (pp. 231–243), coordinado por G. Delamaza (Santiago, Chile: Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2019). <https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/72045/1/Libro%20con%20portada.pdf>

2 | Boletín N.º12047-14 modifica la Ley N.º19.418 con el objetivo de fortalecer el rol de las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias en la representación de la comunidad y apoyar la acción de sus dirigentes. El proyecto de ley fue ingresado a la Cámara de Diputados con fecha 22 de agosto del 2018 por las senadoras Carmen Gloria Aravena (Independiente), Luz Eliana Ebensperger (Partido Unión Demócrata Independiente, UDI) y Ximena Rincón (Partido Demócrata Cristiano, PPD); y los senadores Ricardo Lagos Weber (Partido por la Democracia, PPD) y Carlos Montes (Partido Socialista, PS). Para mayor información, véase https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=12571&prmBoletin=12047-14

lo vecinal, en sintonía con lo planteado en las dos primeras partes del libro. En un segundo apartado, se comenta la situación actual y los desafíos de la nueva ley, a fin de —en la tercera sección— presentar propuestas sobre los elementos que resultarían fundamentales para el cumplimiento de dos objetivos a los cuales debiese apuntar la nueva ley: i) promover el fortalecimiento, la articulación y la cooperación comunitaria vecinal; y ii) incrementar la capacidad de incidencia de las organizaciones comunitarias vecinales, a partir de un diálogo efectivo entre las organizaciones (y sus redes) y los distintos niveles territoriales del Estado. El capítulo cierra con algunas reflexiones a modo de conclusiones.

UN MARCO DE REFERENCIA ACERCA DE LO VECINAL COMUNITARIO

Desde los años noventa en Chile, como en la mayor parte de América Latina, las políticas públicas urbanas y sociales vienen utilizando la idea de ‘barrio’ —en que se incluye a las unidades denominadas ‘población’ o ‘villa’— como si se tratase de espacios urbanos con una vida independiente de la totalidad de la ciudad, y habitados por comunidades cohesionadas por estrechos lazos de confianza y solidaridad. Basada en trabajos sobre la realidad de los vecindarios realizados en la Escuela de Sociología de Chicago durante primera mitad del siglo XX, esta visión se presentó como un enfoque que situaba en las áreas locales la búsqueda de soluciones a problemas sociales y económicos que afectan a la ciudad en su conjunto, sin algún cuestionamiento acerca de las causas profundas de los mismos.

Por otra parte, la idea de ‘barrio’ ha tenido también un papel central en la manera en que organizamos las relaciones vecinales; esto es, como un tejido social fragmentado y despolitizado. La fragmentación implica la creación de espacios incomunicados entre sí —los barrios— e impulsa a sus organizaciones a competir entre sí. Por su parte, la despolitización hace que la organización vecinal renuncie a cumplir un papel en la discusión de problemas de la ciudad.

Mientras que para la noción actual de ‘barrio’ las relaciones vecinales están contenidas en unos límites espaciales dados, aquí asumimos que dichas relaciones pueden ir más allá del barrio, la población o la villa, y que tienen el potencial de estructurarse en torno a diversos usos y luchas urbanas.

Así concebidas, las relaciones vecinales tienen tres propiedades. Primero, pueden crear sus propios espacios de desenvolvimiento. El alcance y la forma de lo vecinal no lo define una delimitación político-administrativa, sino las relaciones, los usos, las necesidades y las estrategias de los sujetos. Segundo, las relaciones vecinales pueden tener lugar en escalas diversas. Lo vecinal no equivale al barrio o a la población. Entre la calle y la ciudad pueden existir múltiples niveles de agrupamiento vecinal y pueden existir entre ellos complementariedades. Tercero, las relaciones vecinales pueden asumir distintas formas organizativas. Lo vecinal no siempre adquiere la forma de una organización tradicional, estructurada en torno a vínculos sociales fuertes, sino que también puede estar conformado por distintas formas de asociación y articulación: redes, plataformas y mesas de coordinación, entre otras. Todas ellas articulan grupos y organizaciones a través de vínculos débiles, los que dan lugar a estructuras sociales más grandes y complejas. Aquellas relaciones sociales donde el vínculo es menos estrecho o cercano, pero más elástico (lazo débil), permiten construir puentes entre personas y organizaciones que no comparten la cotidianidad.

Podemos, por tanto, entender lo vecinal como una red: un conjunto de actores —hombres y mujeres en tanto individuos, y también grupos, organizaciones y/o comunidades— vinculados unos a otros a través de relaciones sociales. Estas relaciones están basadas en diferentes patrones de lazos (y niveles y tipos de proximidad) y trascienden los límites físicos de un área encapsulada, según señala Sanz en su análisis de las redes sociales.³ Así, en una determinada zona de la ciudad pueden coexistir varios grupos (las organizaciones de un barrio), cada uno con sus integrantes articulados por lazos fuertes, y los grupos articulados a su vez entre sí por lazos débiles; y al mismo tiempo, esta red puede estar articulada con otras redes: una red de redes.

3 | L. Sanz, “Análisis de redes sociales: o cómo representar las estructuras sociales subyacentes”, *Apuntes de Ciencia y Tecnología*, 7 (2003), 21–29. <http://digital.csic.es/handle/10261/1569>

LA SITUACIÓN ACTUAL Y LOS DESAFÍOS DE UNA NUEVA LEY

Al cumplirse cincuenta años de la promulgación de la Ley de Organizaciones Comunitarias y Juntas de Vecinos de 1968, Chile se encuentra en un escenario paradójico: son miles y miles las organizaciones de base comunitaria que trabajan diariamente en todo el país y en diversas esferas; pero, al mismo tiempo, su protagonismo es marginal en la producción de los territorios, de las ciudades y en la construcción de lo público. Si bien las organizaciones sociales comunitarias son fundamentales en la reproducción de la sociedad y en su funcionamiento cotidiano, su condición y posición actual en el mapa del poder les hace muy difícil incidir en la gestión pública, y más difícil aún erigirse en contraparte efectiva ante actores del mercado que —con la legislación a su favor— organizan y proyectan el desarrollo urbano.

En tal escenario, es fundamental que existan políticas públicas que promuevan la vida asociativa territorial y contribuyan a canalizar sus esfuerzos en la construcción de territorios y ciudades más justas. Al menos, es urgente eliminar las prácticas gubernamentales que generan competencia entre las organizaciones, tales como los fondos concursables, y restringir aquellas otras que conciben a sus líderes y dirigencias como correas transportadoras de apoyos electorales y fidelidades clientelares.

La actual ley pone el foco en normar la organización de lo comunitario vecinal y en establecer los procedimientos que deben seguir en su actuar. Esto ha dado pie a un apego excesivo a los aspectos normativos del quehacer comunitario vecinal, poniendo en un segundo plano su rol como ámbito de ciudadanía con capacidad de interpelar a la autoridad y participar en el desarrollo del territorio.

Si bien una nueva ley debe proponer criterios para que ciudadanas y ciudadanos se organicen en el espacio local, no puede restringirse a esto. Debe tener al menos otros dos objetivos. El primero es promover el fortalecimiento de la asociatividad comunitaria vecinal. Esto significa estimular y facilitar la participación de las personas en sus comunidades y organizaciones; propiciar la cooperación y articulación entre ellas; fortalecer las capacidades de líderes, dirigentes, vecinos y vecinas; y dotar a las asociaciones de los recursos y equipamientos adecuados para desarrollar sus iniciativas colectivas. El segundo objetivo debe ser asegurar un diálogo efectivo entre las organizaciones (y sus redes) y los distintos niveles territoriales del Estado. Esto implica establecer canales

formales que den a las organizaciones articuladas en torno a un proyecto o problemática, la certeza de que las autoridades competentes estarán sentadas junto a ellas para tratar los problemas, establecer acuerdos y avanzar en soluciones.⁴

PROPUESTAS

A continuación, proponemos algunos de los elementos que creemos fundamentales respecto de cada uno de los objetivos mencionados.

Promover el fortalecimiento, la articulación y la cooperación comunitaria vecinal

El tejido vecinal comunitario en Chile se caracteriza por la existencia de múltiples juntas de vecinos conformadas por pocos miembros que trabajan en un ámbito espacial muy acotado (barrio, población o villa) y en una relación mínima con juntas de vecinos y organizaciones temáticas cercanas. Esta fragmentación de lo vecinal, hemos dicho, hace difícil tanto la construcción de una visión integral del territorio, como el desarrollo de capacidades que permitan actuar sobre problemas de alcance mayor al del barrio. Lo vecinal fragmentado tiene un papel marginal en el modo en que las políticas urbanas o la acción del sector privado impactan en los territorios y los modifican.

Avanzar hacia tejidos asociativos más integrados y articulados implica al menos dos pasos. Primero, y tal como lo propone el Consejo Nacional de Participación y Fortalecimiento de la Sociedad

4 | Si bien esto apunta a la construcción de un tejido asociativo territorial más articulado y con mayor capacidad de participar en los procesos de cambio y producción del territorio, es indispensable que se modifiquen los marcos legales y normativos generales que regulan la relación entre la ciudadanía y las políticas públicas. En este sentido, adherimos a las propuestas elaboradas en 2017 por el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil.

Civil, establecer una Junta de Vecinos (y Vecinas) por Unidad Vecinal⁵ en todas las comunas del país.⁶ Esto implica un primer avance, al incrementar la escala de acción de lo vecinal hacia territorios de mayor tamaño. Sin embargo, esta medida no puede desconocer el hecho de que cada junta de vecinos cumple actualmente, en su microespacio, una labor importante en términos de activación de la vida comunitaria y en la resolución de problemas cotidianos. Repensar una reorganización de lo vecinal comunitario debe partir por reconocer el rol que cumplen las juntas de vecinos tal y como hoy existen.

Creemos que para establecer la idea de una Asociación Vecinal por Unidad Vecinal no es necesario dismantelar las organizaciones existentes. Una alternativa posible es que allí donde exista más de una organización de vecinos y vecinas por Unidad Vecinal, ellas puedan, si lo deciden, mantener una figura jurídica asimilada a un ‘comité vecinal’, mientras se constituye la Asociación Vecinal.

La Unidad Vecinal debe ser el primer ámbito territorial donde se promueva la integración, la cooperación y la articulación entre organizaciones comunitarias. Para ello se requiere una concepción abierta de lo que es una Asociación Vecinal, como una instancia en la que participan todos los habitantes de la Unidad Vecinal (incluso niñas y niños), estén o no inscritos, pero también los Comités de Vecinos y Vecinas (ex Juntas de Vecinos) y todas las organizaciones temáticas y funcionales de la Unidad Vecinal, incluyendo, por ejemplo, a los Centros de Padres, Madres y Apoderados de establecimientos que tengan asiento en el territorio. Tomando la idea de la Ley de 1968, al directorio elegido por voto popular deberían sumarse representantes de las organizaciones temáticas y funcionales, constituyendo de este modo una mesa de coordinación amplia y representativa de la diversidad social y organizacional de la Unidad Vecinal.

Al mismo tiempo, es necesario imaginar y promover una estructura organizativa que permita ampliar los espacios de participación y democratizar la forma en que se toman las decisiones, se construyen las agendas y se actúa en el territorio. Esto implica una

5 | Según definición del Decreto N.º 58, del Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, de 27 de marzo de 1997, la Unidad Vecinal es “el territorio, determinado en conformidad con esta ley, en que se subdividen las comunas, para efectos de descentralizar asuntos comunales y promover la participación ciudadana y la gestión comunitaria, y en el cual se constituyen y desarrollan sus funciones las juntas de vecinos”. Tal definición está refrendada en la Ley N.º 19.418, de Juntas de Vecinos, en vigencia desde el 1 de abril del año 2014.

6 | Asumir esta propuesta no implica considerar que las actuales delimitaciones de las Unidades Vecinales —a cargo de las municipalidades— sean las adecuadas. Es necesario revisarlas y eventualmente redefinir los criterios con que se constituyen.

ley con un fuerte componente formativo en torno a metodologías de trabajo en equipo y en red, lo que puede ser complementado con el requisito, dirigido a las organizaciones y personas agrupadas en una Asociación de Vecinos y Vecinas, de contar con un Plan de Trabajo en torno al cual desarrollar procesos que dinamicen su diálogo interno. Con todo, lo esencial es remontar la idea de la Junta de Vecinos como una “directiva de tres personas”, para proyectarla principalmente como el núcleo dinamizador y articulador de una red de trabajo en la que participen —en distintos niveles y formas— quienes habitan en un área determinada, y las organizaciones temáticas y funcionales ahí existentes.

De este modo, se promueve también una articulación entre la representación territorial y los diversos intereses temáticos específicos que existen en ese territorio. Actualmente las organizaciones territoriales, las Juntas de Vecinos, son representativas del conjunto de vecinos y vecinas, mientras que las funcionales expresan intereses más específicos en la agenda del territorio. Una nueva ley no debería colocar a una sobre la otra, sino reconocerles funciones distintas y, además, buscar su integración y articulación. Lo vecinal no es la Junta de Vecinos: es el conjunto de relaciones vecinales y de organizaciones que de ellas surgen.

Pero la ley no debe quedarse ahí. Junto con el nivel territorial de Unidad Vecinal, debería posibilitarse, promoverse y reconocerse la articulación vecinal en escalas mayores. La Ley N.º16.880, por ejemplo, promueve las alianzas entre Juntas de Vecinos más allá del propio espacio jurisdiccional, incrementando su capacidad de acción e incidencia.⁷ El desafío es promover y reconocer articulaciones entre organizaciones territoriales y funcionales de zonas que puedan entenderse como comunes o que están expuestas a problemas urbanos de una escala que solo puede abordarse a través de la cooperación.

Este constituye un segundo paso, del todo necesario, para superar la atomización y fragmentación asociativa territorial del país.

Todo lo anterior implica la eliminación de uno de los mecanismos que promueve la competencia entre organizaciones y territorios: los fondos concursables, y su reemplazo por otras formas de asignación, ajustada territorialmente a Unidades Vecinales o agrupaciones de ellas.

7 | “Las Juntas de Vecinos podrán constituir agrupaciones, en una misma población y en sectores territoriales de una misma comuna, que tengan continuidad o proximidad geográfica y que configuren una Unidad desde el punto de vista urbanístico. Las agrupaciones de Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias podrán constituirse y obtener personalidad jurídica cuando lo acuerde la mayoría”. Art. 40, Ley de Juntas de Vecinos N.º 19.418, 1997.

Fortalecer la capacidad de incidencia de las organizaciones comunitarias vecinales

En la práctica, la actual ley no otorga a las organizaciones vecinales y comunitarias alguna atribución relevante. Este hecho se suma al exceso de normativismo, a una escasa flexibilidad en la estructura organizacional y a una exacerbada fragmentación del tejido asociativo. Ello hace de las organizaciones comunitarias vecinales canales pasivos de las políticas sociales, con mucha dificultad para construir y sostener agendas propias y con una capacidad reducida de movilizar al actor público y sacarlo de su zona de confort.

Es imprescindible que una nueva ley entregue poder sustantivo a dichas organizaciones. Este poder debería expresarse en al menos tres atribuciones. La primera es la de crear organización: la Asociación Vecinal. Una Asociación Vecinal debería estar facultada para constituir, por ejemplo, cooperativas de diverso tipo: de trabajo, vivienda, consumo, ahorro y crédito, educación, etcétera. Esto permitiría aprovechar las redes y confianzas locales para emprender iniciativas de desarrollo en diversos ámbitos y estimular la densificación del tejido asociativo de los territorios.

Una segunda atribución debería ser la participación activa de las Asociaciones Vecinales en el diseño y evaluación de planes y proyectos a nivel de la Unidad Vecinal, y/o en zonas más amplias donde las organizaciones comunitarias vecinales puedan generar articulaciones. Una posibilidad en este sentido es establecer, en cada comuna, agrupaciones de unidades vecinales (distritos), en torno a las cuales se desarrollen planes participativos de gestión e inversión pública. Diversas experiencias de presupuestos participativos comunales y de priorización participativa de proyectos que han tenido lugar en ciudades chilenas —y de otros países— podrían ser útiles en el diseño de este instrumento. La experiencia latinoamericana en cuanto a la planificación participativa es muy rica y debiera ser considerada a la hora de plantearse el desafío de aumentar la incidencia de las organizaciones en la gestión pública.

La tercera atribución apunta a la existencia de un mecanismo que garantice a las organizaciones comunitarias vecinales el establecimiento de diálogos simétricos con la autoridad en torno a demandas, problemas y proyectos específicos. No se trata de un mecanismo de trabajo sistemático y periódico como el anterior, sino de uno que esté disponible para ser utilizado cuando las organizaciones comunitarias vecinales requieran dialogar simétricamente con la autoridad. En este último aspecto recogemos otra

propuesta del Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil,⁸ las “audiencias públicas territoriales”, respecto de las que se señala:

Las organizaciones territoriales y funcionales de una unidad vecinal o varias de ellas podrán convocar a autoridades y funcionarios de municipios y servicios públicos a Audiencias Públicas en sus propios territorios, que faciliten la interlocución entre las organizaciones y el Estado respecto de problemas específicos o proyectos. El reglamento regulará las condiciones de estas audiencias en los diversos niveles. En todos los casos, se levantará un acta de las Audiencias, las que serán suscritas por los participantes y darán cuenta de los acuerdos a los que se haya llegado, los que serán vinculantes para la autoridad. (p. 46)

En simultaneidad con lo anterior, está el desafío de superar la idea de que las organizaciones comunitarias tienen “vetados” ciertos asuntos de interés público, como la economía local, el empleo, la salud, la educación y el transporte, entre otros. Sin una agenda fuerte y amplia, las organizaciones caen en la irrelevancia, pierden legitimidad y son incapaces de convocar. Los ámbitos de incumbencia de las organizaciones no deberían estar, como hoy, restringidos a ciertos temas, sino que necesitarían poder abordar toda la complejidad de problemáticas que afectan el habitar. A nivel comunal cabe destacar, en este sentido, la propuesta del Consejo Nacional de Participación Ciudadana respecto de la “territorialización” de los procesos de participación en los instrumentos de planificación territorial:

Los municipios tendrán la obligación de normar, en una ordenanza municipal, una modalidad de organización territorial de los procesos de participación ciudadana en todos sus instrumentos de planificación comunal (PLADECO, Plan Regulador, PADEM, Plan de Salud, Presupuesto, entre otros). Para estos efectos se considerará como unidad territorial a la Unidad Vecinal o a una agrupación colindante de ellas. En cualquier caso, la modalidad de organización territorial de la participación deberá considerar las características propias de cada comuna y propiciar la participación de ciudadanos en sus propios territorios. (p. 47)

8 | Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, *Informe Final: Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Santiago, Chile (s/ed.), enero 2017. <http://accionag.cl/wp-content/uploads/2018/06/informe-final-2017-participacion-ciudadana.pdf>

A MODO DE CIERRE

Creemos firmemente que la discusión de una nueva ley de organizaciones vecinales y comunitarias debe darse en el ámbito de las propias organizaciones, sus ciudadanos y ciudadanas. Nuestro aporte ha consistido en señalar ciertas orientaciones para nutrir tal discusión y contribuir a que sea abierta e incluyente.

En síntesis, postulamos que una ley no solo debe normar la forma de organización vecinal comunitaria, sino también promoverla y facilitar su acción. El espíritu propicio para animar un nuevo cuerpo legal en este ámbito requiere estar orientado a fortalecer y democratizar la vida asociativa territorial. Ello exige que contribuya a armonizar y complementar lo territorial y lo temático/funcional; que promueva la articulación de organizaciones en distintas escalas de acción; y que establezca mecanismos de participación efectivos que den salida a las agendas, iniciativas y luchas de las organizaciones.

Esperamos que la conmemoración de los cincuenta años de la Ley de Organizaciones Comunitarias de 1968 y la actual discusión parlamentaria sean una inspiración para reconstituir una esfera fundamental para la democracia chilena.

PARTE 4

Desafíos y nuevas preguntas



CAPÍTULO 10

¿Reemplazar, discutir o recuperar la noción de barrio?

En mayo de 2018, en la ciudad de Barcelona y en el marco del Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA),¹ tuvo lugar la mesa redonda “Geografías vecinales: Más allá de barrio”. Los participantes buscábamos debatir sobre los límites y efectos del uso de la idea de barrio en las políticas urbanas y en las prácticas asociativas, tanto en Chile como en España, y especialmente en Barcelona.

La idea del encuentro se originó a partir de los trabajos que desde 2014 venían realizando el Centro de Estudios Urbanos y Territoriales (CEUT) de la Universidad Católica del Maule (UCM) y Corporación SUR sobre las escalas vecinales y las políticas de ba-

1 | La Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA) es la asociación profesional que reúne a expertas y expertos en Latinoamérica de todas las disciplinas y a diversas áreas ocupacionales en todo el mundo. La misión de LASA es fomentar en todo el continente americano el debate intelectual, la investigación y la enseñanza sobre Latinoamérica, el Caribe y sus pobladores; promover los intereses de su membresía diversa e incentivar el compromiso cívico a través de la construcción de redes y del debate público. Cada año, especialistas en asuntos latinoamericanos se reúnen en el Congreso Internacional de LASA, que a la fecha cuenta con más de 900 sesiones, incluidas las sesiones plenarias y reuniones informales. Para mayor información, véase <https://www.lasaweb.org/es/about/>

rrio; y el interés de Espacios Críticos de la Universidad de Barcelona por cuestionar un concepto que paulatinamente se ha ido naturalizado. Producto de esta convergencia, surgieron los trabajos titulados “El barrio en cuestión: fragmentación y despolitización del barrio en la era neoliberal”, “Geografías de la contención: el rol de las políticas de escala barrial en el Chile neoliberal” y “Geografías vecinales: el habitar urbano más allá de la noción de barrio”, todos escritos por académicas y académicos de la UCM, con la supervisión de la codirectora de Espacios Críticos, Nuria Benach.

Las ideas centrales de estos artículos sirvieron de base para proponer un marco de discusión a la mesa redonda. La primera idea destaca que la concepción tradicional de barrio, utilizada generalmente en políticas públicas y en planificación urbana, va presentando limitaciones cada vez más evidentes para describir, analizar y trabajar el ámbito urbano; y para comprender la vida social urbana, sus relaciones urbanas y las relaciones de vecindad. La segunda idea reconoce que esta concepción no solamente muestra limitaciones como concepto analítico, sino también en términos prácticos. La concepción tradicional de barrio, muchas veces reproducida por las políticas públicas, tiene efectos que en algunos casos son negativos para la acción de los propios actores comunitarios vecinales y limitan su capacidad de ser un actor protagónico en los procesos y transformaciones urbanas. Finalmente, la tercera idea central plantea la necesidad de definir lo vecinal a partir de su componente relacional y no desde una delimitación espacial. Este énfasis en las relaciones, vinculadas a un habitar común, reconoce que ellas pueden expresarse en diferentes escalas; que pueden articular redes, lugares y territorios y adoptar diferentes formas y modalidades de acción.

En este contexto, el presente capítulo se piensa como una contribución a la discusión en torno a la idea de barrio, sus alcances y limitaciones. La intención es poner en diálogo las perspectivas de quienes participaron en la mesa redonda, la que contó con las intervenciones de Nuria Benach, profesora de la Facultad de Geografía de la Universidad de Barcelona y codirectora de Espacios Críticos; Teresa Tapada, antropóloga, profesora del Departamento de Antropología de la Universidad Autónoma de Barcelona; Jorge Larenas, sociólogo, profesor del Instituto de la Vivienda (INVI) de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile; Javiera Cubillos Almendra, académica de la Escuela de Sociología en la Universidad Católica del Maule; Gonzalo Delamaza, académico de la Universidad de Los Lagos; Francisca Márquez, académica

de la Universidad Alberto Hurtado; Walter Imilan, académico de la Universidad Central; Clara Irazábal, profesora en la Universidad de Missouri en Kansas City; y Francisco Letelier, académico de la Escuela de Sociología de la Universidad Católica del Maule.

Con la intención de reconstruir parte del diálogo generado —que se articuló en torno a las tres ideas sobre el barrio comentadas anteriormente—, se presentan algunos de los aportes a la discusión de dichos participantes, a partir de cuatro preguntas. La primera indaga si efectivamente el concepto de barrio debe ser puesto en cuestión. Vinculado a esto, la segunda pregunta ahonda en los límites y las limitaciones que presenta la idea de barrio para describir y comprender las relaciones vecinales. En tercer lugar, se repara en los posibles efectos que tienen las políticas urbanas basadas en la idea de barrio sobre la vida social. Y, por último, se plantea el cuestionamiento respecto a si el barrio sería una categoría que se podría o debería desechar. A continuación, presentamos estas preguntas y las respectivas respuestas de los participantes en el encuentro, sobre las posibilidades de pensar más allá del barrio.

¿DEBE PONERSE EN CUESTIÓN LA NOCIÓN DE BARRIO?

NURIA BENACH

Es necesaria una reflexión teórico-conceptual sobre la noción de barrio. Es verdad que el barrio es algo que vamos pensando, que vamos haciendo, pero repensar de qué hablamos cuando hablamos de barrio afecta la misma esencia de lo urbano. En ese sentido, en el campo de los estudios urbanos hoy existe un gran debate sobre lo urbano, pensado en muchas escalas diferentes: a nivel global planetario, a nivel de regiones metropolitanas, a nivel de la vida cotidiana, etcétera. También hay otros posibles cuestionamientos, como el que puede hacerse desde la perspectiva feminista, pero la escala barrial (“el barrio”) es seguramente la menos problematizada. Esta sesión debe servir para revisar este problema, para problematizar el sentido de las hipótesis planteadas.

Creo que es imprescindible partir siempre de la ambigüedad y la fusión ideológica que existe a propósito del mismo término de ‘barrio’, que es tanto un espacio de encuentro social como

un espacio con límites administrativos. Esa confusión o ambigüedad es muy relevante, porque luego las intervenciones públicas se piensan e implementan sobre espacios determinados y acotados, pero partiendo de problemáticas sociales que no necesariamente tienen límites concretos. Esa confusión ideológica, en ocasiones intencionada, me parece bastante relevante, porque al final el barrio se acaba tomando en algo que existe, en una entidad existente e indiscutible, cuando sus fronteras son arbitrarias, artificiales y para nada naturales. Además, la noción de barrio va cargada de connotaciones positivas, porque es la escala geográfica más popular, más de la gente; llega a ser una noción casi sacralizada y cuestionarla es casi una herejía. Eso sería lo primero que se debería cuestionar y debatir.

Por otro lado, es curioso que las mismas personas que hoy en día están cuestionando que la ciudad no tiene límites y que se expande, no cuestionan en absoluto los límites de los barrios. Esto también parte de la incomprensión de un concepto geográfico que podemos considerar central en la teoría urbana crítica, que es el concepto de escala (Brenner, 2000), entendido como una multiplicidad de escalas que se interrelacionan; no como algo fijo, sino como procesos que luego encuentran su expresión en determinados espacios y que luego serán representados por algunos como objetos, como si existieran con una vida independiente (Harvey, 2019).

En este sentido, la idea de que lo urbano tiene muchas escalas contenidas en sí mismo debe aplicarse también al barrio. Me parece fundamental plantear la interrelación existente entre lo cotidiano, lo barrial, lo urbano y lo global. Todo es lo mismo, porque las escalas están interrelacionadas. Henri Lefebvre ya lo planteaba hace años, al representar la globalización capitalista de esos años como un proceso de intensa integración, fragmentación, polarización, rediferenciación de los espacios que se sobreponían y una tensión que conducía a una explosión generalizada de escalas (Lefebvre, 1983). Esa me parece una metáfora interesante, que tiene dinamismo en sí misma. Nos permite ver el espacio de manera dinámica, lo que nos lleva a abordarlo y pensarlo desde ese punto de vista; a cuestionar muchos de los límites geográficos que damos por sentados. Como geógrafa —y a partir de mi trabajo vinculado a la teoría del espacio— no puedo concebir una teoría del espacio que no sea relacional (Albet & Benach, 2012), porque eso sería adherir a una teoría del espacio, de larga tradición, que entiende el espacio como algo muerto y sin vida.

En el contexto chileno y latinoamericano, a mi juicio, el barrio aparece nítidamente como dispositivo de control. Ello en la lógica de Foucault, de Deleuze, de Agamben o, como lo plantea Camilo Boano, en términos de una red de saber/poder que busca imponer un cierto movimiento estratégico de dominación sobre el territorio y crea una nueva subjetividad; o sea, nuevos procesos de subjetivación. Entonces, ya no tenemos el sujeto popular, probablemente, sino que aparece otro tipo de sujeto, que —en el caso particular del programa “Quiero Mi Barrio”²— tiende a defender emotiva y racionalmente la intervención del mismo. Hay gente que lo defiende. Eso me parece una cuestión interesante, que permite una lectura de largo plazo, en términos de investigación. Creo que ahí hay fenómenos complejos que es necesario observar con bastante precisión. Efectivamente, la discusión en torno al barrio hoy está, por lo general, en un espacio de diálogo, de conversación, pero existen pocas investigaciones que permitan producir evidencia masiva sobre lo que está ocurriendo en nuestro territorio a partir de esta idea de barrio.

Creo que hay una limitación de base en la sociología (una disciplina extremadamente normativa), particularmente en el campo de la sociología urbana. La sociología urbana ha buscado encontrar cosas que tienen que funcionar de acuerdo a ciertos principios relacionados básicamente con conflictos de poder. Entonces, todo lo que no cabe dentro del proyecto moderno tendemos a invisibilizarlo. Por lo tanto, tenemos limitaciones metodológicas bastante complejas y de las que cuesta desapegarse. Afortunadamente hemos aprendido a dialogar muy bien con la antropología, con la geografía, lo que nos permite tener miradas más complejas para develar las nuevas formas de vida urbana, que probablemente distan mucho de las formas urbanas que se construyeron en el marco del proyecto moderno, donde priman cuestiones asociadas a la gran promesa de la modernidad: la tolerancia y la diversidad, por solo mencionar algunas de ellas. A propósito de los esencialismos, tenemos que ir abiertos a mirar las cosas tal cual son y no intentar condicionar el ejercicio de observación que muchas veces hacemos. A veces tiene que ver con esas limitaciones exacerbadas de la sociología de querer taxonomizar todo y hay cosas que, si no tienen nombre, quedan fuera.

2 | Sobre el Programa de Recuperación de Barrios “Quiero Mi Barrio”, véase capítulo 5.

Hay que diferenciar entre lo que podríamos definir como vida barrial —en que ‘barrio’ es entendido como espacio portador de identidades—, y el uso o concepción ideológica de la noción de ‘barrio’. Esta última convierte al barrio vivo en un dispositivo que ya no apela a una forma de vida, sino a una forma de concebir el espacio y las relaciones en ese espacio. La crítica no es al barrio vivido, sino al uso ideológico que se hace de una construcción que delimita las relaciones urbanas y las despolitiza. Esa diferencia es muy importante para la discusión que estamos teniendo.

Dicho esto, creo que la idea dominante de barrio que se usa generalmente en políticas públicas, en planificación urbana, va presentando limitaciones cada vez más evidentes para describir, analizar y trabajar con el ámbito urbano; para comprender la vida social urbana, las relaciones urbanas. Pero esta concepción no solamente muestra limitaciones analíticas, sino que también, a través de las políticas públicas y de la acción de los propios actores comunitarios vecinales diversos, tiene efectos que en algunos casos son negativos para la capacidad de lo vecinal de ser un actor con protagonismo en los procesos urbanos, en las transformaciones urbanas. Jane Jacobs afirmaba que la escala de barrio como se conoce en Europa y en Estados Unidos, básicamente, no sirve para nada. Lo que ocurre en la calle —lo del habitar cotidiano—, en el edificio, el bloque, la cuadra, allí es donde se produce la creatividad, ahí es donde está la vida. Luego, lo importante sería una mirada más de *distrito*, dice ella, el cual es una porción de la ciudad que tiene la capacidad y la fuerza necesarias para establecer una relación con la ciudad un poco más simétrica en la cual discutir asuntos políticos de otra manera. El barrio —dice Jacobs— no logra interpretar el habitar cotidiano, ni logra tener la capacidad para interpelar políticamente la ciudad. Lefebvre dijo que el espacio es polimórfico y, por lo tanto, en el espacio conviven lugares, territorios, escalas y redes. Lo vecinal hay que entenderlo así. El barrio puede asimilarse a la idea de lugar, pero también combinado con el lugar, hay redes, hay escalas y hay territorios. Yo creo que esa comprensión más multiescalar, más multidimensional es la que hace falta. Es un desafío construir una conceptualización de las relaciones vecinales que ponga énfasis en que lo vecinal no puede acotarse o delimitarse espacialmente. Lo vecinal es relacional y puede expresarse en diferentes escalas, puede articularse en redes, puede articular lugares y redes y territorios, y adoptar diferentes formas y modalidades de acción.

¿QUÉ LIMITACIONES PRESENTA LA IDEA DE BARRIO PARA DESCRIBIR Y COMPRENDER LAS RELACIONES VECINALES?

WALTER IMILAN

Creo que el concepto de barrio se encuentra tensionado hoy en día por la debilidad y obsolescencia de las relaciones vecinales, que llevan a cuestionar el barrio como unidad significativa de intervención urbana. La base para entender esta tensión se relaciona con un tipo de observación urbana sustentada en la experiencia de la vida cotidiana de los habitantes.

Al observar la vida cotidiana en las ciudades chilenas, que es básicamente la fuente de nuestro conocimiento empírico, vemos que la experiencia en la ciudad se está expandiendo más allá de lo que se entiende como la escala barrial; y que lo vecinal —entendido como ese conjunto de relaciones de vida cotidiana con otras personas, de relaciones cara a cara, etcétera— se está produciendo en otro espacio de la ciudad más allá de la continuidad espacial residencial que supone el barrio. Pareciera que los habitantes se mueven cada vez más por la ciudad, especialmente las mujeres, haciendo uso de diferentes servicios, participando en variadas actividades. Asimismo, la flexibilidad laboral ha tendido a diluir la diferencia de los espacios y los tiempos de trabajo y de ocio, generando un continuo espacial a través de la ciudad que combina usos, funciones y relaciones (Jirón & Imilan, 2015).

Entonces, en la vida cotidiana de los habitantes pierde presencia el espacio vecinal, se debilita como fuente de relaciones y significados para el habitar. El espacio de la vida íntima y la vida con los otros tiende a desanclarse, aparentemente, de esta continuidad espacial sustentada por las relaciones vecinales cotidianas y del “cara a cara”, no orientadas, necesariamente, por la racionalidad instrumental. La movilidad de los habitantes para llevar a cabo sus actividades diarias, el uso de tecnologías de comunicación, así como una mayor movilidad residencial se encuentran en la base de un nuevo balance entre la vida cotidiana y el espacio.

Al respecto podemos tomar un ejemplo. Hemos estado trabajando en dos ciudades chilenas, Alto Hospicio (Región de Tarapacá) al norte del país y Padre Las Casas (Región de La Araucanía) al sur de Chile. Ambas tienen características bastante particulares. Primero, son ciudades que antes del año noventa prácticamente no existían, eran pequeños asentamientos que empiezan a crecer en

virtud de la política de vivienda social en Chile. Dicha política ha localizado las viviendas sociales subsidiadas en áreas de bajo valor de suelo, lo que ha generado concentración en zonas periféricas (Rodríguez & Sugranyes, 2005). Transcurridos veinticinco años, estos asentamientos terminan deviniendo en ciudades (el caso de Alto Hospicio con 110.000 habitantes, y Padre Las Casas con 60.000 habitantes) que tienen relaciones de complementariedad con sus capitales regionales. Igualmente, se va forjando una vida urbana, una economía urbana propia en cada uno de estos espacios y formas de habitar muy distinta entre sí.

¿Cómo y dónde se producen estas relaciones de vecindad en estas ciudades? Principalmente no se producen en la escala de lo que podríamos entender como barrio. Podemos decir que una inmensa mayoría de las personas que habitan en ellas han sido migrantes, tanto internacionales como intrarregionales. Por lo tanto, la historia común entre ellos se encuentra en construcción, la historia de esa sociedad urbana es bastante reciente y, por lo tanto, la idea de lo colectivo se encuentra en producción. Entonces, ¿dónde están los espacios significativos de los habitantes? Los espacios significativos, las relaciones significativas, las apropiaciones, la “lugarización” y las prácticas de la vida cotidiana se producen en distintos lugares. Por ello, aparece aquí una perspectiva muy importante: el enfoque de movilidad. El enfoque de movilidad nos permite entender que los y las habitantes están en sus prácticas cotidianas de movilidad construyendo una espacialidad que supera, trasciende el barrio, trasciende a veces la ciudad, incluso trasciende la provincia y, en algunos casos, hasta el mismo país.

En el caso de Alto Hospicio, en la frontera norte, el vínculo con regiones de Bolivia y Perú es bastante intenso. Entonces, vemos cómo las personas, a través de sus prácticas, están trascendiendo estas escalas y están articulando lugares distintos, funciones distintas, relaciones distintas, construyendo nuevas espacialidades. Estas espacialidades se observan a partir de la movilidad, en la movilidad es donde se están produciendo las relaciones más significativas. Estas evidencias nos llevan a no pensar en la escala barrial como una escala de análisis significativa, pero lo vecinal sí sigue siendo algo muy importante: entender dónde se produce y cómo se produce. Especialmente en estas ciudades que no tienen una larga data, que son de formación reciente, donde, podríamos decir, hasta hace poco todos los habitantes eran personas desconocidas entre sí. Así, si lo vecinal lo constituyen las relaciones cara a cara, cotidianas y no orientadas por la racionalidad instrumental, tendemos a pensar que ellas no solo se están produciendo en el barrio.

En el caso de la ciudad de Padre Las Casas, se encuentra en el sur del país —contigua a la ciudad de Temuco—, en un territorio eminentemente indígena (la mayor concentración de población mapuche del país habita este territorio). Hemos observado que muchas personas de comunidades mapuche tienen acceso a una vivienda en Padre Las Casas como una suerte de pivote para realizar actividades en otros lugares, algunos en Temuco (que es la ciudad vecina), pero también en ciudades distantes a 50 o 100 kilómetros. Así van articulando, a partir de sus distintas actividades, espacios que están dispersos y donde, en cada uno, se producen relaciones significativas.

Con este panorama, una pregunta central surge, ¿dónde están las relaciones de vecindad en cada una de estas ciudades? Observamos que las relaciones de vecindad se han desanclado del barrio. Se han reanclado en un territorio vivido más amplio, que emerge de las espacialidades de las experiencias de las y los habitantes. Entonces, habría que discutir esa perspectiva: de qué tipo y cuáles son los espacios de la vecindad que se están generando. Es posible entender también (y esto genera una serie de nuevas preguntas) qué tipo de espacialidades surgen y cómo estas se pueden clasificar y organizar. Las espacialidades que las personas construyen con sus experiencias cotidianas se superponen, y es en esta superposición donde emergen los espacios significativos de la ciudad para sus habitantes.

Para nuestro trabajo, el barrio opera como puede operar también la ciudad o la región; es decir, no tenemos un foco particular para entender esta escala. Lo que nos interesa es poner el foco en la espacialidad que producen los y las habitantes, y desde ahí acercarnos empíricamente a los espacios significativos de los habitantes.

FRANCISCA MÁRQUEZ

En este análisis quiero traer a la mesa una vieja fórmula del antropólogo Fredrik Barth, que usa para analizar los grupos étnicos y los intercambios entre culturas. Un análisis que hace sentido, además, para la lectura de nuestros barrios en ciudades contemporáneas. Fredrik Barth nos advierte que es en el movimiento de los grupos étnicos, o los movimientos al interior de ellos y en la relación con otros grupos, donde se requiere leer las diferencias que separan, trazan, delimitan una identidad social. En otros términos, diríamos

que es en estos movimientos entre fronteras barriales donde se requiere encontrar los principios que configuran una determinada geografía vecinal.

Todo el razonamiento antropológico de Barth se funda, justamente, en la premisa de que existen agregados de individuos, por un lado, que comparten una cultura común; y, por otro, diferencias que distinguen a esta cultura de todas las demás. Es en la afirmación de esta diferencia —más bien en el reconocimiento de esta frontera, de esta delimitación por parte de vecinos— que se funda la posibilidad de afirmación de la propia identidad. En sociedades desagregadas, como la latinoamericana, esta afirmación hace mucho sentido. El problema de la frontera entre “nosotros” y “los otros” constituye uno de los principios fundantes en la definición de una geografía vecinal. Es evidente que, a pesar del tránsito de las personas o a través de los límites de su territorio, las identidades y el nosotros persisten, y a veces justamente se van a afiatar de manera radical. Cruzar un barrio, una población, en estos términos, no parece ser garantía de la disolución del barrio. Más bien —siguiendo a Barth— es justamente a veces su afirmación. En estos términos, los flujos no anulan las fronteras; las fronteras se construyen y consolidan en los flujos.

En el libro [*Relatos de una*] *Ciudad Trizada* (2017), sin embargo, afirmo la tesis de que la ciudad segregada, expresión de profundas e históricas desigualdades, ha querido hacer de la frontera una posibilidad del habitar y de la identidad urbana. Si la ciudad de Santiago no estalla —y aquí me lanzo con una tesis que quizás algunos no compartirán—, a diferencia de otras ciudades latinoamericanas, posiblemente ello pueda explicarse, por paradójico que resulte, por la configuración y el afiataamiento de las geografías vecinales y de sus fronteras. Sin embargo, alguien podría advertir que del afiataamiento de la frontera a la celebración del gueto —en términos de Richard Sennett (2003)— hay un solo paso, y en eso estoy de acuerdo. Sabemos también que, en un contexto neoliberal y globalizado, el afiataamiento de estas geografías puede tener grandes costos para algunos. La ciudad se nos llena de trizaduras, y de pastiches que intentan a veces ocultarlas y suturarlas brutalmente.

Las distinciones vecinales, entonces, dependen de la interacción social y generalmente son el fundamento mismo sobre el cual están construidas nuestras sociedades, o las sociedades que las contienen. Lo que vemos es que la interacción y el movimiento entre territorios vecinos no conducen a su liquidación; las diferencias culturales más bien pueden persistir a pesar de y gracias al con-

tacto y la interdependencia. En estos términos, el foco del debate urbano hoy día tiene que ser el límite barrial. El límite cultural que distingue y a su vez identifica al grupo que habita y transita por esa frontera que habla de una vecindad extendida, más allá de la proximidad territorial.

En términos urbanos, y de política urbana, lo que interesa es esa fricción; mirarla y testearla en los territorios extendidos por el movimiento incesante de los habitantes de la ciudad. El hecho de que un grupo conserve y consolide sus relaciones de vecindad, aunque sus miembros se muevan e interactúen con otros, nos ofrece claves importantes para preguntarnos por la pertenencia, la afiliación y la exclusión. Las geografías vecinales no están basadas necesariamente en la ocupación de territorios exclusivos. Necesitamos analizar, entonces, los modos por los cuales estas geografías logran conservarse, ya no como territorios e identidades fijas o definitivas, sino en virtud de una expresión y actualización y reinención permanentes.

¿QUÉ EFECTOS TIENEN SOBRE LA VIDA SOCIAL LAS POLÍTICAS URBANAS BASADAS EN LA IDEA DE BARRIO?

JORGE LARENAS

A propósito de la idea de “geografías”, en plural, si uno se remite a una definición sociocultural de un barrio, efectivamente se trata de proyectos compartidos, y más de un fenómeno relacional que espacial. Cuando hablamos de proyectos compartidos, también hay que comprender que lo que una política pública denomina como “barrio”, es la idea de un polígono con ciertos límites que probablemente no existe en la realidad, porque no existe un único barrio, no existe un único proyecto compartido. Cuando hablamos de las geografías vecinales, también debemos considerar que hay un conjunto de capas del sistema de relaciones que operan en un determinado espacio, que confluyen, se tensionan, que probablemente buscan establecer posiciones hegemónicas sobre cuál es la idea de barrio que intentamos construir. Entonces, desde el punto de vista del modo en que la política pública interviene, y particularmente en los contextos del sur, se trata de una política pública que busca

obsesivamente homogeneizar esa idea de barrio. Por lo tanto, se asume que hay “un” barrio que tiene límites espaciales, que responde a una única forma de construir relaciones, a ciertos tipos de liderazgo y a una única identidad. En este entendido, por lo tanto, la intervención automáticamente tiende a aplastar las dinámicas socioculturales que ahí están operando.³

Cabe recordar que la figura del poblador, como sujeto político —quien busca permanentemente reivindicar su posición, su lugar en la ciudad, que reivindica la vivienda y la ciudad como un derecho—, ha sido muy importante en Chile. Gran parte de la historia urbana del siglo XX en Chile se articula en torno a esa figura (Pulgar, 2014), que va construyendo un sujeto político, que en algún momento llega a ser equivalente, si lo miramos en retrospectiva, a la figura del obrero en las grandes disputas sociales mundiales del siglo XX.

Si revisamos la historia urbana en Chile, el proyecto refundacional que se instala a partir del año 1973 con el golpe militar es —siguiendo los trabajos de Alfredo Rodríguez⁴— un acto político que busca reinstaurar “el orden natural” de la ciudad. Por lo tanto, una ciudad segregada, una ciudad desigual. Las políticas públicas que se instauran en el ámbito urbano a partir de 1973 buscan legitimar la segregación y la desigualdad; cristalizan el ejercicio de poder de grupos hegemónicos sobre los sectores más empobrecidos o con menos recursos, con menos capitales, capitales entendidos en la lógica bourdieusiana.

En este proceso, la noción de barrio aparece como un eje importante en la política pública en tanto escala de intervención. Habría que comprenderla como un acto que buscó aniquilar todo vestigio de las dinámicas y prácticas emancipadoras vinculadas con dinámicas asociativas, vecinales, como la lógica de la junta de vecinos. Algo que hace el Programa “Quiero Mi Barrio” es aniquilar la junta de vecinos. Crea el Comité de Desarrollo Vecinal (CVD), y dice “no, nosotros vamos a trabajar con el Comité de Desarrollo Vecinal, porque la junta de vecinos es una organización corrupta; por lo tanto, no trabajamos con ellos.” Así, se destruye automáticamente toda dinámica previa de organización, de asociación, y se instalan nuevas dinámicas que se reducen a la acción en el polígono territorial definido en el marco del programa. El Comité de

3 | Podemos agregar que lo que se despliega en las intervenciones barriales adquiere la forma de un dispositivo en los términos desarrollados por Giorgio Agamben a partir de la obra tardía de Foucault y retomado desde la perspectiva del urbanismo por Camilo Boano. Véase Agamben (2011), Boano (2017).

4 | Véase particularmente A. Rodríguez, *Por una ciudad democrática* (Santiago, Chile: Ediciones SUR, 1983).

Desarrollo Vecinal no puede actuar sobre acciones que no estén circunscritas al territorio del barrio. Si queremos participar como Comité de Desarrollo Vecinal, por ejemplo, en instrumentos de una planificación territorial en el contexto comunal, no podemos, porque no tenemos reconocimiento legal para participar activamente en eso; no somos contraparte efectiva de la política pública para operar en ámbitos distintos de la propia intervención (Larenas & Campos, 2010).

FRANCISCA MÁRQUEZ

Las políticas urbanas tienen serias dificultades para comprender y sumarse a los flujos de movimiento y de construcción de principios de identificación y distinción. Por el contrario, históricamente, el Estado y sus políticas públicas, en estrecha alianza con el mercado, han sido agentes activos en la construcción y en la rigidización de las fronteras barriales. Las políticas urbanas en Latinoamérica funcionan en la línea de la noción de “marginalidad avanzada” construida por Loïc Wacquant (2007).⁵ Los programas urbanos tienden a concentrarse en territorios aislados, percibidos más bien como purgatorios sociales de nuestra metrópolis. Por tanto, se conciben programas públicos desde discursos descalificatorios, desde la estigmatización, desde la fijación de las identidades. Los programas urbanos parecen, a menudo, olvidar o negar las evidencias de las fricciones y los movimientos entre fronteras y territorios como principios constitutivos en la construcción de geografías vecinales. En nuestras sociedades con un alto nivel de desigualdad, este punto es central, porque tiene consecuencia en la construcción de la subjetividad social y nos alerta sobre el riesgo de pensar la noción de barrio como una dimensión fija, naturalizada espacial y socialmente.

Pero, si hay algo fascinante en lo que llaman “geografías vecinales” en contextos de desigualdad, es su plasticidad, su acomodo a otras geografías, a la geografía del neoliberalismo. Ahí se produce una fricción donde el Estado poco o nada puede hacer. Las geogra-

5 | En la noción de *marginalidad avanzada*, Wacquant parece olvidar dos de los rasgos más definitorios de la condición social de nuestros tiempos. Primero, las perspectivas subjetivas y el juego social en el que ellas se constituyen en tanto actores principales; y segundo, estrechamente vinculado a lo anterior, la centralidad que posee la noción de desigualdad en la construcción de una subjetividad social en las sociedades neoliberales. Estas dos dimensiones nos alertan sobre la dificultad de pensar la marginalidad y los estigmas como dimensiones afiatadas y estancadas social y espacialmente.

fías vecinales son repertorios culturales que permiten a los individuos dar sentido a sus experiencias, a sus prácticas, en el marco de la rígida estructura social. Frente a los barrios amurallados material y simbólicamente, lo que estamos viendo es que estas geografías vecinales se filtran para provocar, para romper, para violentar, para transgredir la frontera y el muro de esa desigualdad.

WALTER IMILAN

En Chile se ha desarrollado el programa “Quiero Mi Barrio”, que lleva implementándose más de una década y a partir del cual más de quinientos barrios han sido objeto de intervenciones. Este programa ha sido concebido a partir de dos características: primero, como un espacio de integración interdisciplinaria que concibe su accionar desde las miradas de la sociología, del trabajo social, de la arquitectura, del urbanismo; segundo, con una alta valoración de la participación ciudadana, pues son los y las habitantes del barrio quienes tienen que dar cuenta de las acciones que quieren implementar en sus barrios, los cuales en su mayoría han vivido procesos de deterioro de su equipamiento, de sus espacios públicos, de sus relaciones vecinales, todas situaciones que el programa se propone abordar.

Hay dos elementos que me parecen muy significativos de esta intervención. Primero, que todas las intervenciones parten con un diagnóstico que señala que la vida vecinal se encuentra deteriorada en estos barrios: no hay confianza, la gente no se reconoce, hacen su vida en otros lados, etcétera. En segundo término, parece enigmático que, siendo un programa que se plantea altamente participativo al poner un foco en la participación de sus habitantes, al final del día, cuando vemos cuáles son los resultados, los productos, las intervenciones físico-espaciales, son prácticamente las mismas que en programas anteriores.

Respecto al segundo punto, vemos que se construyen intervenciones físico-espaciales y arquitectónicas no importando el tipo de ciudad, el barrio, la historia de ese barrio y la composición de la población que vive ahí. Por lo tanto, eso hace sospechar que, pese a la declarada participación que se realiza, finalmente la lógica de intervención está preestablecida. Eso nos lleva justamente a plantear que las intervenciones públicas deben ir necesariamente más allá de una búsqueda de participación, entendida habitualmente

como la voz, la opinión de ciertos vecinos y vecinas... porque siempre son algunos vecinos y vecinas los que participan en una asamblea. Lo fundamental es cómo llegar a que la política pública deleve y comprenda las prácticas, la experiencia de habitar esos barrios. A partir de la experiencia de habitar, generar intervenciones que sean coherentes con esa forma de habitar. Eso demanda un desafío de investigación (metodológico, teórico), porque las formas de habitar no son solo discursivas, no son solo lo que yo declaro como deseos, como necesidades, sino que también están estrechamente vinculadas con lo que yo hago cotidianamente con el espacio. Es ahí donde surge como un elemento central el entender efectivamente cuáles son las prácticas que construyen la espacialidad de los habitantes.

En conclusión, me ha parecido importante compartir estas reflexiones, que invitan a que renovemos concepciones establecidas que guían nuestras observaciones, nuestras investigaciones y análisis. El foco sobre la experiencia de los y las habitantes nos conduce a entender las espacialidades que se están construyendo. Poner la atención en las relaciones que construyen las personas, que les permiten realizar sus actividades cotidianas y que dan cuenta de la construcción de “lo común”, debe priorizarse más allá de demarcaciones espaciales. Así, el tipo de relaciones que se generan bajo la categoría de lo vecinal podría estar produciéndose más allá de la idea misma de barrio, desafiando también las concepciones con las que operan las políticas públicas. Es importante volcarnos más radicalmente a la observación empírica, situada, de modo de comprender cómo se está produciendo la vida urbana e identificar estrategias coherentes con ella, orientadas a mejorar las condiciones de vida y disminuir las desigualdades.

NURIA BENACH

La visión de espacio limitado y cerrado es una perspectiva equivocada del barrio, porque no incluye el contenido relacional del que hemos estado hablando. Y evidentemente, lo que más evidencia esa equivocación son las políticas públicas. Tomar un espacio delimitado y concentrarse en lo que se considera que está pasando en su interior es la solución fácil y, a lo mejor, la única posible en el corto plazo; en el mejor de los casos, logrará aliviar alguno de los síntomas de una, digamos, condición de la que nunca se ve que tenga causas externas.

En un sentido contrario, algunos movimientos sociales, organizaciones sociales o vecinales, de manera espontánea parecen haber entendido mucho mejor estas conexiones entre lo cotidiano —que sería su escala “natural” de actuación—, lo urbano y lo global. Estos movimientos urbanos se manejan muy bien en ese cambio de escala. A veces puede pensarse, por ejemplo, que construir un huerto urbano o comunitario poco va a contribuir a cambiar el mundo, pero vale la pena pensarlo dos veces: partir de algo tan próximo como es comer, poder apropiarse de un espacio, producir autogestionadamente y llegar a hacer reflexiones que llevan a lo global. Aquí en Barcelona ya se está hablando del movimiento urbano por la soberanía alimentaria. Por tanto, el camino de esa manera de reflexionar existe. Algunos movimientos sociales, los menos estructurados, los más efímeros —a los que ni siquiera se les da la categoría de movimientos sociales— piensan así.

Por su parte, los movimientos sociales más asentados, más institucionalizados, tienen muchas más dificultades. ¿Por qué? Porque esa construcción ideológica de “lo barrial” ha penetrado mucho más, por motivos bastante obvios. Por ejemplo, el poder público necesita interlocutores válidos, “representativos” o, por lo menos, reconocidos. Por ello, se acaban creando estructuras de poder en las que se comparte un lenguaje común y donde los movimientos son, en cierta medida, controlables. Es un proceso que a menudo acaba siendo perverso o, como mínimo, tiene algunas dimensiones negativas. No solo porque los movimientos sociales son cooptables, sino porque esos movimientos sociales institucionalizados, a los que se les da un papel protagónico como contraparte de la política pública, acaban desarrollando estrategias propias destinadas a defender su propia supervivencia. Eso es lo negativo, porque anula lo vecinal como algo dinámico, como algo que está siempre en proceso de creación. Esto me parece especialmente grave, porque la escala barrial es precisamente la escala privilegiada para la participación institucionalizada.

Cuando se habla de participación o de ciertas políticas de participación, hay siempre una estrategia y un discurso simultáneos. A veces, la estrategia es el discurso mismo de legitimación de las políticas. Pienso en Barcelona. En Barcelona, la política barrial está ahora muy activa, muy presente, tiene un papel protagónico. En este contexto, los barrios se definen como espacios de convivencia urbana, proximidad y participación, pero inmediatamente —me parece a mí— el discurso a propósito de los barrios se parece mucho al de treinta años atrás: discurso sobre la internacionaliza-

ción urbana, sobre las políticas urbanas de promoción. Se parecen a nivel de discurso. Algo que estudié años atrás es el discurso de la Barcelona olímpica, que consistía en decir: “la ciudad somos todos”, “entre todos lo conseguiremos” y “todos somos uno”. Ahora lo que oímos es que “los barrios participan”, “los barrios de Barcelona tenemos un plan personalizado”; y eso de personalizar aquello que no son personas, sabemos persigue un fin ideológico bastante claro: la ocultación de los agentes responsables. En cualquier caso, ahora se ha visto que eso de que los barrios “tenemos un plan” se ha sustituido por un nuevo eslogan que dice: “sin barrios no hay Barcelona, sin barrios no hay ciudad”, con lo cual se continúa separando la idea de barrio del resto. Otra vez aparece esa idea de la escala separada. Por eso insisto en que, al pensar en el barrio, si omitimos las escalas de lo urbano —en el sentido relacional al que aludimos— estamos creando confusión, pero la más de las veces es una confusión interesada.

Si pensamos en lo “lo vecinal frente a una dictadura”, en los últimos años de la dictadura de Francisco Franco (1939–1959), el movimiento vecinal en España, en los años setenta, fue descomunal. Fue un momento en que la lucha política se desplazó del lugar de producción, de las fábricas, al lugar de reproducción, a la calle, a los espacios urbanos. Luego de ello llegó la democracia. Se ganaron muchas cosas, se ganó en casi todo, pero ahí también se perdieron cosas, como algunas dinámicas y protagonismos vecinales. En el caso español, de Barcelona, de Madrid, las grandes ciudades, aquel movimiento vecinal tan fuerte, tan político, no se despolitizó, pero sí fue institucionalizado, estructurado, domesticado en ciertos sentidos. Aquel espacio de lucha urbana, que era la calle, que eran los espacios sociales, progresivamente se fue convirtiendo en barrios. Barrios que albergaron asociaciones que se apropiaron de los espacios de diálogo, que se convirtieron en los únicos interlocutores. No quiero sugerir que con la democracia se estropeó todo, nada de eso, pero sí que aquel espacio de libertad, de protesta, que era la calle, se convirtió en otra cosa. Ahí sí que hubo una pérdida, que no es para siempre —porque hay suficientes muestras de movimientos que no se fijan en espacios concretos—, pero que lastra aún hoy una vida vecinal que no alcanza su máximo potencial dinámico y libre.

PERO ENTONCES, ¿ES EL BARRIO UNA CATEGORÍA QUE DEBEMOS DESECHAR?

GONZALO DELAMAZA

La Constitución que nos rige en Chile —promulgada en 1980 durante la dictadura cívico-militar de Augusto Pinochet (1973–1990)— terminó con un aspecto fundamental: que había una junta de vecinos por cada unidad vecinal,⁶ por cada territorio. Lo que se instaló con ello, y predomina hasta hoy, es la llamada “libertad de elegir”; es decir, me asocio con quien quiera, para lo que quiera. De este modo, pueden existir tantas juntas de vecinos como la gente quiera y, en ese contexto, cada vez que a un alcalde le molesta la junta de vecinos —porque es amiga del candidato opositor o porque hace cosas que no le gustan— va y conforma una junta de vecinos diferente. Así puede haber una, dos, tres, cuatro, o cinco juntas de vecinos por cada unidad vecinal. Por lo tanto, se diluye la capacidad de organización.

A lo anterior se suma la ausencia de planificación territorial, no hay instrumentos adecuados. Si un inversor privado cumple las normas que le exigen para que la construcción no se caiga y ocupe el espacio que tiene que ocupar, no puede haber resistencia a lo que haga. Ni el municipio ni nadie puede decir: “¿Sabes qué? En este lugar se pueden hacer estas cosas y estas otras, no”. En este sentido, hay un déficit por parte de la política pública.

La desarticulación de la organización y el déficit de planificación territorial han permitido una dinámica inmobiliaria que ha segregado y fragmentado el territorio. Las autoridades locales tienen funciones respecto de sus territorios específicos, que muchas veces no coinciden siquiera con los límites de la ciudad, sobre todo en las ciudades más grandes. Sin autoridad local, sin una estructura barrial definida, la ciudad se desarticuló, se segregó y quedó confiada al capitalismo inmobiliario. Pero entonces, ¿desde dónde surgieron las propuestas y reacciones alternativas en los territorios? De los barrios, los cuales van en defensa del patrimonio frente a la especulación inmobiliaria sostenida en barrios antiguos o con cierta identidad. De ahí surge, curiosamente, la noción de barrio.

6 | De acuerdo al Art. N.º 2 de la Ley N.º 19.418 sobre Juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias (1997), una Unidad Vecinal (UV) corresponde al territorio determinado, en conformidad con dicha ley, en que se subdividen las comunas, para efectos de descentralizar asuntos comunales y promover la participación ciudadana y la gestión comunitaria, y en el cual se constituyen y desarrollan sus funciones las juntas de vecinos.

Aparecen, por ejemplo, el barrio Matta Sur y el barrio Yungay. La gente empieza a denominar algo más que el terreno o el habitar, es decir, aparece la identidad, el patrimonio y la preocupación por las formas de participación.

Entonces, entiendo que, en una perspectiva más macro, más estructuralista, ciertos aspectos del barrio nunca les van a gustar a todos, porque son aspectos que podríamos analizar en sus virtudes y miserias, y son muchas las miserias. No obstante, una sociología de la acción colectiva necesita anclarse en esas realidades diversas, multiescalares; no puede agotarse en eso de “esta es la maravillosa organización” que sustituye al sujeto. No, son actores, actúan a cierta escala, en ocasiones la trascienden, otras veces no la trascienden, se encierran, a veces el municipio las “clienteliza”, es decir, pasa de todo.

En este sentido, “barrio” también podría ser una recuperación social frente a un conjunto de políticas públicas que han prescindido de él, y frente a la industria inmobiliaria más o menos globalizada que reconfigura los barrios, los transforma a un ritmo y a un criterio de rentabilidad, en un contexto de desregulación y expansión de “los no lugares”. Por lo menos para mí, “barrio” parece un concepto más productivo que perverso.

No hay que esencializar nada, ni la vida barrial, ni la calle, sobre todo en el contexto urbano. Como ejemplo, me estaba acordando de la reconversión que se ha producido en la ciudad de Santiago (y otras ciudades latinoamericanas) de los cines de barrio en iglesias evangélicas. Estas son operaciones o (re)diseños de un conjunto o de determinado actor barrial que dice “quiero trabajar en el barrio. Tengo los recursos, me compro el cine, tengo un espacio grande y empiezo a ser un actor”. No es un vecino o vecina en el sentido del habitante, pero es un actor importante porque tiene sus fieles, produce sus efectos. Y lo mismo se puede decir, por ejemplo, del comercio. Entonces, el barrio es necesariamente un espacio de diversidad que hay que analizar multiescalarmente. Eso es muy importante. El barrio, como concepto, a lo mejor para ciertas cosas es inútil. Tampoco se trata de decir “hagamos como que no existe”. La gente lo reivindica. ¿Qué es lo que está reivindicando? ¿Una nada, una alienación?

Quisiera mencionar dos elementos que creo pueden seguir ampliando el debate en torno al barrio. Quizás no para pensar “más allá del barrio”, sino como forma de seguir interpeándolo como constructo relacional, en sus dinámicas internas. Por un lado, quisiera poner en valor el uso reivindicativo del concepto de barrio por parte de las comunidades; y, por otro, interpelar las dinámicas relacionales que suelen articular la convivencia común y que no competen necesariamente a una entidad externa, como el Estado y sus políticas públicas.

En primera instancia, es importante destacar la pluralidad de usos y acepciones en torno a la idea de barrio, como bien comentaron anteriormente. Si bien el barrio ha tenido usos y abusos que tienden a constreñir más que a abrir posibilidades, son interesantes las dinámicas de resistencia que se articulan en torno a la idea de barrio. En Chile, el barrio parece ser una “importación conceptual”. Se habla de población, de villa, pero de barrio en general se ha hablado poco. No obstante, en los últimos años, ha servido a determinados territorios —actualmente reconocidos como barrios—, para defender las modificaciones a los planos reguladores. Ejemplo de ello es el barrio Yungay, que se declaró barrio patrimonial como una estrategia política. Usa esa conceptualización y las leyes sobre patrimonio para validarse en sus dinámicas e impedir que ciertas constructoras instalen edificios de determinada altura. Hay un juego interesante ahí, respecto de hasta qué punto las normativas limitan, pero también permiten defender ciertas cosas. Me apropio de eso, resignifico y genero cierta resistencia. En ese sentido, no solo se puede “satanizar” el barrio, sino que este también sirve como un lenguaje para poder exigir ciertas cosas.

Por otro lado, pensando también en las prácticas de resistencia y nuevas temáticas o problematizaciones en torno al barrio, me surge el cuestionamiento sobre cuál es el sujeto político del barrio, el cual —como se mencionó— en periodo de dictadura fue “el poblador”. Ahí, por ejemplo, vemos que antes que “el barrio” fue “la población” el espacio de resistencia ante las políticas de Estado que buscaron desarticular las dinámicas relacionales de ciertos territorios. Sin embargo, si decimos “poblador”, ¿qué pasa con la pobladora, con los hijos y las hijas de los pobladores, con sus abuelos, abuelas? ¿Qué pasa con “los otros” del barrio? Y, desde ahí, ¿fue solo el poblador, o sigue siendo el poblador actualmente en Chile, el sujeto político de aquello que hoy llamamos barrio, si es que nos quedamos con el concepto?

Vinculado a esto, si pensamos en las políticas públicas que competen a lo vecinal o en cómo nos acercamos a estudiar lo vecinal, importa cómo construimos o invisibilizamos a los sujetos con quienes dialogamos al momento de acercarnos a conocer este espacio relacional. Como investigadoras e investigadores e implementadoras e implementadores, necesitamos interlocutores e interlocutoras que sean validados y validadas por la comunidad; pero ¿hasta qué punto esta lógica paternalista que propone el Estado —y otros actores— genera que al interior de una comunidad también se detonen prácticas paternalistas o abiertamente excluyentes? Las relaciones de poder no solamente se imponen “desde fuera”, sino que se imponen y reproducen al interior de las comunidades. ¿Qué pasa con los jóvenes y las jóvenes? ¿Por qué no pueden usar ciertos espacios comunes? ¿Por qué hay que sacarlos de las plazas para que sean lugares habitables para las niñas y niños? ¿Qué pasa con la población migrante que reside principalmente en barrios periféricos? ¿Puede apropiarse igualmente de los espacios comunes? Esta es una interpelación que permite romper con la idealización del barrio como dinámica relacional, pero desde otra óptica. Pensar que no solo las políticas públicas constriñen “desde fuera”, sino cómo al “interior” de las dinámicas vecinales —“en” y “más allá” del barrio— se constriñe la participación de ciertas subjetividades en la construcción de lo vecinal, del espacio público, de la cotidianidad, de la comunidad. Considerar, en el fondo, que las jerarquizaciones y dinámicas que relegan a ciertos sujetos del espacio público se reproducen y articulan también en diferentes escalas.

Desde aquí, sería interesante pensar no solo cómo el barrio u otras escalas (o movilidades) vecinales se integran o conectan a las dinámicas de la ciudad, sino también cómo se perciben y prescriben las movilidades y participaciones al interior de dichas dinámicas vecinales. Cómo estas dinámicas permiten o no la coexistencia de diferentes personalidades, o reproducen dinámicas prescriptivas, como aquel mandato de “saquemos a los jóvenes de las plazas”, o que se tapen las pintadas o grafitis en las paredes. Cómo hacemos para que aquellos grupos no formalizados (o aquellos grupos “otros”, nuevos, no tradicionales) se integren al diálogo —como los centros sociales ocupados, en el caso de Barcelona, o las nuevas personas migrantes que llegan a los barrios del norte de Talca, en Chile—; cómo interpelamos esas lógicas que, como investigadoras e investigadores, incluso como vecinas y vecinos, tenemos a nivel cognitivo y que reproducimos en el diario vivir.

COMENTARIOS FINALES

CLARA IRAZÁBAL

Recogiendo los comentarios ofrecidos, es importante reconocer tanto lo virtuoso como lo menos virtuoso de la noción de barrio. Sin romantizar, sin sacralizar, sin esencializar. La invitación es a interpelar las nociones de barrio circulantes o que están en la base del discurso de las políticas públicas, pero también rescatar algunos elementos que pueden ser útiles.

La motivación inicial de esta discusión es evidentemente la noción de barrio como instrumento de alienación política. El barrio como instrumento que produce miopía política, porque impide ver los asuntos sistémico-estructurales que están más allá de lo local. El barrio, en ese sentido, es despolitizante, pero el barrio también se puede politizar. Por ejemplo, en los casos de los barrios Yungay y Matta Sur en la ciudad de Santiago, en la acción llevada por los barrios en contra de la dictadura en Chile, o en España en tiempos de la dictadura de Franco, como varios han ofrecido de ejemplos. En este sentido, es importante ver cómo potencializar esa noción de barrio en tanto instrumento que permite avanzar en acciones y análisis que no reproduzcan las inercias negativas del concepto ni las desigualdades sociales que estas han producido y siguen produciendo.

El barrio tiene una función importante cuando suple los vacíos de la política pública. Se ha discutido bastante sobre cómo la política pública reproduce visiones rígidas e instrumentales del barrio, pero muchas veces no hay política pública sobre el barrio y son los mismos barrios —sus habitantes, sus dinámicas, sus flujos e identificaciones— los que se constituyen como entidades que favorecen la reproducción social del barrio, su subsistencia e inclusive su bienestar. Ejemplos al respecto en el contexto latinoamericano hay bastantes, sobre todo en escenarios de dictadura militar, pero también en democracia, especialmente en relación con barrios autoconstruidos.

Por otro lado, es importante reconocer las diferentes acepciones que tiene el término 'barrio'. En la discusión hemos trabajado implícitamente la idea de que el barrio es un polígono urbano contenido, o una delimitación política, y que tiene adentro la capacidad cotidiana de relaciones cara a cara, pero hay otras concepciones de barrio que es importante reconocer. En Latinoamérica,

por ejemplo, en el contexto de Venezuela, el barrio es el asentamiento autoconstruido; las otras urbanizaciones no se llaman barrios. Entonces, cuando hablamos en audiencias internacionales —como las que tenemos aquí—, hay que saber a qué nos referimos cuando hablamos de barrio. Barrio en los Estados Unidos significa una cohesión étnica, especialmente para la población de origen latinoamericano o Latinx, que lo reivindica como un concepto de identidad y de orgullo étnico; pero también es discriminado por otras personas a través de dinámicas racistas y xenófobas. Vivir en determinado barrio implica una identidad étnica.

También en Estados Unidos se ha ofrecido el concepto de ‘barrioización’, término acuñado por Camarillo (1979) y que expandió Villa (2000), el cual tiene una connotación negativa, al implicar los procesos de empobrecimiento y estigmatización de los barrios latinos. Contrapuesto a esto está el concepto de ‘barriología’, del mismo Villa, que se refiere a procesos creativos de apropiación y recreación del barrio como instrumento de empoderamiento y de progreso.

Otro elemento no mencionado en el debate, pero que puede ser interesante, es el de las implicaciones de los límites ecológicos en la noción del barrio. Una de las posibilidades que tiene el barrio de ser un instrumento progresista en el contexto actual, es ayudarnos a entender que tenemos que reducir la huella ecológica; por tanto, intervenciones como la de los huertos urbanos al nivel del barrio tienen un sentido mucho más allá de procurar y facilitar la socialización de las vecinas y vecinos. Tiene sentido lograr una soberanía alimentaria y reducir la huella ecológica, vivir dentro de los límites de la biocapacidad del planeta a través de ajustarnos a la biocapacidad del barrio-ciudad-región que habitamos. Es una postura ética que nos demanda con urgencia el momento actual de disturbio climático mundial. En este sentido, ¿cuál es el papel del barrio para ayudarnos a vivir como ciudadanos globales responsables?

Finalmente, es importante investigar el rol de la diversidad e hiperdiversidad sociocultural, porque hemos estado hablando aquí de barrio en una concepción implícita que agrupa a los homogéneos, el barrio de una misma clase social, una misma “raza” o etnia, etcétera. Pero ahora cada vez más, en muchos contextos —no solo en ciudades como Barcelona, Nueva York o Santiago—, el barrio agrupa a gente de muchos lugares diferentes, de muchos países, de muchas etnias, de muchas culturas, de muchos lenguajes. Yendo al caso de Barcelona, por ejemplo —la ciudad que hoy es escenario de

nuestro diálogo en torno al barrio—, cuando se emprenden procesos participativos para la toma de decisiones a nivel barrial, quienes participan son los catalanes y no las personas migrantes o no nacionalizadas. Ellos no participan porque ni siquiera se enteraron de que había una convocatoria, porque la convocatoria está en catalán y acaso en español; no se piensa en una audiencia más diversa. Entonces, ¿qué hacemos con toda esa hiperdiversidad? ¿Cómo el barrio se transforma y, aún más importante, cómo lo transformamos en plataforma que favorezca la inclusión?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Capítulo 10

Agamben, G. (2011). ¿Qué es un dispositivo? *Sociológica*, 26(73), 249–264. <http://www.sociologicamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/112/103>

Albet, A. & Benach, N. (eds.). 2012. *Doreen Massey. Un sentido global del lugar*. Barcelona: Icaria.

Boano, C. (2017). *El urbanismo de excepción*. Santiago, Chile: Ediciones ARQ, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Bourdieu, P. (1989). *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*. Paris: Les Éditions de Minuit.

Bourdieu, P. (1999). *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Brenner, N. (2000). The urban question as a scale question: reflections on Henri Lefebvre. *Urban Theory and the politics of scale. International Journal of Urban and Regional Research*, 24(2), 361–378. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00234>

Camarillo, A. (1979). *Chicanos in a changing society: from Mexican Pueblos to American Barrios in Santa Barbara and Southern California, 1848-1930*. Cambridge MA: Harvard University Press.

Delamaza, G. (coord.). (2019). *Juntas de Vecinos en Chile, 50 años. Historia y desafíos de participación*. Santiago, Chile: Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://bit.ly/2Mzww8z>

Harvey, D. (2019). El espacio como palabra clave. En A. Albet & N. Benach (eds.), David Harvey. *La lógica geográfica del capitalismo*. Barcelona: Icaria.

Jirón, P., & Imilan, W.A. (2015). Embodying flexibility: experiencing labour flexibility through urban daily mobility in Santiago de Chile. *Mobilities* 10(1), 119–135. <https://doi.org/10.1080/17450101.2013.848583>

Larenas, J. & Campos, F. (2010). Una nueva organización local: la reconfiguración de las política de base producto de la creación de los Consejos Vecinales de Desarrollo. El caso del Programa Quiero Mi Barrio en Chile. Ponencia presentada en el VI Congreso del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina (CEISAL), Toulouse, 30 de junio al 3 de julio de 2010.

Lefebvre, H. 1983. *La revolución urbana*. Madrid: Alianza.

Márquez, F. (2017). *[Relatos de una] Ciudad Trizada*. Santiago: Ocho Libros.

Pulgar, C. (2014). Quand la justice spatiale fait trembler la ville néolibérale. Le double mouvement tellurique et social dans le Chili d'après le tremblement de terre du 27 février 2010. *Justice spatiale | Spatial justice*, (6), 1–22.

Rodríguez, A. (1983). *Por una ciudad democrática*. Santiago, Chile: Ediciones SUR.

Rodríguez, A. & Sugranyes, A. (2004). El problema de vivienda de los 'con techo'. *EURE*, 30(91), 53–65. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612004009100004>

Rodríguez, A. & Sugranyes, A. (eds.). (2005). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago, Chile: Ediciones SUR.

Sennett, R. (2003). *El respeto. Sobre la dignidad del hombre en un mundo de desigualdad*. Traducción de Marco Aurelio Galmarini. Barcelona: Anagrama.

Villa, R. H. (2000). *Barrio-Logos: Space and place in urban Chicano literature and culture*. Austin, TX: University of Texas Press.

Wacquant, L. (2007). La estigmatización territorial en la edad de la marginalidad avanzada. *Ciências Sociais Unisinos* [en línea], 43(3). http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/5668

A MODO DE EPÍLOGO:

Del vecindario a la ciudad y más allá

Pese a la profunda fragmentación y despolitización de la vida vecinal en Chile y a su debilitamiento como esfera incidente en la construcción de lo público, son incontables las acciones que se llevan a cabo en este ámbito, las horas de trabajo que invierten líderes e integrantes de las organizaciones de base, las redes y confianzas que se construyen y movilizan en los territorios. Sería imposible el funcionamiento de las ciudades, y de la sociedad, sin el enorme conjunto de actividades que se desarrollan en diversas escalas vecinales, desde la calle a la ciudad entera. Podemos denominar *acciones vecinales cotidianas* a un primer grupo de estas actividades, que se realizan todos los días y que no implican una acción colectiva organizada: la limpieza de los jardines familiares que dan al espacio público y de los espacios comunes, el mantenimiento de pequeñas áreas verdes, la gestión básica de los desechos (sacar la basura oportunamente), el cuidado colectivo de niños y niñas, las acciones de ayuda solidaria y de cooperación, la provisión de espacios de recreación y ocio colectivo, el saludo y el encuentro cara a cara, la circulación de información relevante, entre otras. Denominaremos

acciones vecinales institucionalizadas a un segundo grupo de acciones, aquellas que requieren cierto nivel de organización, pero que están enmarcadas en la agenda de la autoridad: la participación en reuniones organizadas por entes públicos, la distribución de ayudas que provienen del Estado, la participación por invitación, entre otras. Y denominaremos *estratégicas o autónomas* a las de un tercer grupo, que incluye aquellas acciones que solo son posibles a través de una acción colectiva organizada y que obedecen a agendas de las propias organizaciones. Aquí encontramos, por ejemplo, la gestión colectiva del acceso a la vivienda; el diseño, producción y gestión del espacio público; la producción local de energía; la autoformación y el cabildeo; la producción de agendas vecinales autónomas y su negociación; la construcción de redes y plataformas territoriales amplias; la identificación y aprovechamiento de oportunidades políticas, el control de los compromisos públicos, el desarrollo de procesos de planificación participativo, entre otras.

El problema de lo vecinal en Chile es que, tanto las políticas represivas de la dictadura cívico-militar como las de contención implementadas en democracia, han circunscrito la acción vecinal, y particularmente la de las asociaciones de vecinos y vecinas, casi exclusivamente a la reproducción de la vida cotidiana y al ámbito institucional. Aún son escasas las iniciativas autónomas orientadas a producir transformaciones en el habitar urbano.

Sin embargo, la restricción al límite de las agendas y del poder de las organizaciones vecinales ha ocasionado, como rebote, dos fenómenos que abren oportunidades. El primero es una conciencia cada vez mayor de los efectos negativos de la atomización asociativa y procesos iniciales, pero crecientes, de articulación entre actores vecinales que buscan ampliar su capacidad de control sobre el territorio. De este fenómeno es que ha tratado este libro. Aquí, la oportunidad consiste en dejar de concebir el barrio como una unidad autocontenida, responsable de sus propios problemas, para entenderlo más bien como una expresión de las dinámicas y desigualdades urbanas y sociales. De este modo, por ejemplo, la calle sin pavimento, el paradero precario o el sitio eriazos, dejarán de ser cuestiones naturalizadas y pasarán a ser entendidas dentro de una cadena causal más compleja: como consecuencia de la forma en que se asignan los recursos públicos, que a su vez está mediada por la desigual distribución del poder y las influencias.

Este incremento en la escala de lo vecinal permite, además, observar las injusticias en escalas más amplias, en zonas de la ciudad o en lo que hemos denominado *territorios vecinales interme-*

dios: ya no solo será la calle sin pavimentar o el paradero precario; será también el transporte público, su calidad, sus recorridos y frecuencias. No será solo el sitio eriazado, será el déficit de áreas verdes y de espacios públicos.

El segundo fenómeno es el surgimiento de nuevos actores e iniciativas sociales en los territorios: centros y colectivos culturales, grupos ambientales, asociaciones de ciclistas urbanos, ferias ecológicas y de intercambio, huertos comunitarios, cooperativas de trabajo, entre otros. Esto, que podría leerse como producto de la fragmentación asociativa, lo entendemos más bien como respuesta a la institucionalización de la acción vecinal, a la búsqueda de nuevas agendas y espacios de acción colectiva y a la necesidad de poner en movimiento nuevas formas de hacer y organizarse en el contexto de una crisis ambiental y civilizatoria global. Si bien muchas veces los nuevos actores están en conflicto con las agendas y liderazgos de las organizaciones vecinales clásicas, una articulación entre ellos podría contribuir a dinamizar y complejizar las agendas territoriales.

La oportunidad que se abre con esto es reconstruir la conexión causal entre sociedad y espacio vecinal no en términos solamente urbanos (físicos), sino en otras múltiples dimensiones: alimentación y consumo, transporte, salud, educación, trabajo, pensiones, energía, agua potable, etcétera. En todos estos ámbitos encontramos desigualdades e injusticias que tienen expresión territorial, es decir, que se originan en la forma en que la sociedad produce la ciudad y sus espacios. Pero, al mismo tiempo, en ellos podemos observar también los efectos negativos de un determinado modelo de desarrollo. En este sentido, las iniciativas y actores sociales emergentes abren una oportunidad para pensar los territorios como espacios desde los cuales construir nuevos caminos civilizatorios: modos de resolver los problemas fuera del ámbito del mercado, recurriendo a tecnologías y saberes locales; formas de organizarse y organizar que radicalizan la democracia; formas de interpretar la realidad capaces de incorporar problemas que hayan sido tradicionalmente invisibilizados, como los de género o los ambientales, o bien excluidos de nuestro derecho a opinar, como los de la economía.

Hasta ahora, la separación entre barrios, ciudad y sociedad ha hecho que las políticas urbanas se concentren en construir plazas, sedes sociales, mejorar paraderos o enjear las viviendas, como si todo eso existiese independientemente de los ingresos familiares, del acceso al trabajo, a una pensión digna o a una educación de

calidad. O como si todo eso, a su vez, existiese fuera del modelo de desarrollo dominante. Hemos aislado el vecindario de todo cuanto realmente reproduce su condición.

Recuperar el potencial transformador del espacio vecinal es fundamental para presionar por ciudades más justas; y ciudades más justas, son, en el mundo actual, una puerta a la discusión y la construcción de alternativas a problemas sociales y civilizatorios globales. El municipalismo, una corriente que gana protagonismo creciente, precisa de un espacio vecinal articulado y politizado. En su ausencia ganan protagonismo enfoques tecnocráticos como el de las Smart Cities, que, perpetuando la lógica neoliberal esconden el poder como un mago esconde el conejo en el sombrero y nos hacen creer que las soluciones son técnicas.

En este escenario, recuperar la conciencia de la relación entre sociedad, ciudad y espacio vecinal es clave. Ir de lo vecinal a la ciudad es una necesidad para el Chile de hoy.

RELACIÓN DE AUTORES

Nuria Benach. Universidad de Barcelona, Barcelona.

Patricia Boyco. SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, Santiago.

Javiera Cubillos Almendra. CEUT, Universidad Católica del Maule, Talca.

Gonzalo Delamaza. Universidad de Los Lagos, Santiago.

Víctor Fernández. Colectivo Vamos Viendo.

Walter Imilan. Universidad Central, Santiago.

Clara Irazábal. Universidad de Missouri, Kansas City.

Tamara Jeri. Consultora asociada, SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, Santiago.

Jorge Larenas. Universidad de Chile, Santiago.

Francisco Letelier. CEUT, Universidad Católica del Maule, Talca.

Francisca Márquez. Universidad Alberto Hurtado, Santiago.

María Luisa Méndez. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.

Stefano Micheletti. CEUT, Universidad Católica del Maule, Talca.

Verónica Tapia. CEUT, Universidad Católica del Maule, Talca.

Nuria Benach | Patricia Boyco | Javiera Cubillos, | Gonzalo Delamaza | Víctor Fernández | Walter Imilan | Clara Irazábal | Tamara Jeri | Jorge Larenas | Francisco Letelier | Francisca Márquez | María Luisa Méndez | Stefano Micheletti | Verónica Tapia | **Autores**



SERIE CUADERNOS ACADÉMICOS

Lo Vecinal en Chile invita a mirar el vecindario como posibilidad de reinventar el quehacer de la política. A partir de una reflexión producto de años de trabajo con comunidades de la ciudad de Talca, el texto aborda de manera crítica la noción de barrio en las dinámicas del capitalismo neoliberal. Examina cómo un Estado subsidiario promueve relaciones de subordinación de las organizaciones sociales respecto de las políticas públicas, debilitando sus capacidades de transformación del entorno y de la vida urbana.

Sabemos que en los barrios la memoria puede hipertrofiar, melancolizar e idealizar la rutina perdida. Pero también que el barrio puede suplir y contener los vacíos de la política pública y de las grandes transformaciones ecológicas que vive el planeta. De allí el desafío de abrir los vínculos entre lo público y lo privado para hacer emerger el quiebre y la contradicción entre ellos, para desnaturalizar la experiencia vecinal y arrebatársela de vuelta tanto a la política pública como al mercado.

Invitamos a leer este trabajo, conscientes de nuestras propias ambigüedades como observadores de lo urbano, pues también en estas páginas veremos que las propias ciencias sociales se encuentran interpeladas respecto de las expectativas que ponemos en la vida cotidiana, en los barrios y en la forma en que ahí se redefine la vida social y política.

**Facultad de
Ciencias
Sociales y
Económicas**

