



UNIVERSITAT_{DE}
BARCELONA

**Del barrio a las geografías vecinales:
nuevas formas de entender lo vecinal y su papel
en la producción de la ciudad**

Luis Francisco Letelier Troncoso



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència **Reconeixement 4.0. Espanya de Creative Commons.**

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia **Reconocimiento 4.0. España de Creative Commons.**

This doctoral thesis is licensed under the **Creative Commons Attribution 4.0. Spain License.**

UNIVERSIDAD DE BARCELONA

Tesis

**DEL BARRIO A LAS GEOGRAFÍAS VECINALES:
nuevas formas de entender lo vecinal y su papel en la
producción de la ciudad**

Doctorado en Geografía, Planificación Territorial y Gestión Ambiental

Doctorando: Luis Francisco Letelier Troncoso

Directora de tesis: Dra. Nuria Benach Rovira

RESUMEN

Tomando como punto de partida la implicación en experiencias asociativas territoriales concretas, ocurridas entre los años 2014 y 2017, se reflexiona de manera crítica sobre la situación del tejido vecinal en Chile, su vínculo en la producción de la ciudad, y los efectos de las políticas urbanas neoliberales sobre los modos de acción en el territorio y la manera en que los actores sociales las discuten. Para ello, en primer lugar, se revisa cómo a nivel global, las políticas públicas urbanas vienen utilizando lo que podría denominarse una visión neo-ecológica de barrio: un espacio delimitado, desconectado de la totalidad y habitáculo de una comunidad cohesionada. Se sostiene que esta visión tiene un papel ideológico central en la manera en que entendemos y organizamos las relaciones vecinales: condiciona lo vecinal a partir de dos estrategias: fragmentación y despolitización. La fragmentación rompe la totalidad urbana creando espacios estancos -los barrios- e impulsa a sus organizaciones a competir entre sí; y la despolitización vacía la organización vecinal de su capacidad para construir horizontes de futuro y producir activamente la ciudad. En segundo lugar, se revisa el caso chileno y se intenta dar cuenta del proceso por el cual la utilización ideológica de la concepción de barrio se volvió hegemónica en las políticas públicas, legitimó y reprodujo la fragmentación del tejido social asociativo, al tiempo que redujo la capacidad de los actores para participar en la producción de lo urbano. En tercer lugar, y a partir de aproximaciones más relacionales y dialécticas de lo vecinal, volvemos a observar los casos que originaron la investigación y reconstruimos sus trayectorias de articulación en una escala temporal más amplia (2000 y 2017). Esta revisión nos permite evidenciar que si bien los actores vecinales están constreñidos por marcos que fragmentan y despolitizan su acción, estos son capaces de articularse de maneras que complejizan sus marcos espaciales, diversifican las formas y niveles de vinculación, y mejoran la capacidad de incidencia de sus comunidades. Proponemos que las relaciones vecinales pueden [y deben] ser entendidas más allá de la idea predominante de barrio, es decir, no constreñidas por delimitaciones físicas, sino con flexibilidad expansiva más allá de ellas; no limitadas a comunidades homogéneas, sino organizadas en redes que articulan distintos tipos y modalidades de comunidad. Aquí lo vecinal se entiende como un ámbito de posibilidades de acción: capaz de constituir nuevas configuraciones relacionales y creadoras de sus propias geografías. Finalmente, desde esta formulación, se plantean desafíos a las metodologías de intervención comunitaria en Chile, que en los últimos cuarenta años han estado reducidas por la idea de barrio.

SUMMARY

The research reflects on the situation of the neighborhood in Chile, its link in the production of the city, and the effects of neoliberal urban policies on the modes of action in the territory. First, we review how global urban public policies have been using a neo-ecological vision of the neighborhood: a delimited space, disconnected from the totality and interior of a cohesive community. It is argued that this vision has an ideological role in the way we understand and organize neighborhood relationships. Second, the Chilean case is reviewed and an attempt is made to account for the process by which the ideological use of the neighborhood conception became hegemonic in public policies, legitimized and reproduced the fragmentation of the associative social fabric, while reducing the Ability of the actors to participate in the production of the urban. Third, and based on more relational and dialectical approaches to the neighborhood, we return to observe the cases that originated the investigation and reconstruct their articulation trajectories on a broader time scale (2000 and 2017). This review allows us to show that neighborhood actors are able to articulate in ways that complexify their spatial frameworks, diversify the forms and levels of bonding, and improve the impact capacity of their communities. We propose that neighborhood relationships can be understood beyond the notion of neighborhood. Here the neighborhood is understood as an area of action possibilities: capable of constituting new relational configurations and creators of their own geographies. Finally, from this formulation, challenges are posed to community intervention methodologies in Chile, which in the last forty years have been reduced by the idea of neighborhood.

ÍNDICE

Introducción

Capítulo 1: La trayectoria y la experiencia territorial que originó la investigación

Origen, contexto y desarrollo de la experiencia vecinal

Valoración del proceso

Desafíos conceptuales y políticos que plantea la experiencia

Capítulo 2. Compilado de artículos en revistas indexadas

Reformas neoliberales y acción colectiva vecinal en Chile: reflexiones desde el trabajo territorial

¿Nuevas territorialidades vecinales en el Chile neoliberal?

El barrio en cuestión: fragmentación y despolitización de lo vecinal en la era neoliberal

Políticas de fragmentación vs. Prácticas de articulación: limitaciones y retos del barrio como dispositivo de planificación neoliberal en Chile

Problematización de las espacialidades vecinales como estrategia de intervención comunitaria

Capítulo 3. Aportes a la intervención comunitaria y a las políticas públicas

Acción territorial vecinal: metodología para el desarrollo participativo de los territorios

Apuntes para una nueva ley organizaciones vecinales y comunitarias en Chile

Capítulo 4: Conclusiones

Pos scriptum: de lo vecinal a la ciudad

INTRODUCCIÓN

La época actual ha sido identificada con un retorno al vecindario. Numerosas perspectivas lo presentan como salida a una nueva crisis de cohesión; otras relevan su valor en 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 precarizadas, producto de los procesos de reestructuración económica e incluso es considerado como parte del renacimiento de lo local en un mundo donde domina el capitalismo global. La idea 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: esta investigación no ha pretendido hacer una crítica al barrio vivido, espacio que nos provee un cierto sentido de arraigo y desde el cual experimentamos y percibimos, para bien o para mal, la ciudad. Lo que se quiere poner en cuestión es una concepción específica de barrio, que normaliza lo que la vida vecinal debe ser para adecuarse a las dinámicas del capitalismo neoliberal. Se trata de problematizar lo que Lefebvre llamó la *ideología de barrio*, utilizada para imponer una imagen fragmentada de la ciudad. Cada parte, 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 unas agendas restringidas a las orientaciones institucionalizadas que les imponen los gobiernos. Lo vecinal renuncia a la ciudad, a la totalidad.

En Chile la fragmentación y despolitización del tejido asociativo vecinal se inició en dictadura. En el año 1972 más del cincuenta por ciento de las personas participaban del movimiento vecinal y su poder estaba en crecimiento. A partir del golpe de 1973, las organizaciones vecinales fueron proscritas y luego intervenidas sistemáticamente. Se buscó convertirlas en receptoras de las políticas gubernamentales. La capacidad del movimiento vecinal chileno para participar en la producción de la ciudad se redujo notablemente y gran parte de su acción, o se reorientó al desarrollo de estrategias de resistencia y subsistencia, o se alineó forzosamente a las agendas que se le imponía desde arriba.

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, especialmente las de vivienda, 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 jugado un papel central, puesto que ha propiciado y

legitimado una imagen y una estructura de relaciones en la cual cada población o villa (asimilable a la idea de barrio) se relaciona por sí sola con las políticas públicas y, al hacerlo, muchas veces, compite con el barrio vecino. El resultado de lo anterior es un tejido asociativo atomizado, que pese a desarrollar un enorme conjunto de acciones de diverso tipo, tiene una escasa capacidad para incidir en las transformaciones de los territorios y las ciudades.

En este contexto, la investigación se basa en la convicción política y en la hipótesis de que la ideología de barrio y sus efectos deben y pueden ser discutidos y superados en distintos ámbitos. En el académico, donde solemos utilizar de manera poco crítica y extremadamente genérica la idea de barrio, sin aportar claridad respecto de los efectos de uso ideológico. En las políticas públicas, donde la idea de barrio es usada tanto para ensalzar una imagen idealizada de lo social [uso que también hace el mercado], como para evadir los 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, adoctrinadas 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 la investigación tiene su punto de partida. En 2014 académicos y profesionales de la Universidad Católica del Maule y del Centro de Estudios SUR, partimos acompañando una experiencia de articulación vecinal en la ciudad de Talca, con la cual seguimos comprometidos hasta hoy. Fueron cerca de cuatro años de trabajo territorial en tres áreas de la ciudad de Talca: la Unidad Vecinal Arturo Prat, Villas Las Américas 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. Es a partir de esta experiencia que han surgido las preguntas que la investigación se ha planteado: ¿Cómo se origina la fragmentación del tejido vecinal chileno? ¿Qué implicancias tiene en la relación entre lo vecinal y la ciudad? ¿Qué papel juega en ella la idea dominante de barrio? ¿Cómo los actores sociales discuten, resisten o superan esta fragmentación?

La estructura del dossier de tesis está compuesta por una primera parte en la que se presentan en detalle los casos que han motivado la reflexión sobre la cuestión vecinal, sus dificultades y logros, así como las preguntas a las que dieron origen. La segunda parte del dossier lo constituyen un conjunto de cinco artículos. Los dos primeros: “Reformas neoliberales y acción colectiva vecinal en Chile: reflexiones desde el trabajo territorial” y “¿Nuevas territorialidades vecinales en el Chile neoliberal?” hacen un primer análisis de las experiencias de articulación vecinal a la que hemos hecho referencia antes. Asumen que ellas han sido valiosas en el contexto de un deterioro progresivo del movimiento vecinal y

de las solidaridades territoriales pos dictadura cívico – militar, y relevan aspectos distintos pero complementarios de los procesos. El primero pone el acento en la modificación de los marcos de acción colectiva de líderes y dirigentes vecinales, es decir, los esquemas que ordenan la forma en que las organizaciones vecinales se relacionan con las políticas públicas. El segundo hace hincapié en los cambios de escala de la actuación vecinal y sus ejercicios de territorialidad. Ambos artículos concluyen que los cambios observados, tanto en los marcos de acción, como en la escala de actuación, posibilitan una acción vecinal con mayor capacidad para incidir en los procesos urbanos: es una primera evidencia de que los actores vecinales tienen la capacidad de modificar su relación con las políticas urbanas. Sin embargo, al mismo tiempo, se observa que la fragmentación del tejido organizativo territorial está sumamente arraigada en los imaginarios y las prácticas vecinales y la dificultad para superarla y mantener procesos de articulación es enorme.

Esta última observación nos llevó a preguntarnos por las bases culturales y políticas que sostienen una visión y una práctica fragmentada de lo vecinal. De esta preocupación es que intenta hacerse cargo el tercer artículo del dossier: “El barrio en cuestión: fragmentación y despolitización de la vida urbana en la era neoliberal”. En él, se revisa cómo las políticas públicas urbanas vienen utilizando lo que podría denominarse una visión neo-ecológica de barrio: un espacio delimitado, desconectado de la totalidad y habitáculo de una comunidad cohesionada. Se sostiene que esta visión tiene un papel ideológico central en la manera en que entendemos y organizamos las relaciones vecinales: condiciona lo vecinal a partir de dos estrategias: fragmentación y despolitización. La fragmentación rompe la totalidad urbana creando espacios estancos -los barrios- e impulsa a sus organizaciones a competir entre sí; y la despolitización vacía la organización vecinal de su capacidad para construir horizontes de futuro y producir activamente la ciudad.

En el cuarto artículo, y habiendo construido un andamiaje conceptual para comprender los procesos de fragmentación y despolitización observados en las experiencias vecinales desde donde se inspiró la investigación, volvemos a mirar a la realidad vecinal chilena para comprender de manera crítica cómo la utilización ideológica de la concepción de barrio se volvió hegemónica en las políticas públicas y en el ámbito académico, a la vez que legitimó y reprodujo la fragmentación del tejido social asociativo, y redujo la capacidad de los actores para participar en la producción de lo urbano. Al mismo tiempo volvemos al territorio. Observamos que los episodios de articulación que tuvieron lugar entre 2014 y 2017, son sólo unos de tantos que se producen continuamente. Si bien los actores vecinales están constreñidos por marcos que fragmentan y despolitizan su acción, estos son capaces de articularse de maneras que complejizan sus marcos espaciales, diversificaron las formas y niveles de vinculación, y mejoran la capacidad de incidencia de sus comunidades. Así, es posible asumir que pese a las restricciones institucionalizadas, las relaciones vecinales pueden ser entendidas más allá de la idea predominante de barrio, es decir, no constreñidas por delimitaciones físicas (lo que llamamos ‘vecinal cerrado’), sino con flexibilidad

expansiva más allá de ellas ('vecinal abierto'); no limitadas a comunidades homogéneas, sino organizadas en redes que articulan distintos tipos y modalidades de comunidad. Es más, se propone que incluso en Chile, donde las reformas neoliberales han sido profundas y hegemónicas y han contribuido a fracturar las articulaciones territoriales, las relaciones vecinales tienen el potencial de rearticularse, traspasando las barreras espaciales y temáticas que se les induce a adoptar. Este potencial está fundamentado en tres propiedades de las relaciones vecinales: crear sus propios espacios de desenvolvimiento; actuar en distintas escalas y dotarse de formas organizativas diversas.

Es a partir de estos hallazgos que en el quinto artículo "Problematización de las espacialidades vecinales como estrategia de intervención comunitaria", se propone la idea de geografías vecinales: múltiples espacialidades, escalas y formas de organización que puede adoptar el habitar urbano. Aquí lo vecinal se entiende como un ámbito de posibilidades de acción: capaz de constituir nuevas configuraciones relacionales y creadoras de sus propias geografías. Desde esta formulación y con la intención de contribuir a la renovación de las metodologías de intervención comunitaria (que en Chile han establecido una total equivalencia entre relaciones vecinales, comunidad y escala barrial), en el mismo artículo se plantean desafíos a las metodologías de intervención comunitaria, entre ellos, problematizar y desnaturalizar los límites impuestos al habitar urbano, acompañando a las comunidades de vecinos para redibujar sus geografías y, a partir de ello, replantearse sus problemáticas y modalidades de acción. Se vuelve, de este modo, al lugar desde donde surge la investigación: la práctica territorial.

La tercera parte del dossier son dos trabajos de carácter aplicado, basados en los resultados de la investigación. El primero, "Acción territorial vecinal: metodología para el desarrollo participativo de los territorios", texto basado en el manual del mismo nombre, contiene una propuesta de intervención específica que trabaja a nivel de lo que denominamos Territorios Vecinales Intermedios, espacio que en Chile podría articular el barrio y la ciudad. El segundo, el texto "Apuntes para una política de fortalecimiento del espacio local vecinal en Chile", aporta 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°19.880 de Juntas de Vecinos que se encuentra en discusión en el parlamento nacional.

La cuarta y última parte del dossier son las conclusiones. Estas se presentan en un flujo que va desde lo conceptual a lo empírico, para luego volver nuevamente a lo conceptual: i) los contenidos de la noción ideológica de barrio y su uso en las políticas urbanas; ii) la trayectoria y los momentos del proceso de institucionalización de la fragmentación y despolitización vecinal en el caso chileno; iii) las prácticas vecinales que superan esta institucionalización y, a partir de ellas, iv) formulaciones que permitirían problematizar conceptual, metodológica y políticamente la ideología de barrio: lo vecinal abierto y las

geografías vecinales. El apartado de conclusiones incorpora el pos scriptum “de lo vecinal a la ciudad”, en el que se intentan delinear algunos desafíos de investigación y acción que surgen desde los hallazgos de la investigación.

CAPÍTULO 1: La trayectoria y la experiencia territorial que originó la investigación¹

1. Origen, contexto y desarrollo de la experiencia vecinal

Entre los años 2003 y 2013 en la ciudad de Talca, capital de la región del Maule en Chile, y en forma ininterrumpida, se desarrolló la Escuela de Líderes de Ciudad² (ELCI). Un programa de formación ciudadana dirigido a líderes y dirigentes sociales, orientado a evidenciar y a 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 en el espacio de formación ciudadana más importante de la Región del Maule. Formó a más de trescientos líderes y dirigentes, 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 siguiente fue escenario de la importante actuación de muchos de ellos/as. Si en el año 2009 éstos habían incursionado en la opinión pública a través del periódico *Palabra Ciudadana* y los programas radiales *Talca Opina*, inmediatamente ocurrido el terremoto y teniendo a sus ex alumnas/os como principales impulsores, se realizó el masivo Cabildo Ciudadano³; 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 Justa*⁴. 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 aspiración ético-política, a través de las cuales disputaba en el espacio público político el sentido y el tipo de desarrollo que demandaba para la ciudad.

Diez años después, a finales de 2013, y cuando parte del equipo que había formado parte de la ELCI llegó al Centro de Estudios Urbano-Territoriales y a la Escuela de Sociología de la

¹ Este capítulo está basado en: Letelier y Boyco (2019). Desde el territorio: hallazgos y preguntas iniciales. En el libro "Del Vecindario a la ciudad: lo vecinal más allá de la ideología neoliberal", Letelier F., Boyco P., Cubillos J., Tapia V. e Irazabal C. (editores). [En prensa]

² 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 ONG Surmaule.

³ Que congregó a más de 300 delegados de organizaciones sociales de la ciudad para proponer una agenda ciudadana de reconstrucción pos terremoto.

⁴ Red de organizaciones ciudadanas de las nueve ciudades más afectadas por el terremoto del 27/F, que se articularon en torno a la demanda por una 'Reconstrucción Justa', en base al "Derecho a la Ciudad".

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 cada uno de ellos/as volvía a su comunidad o a su barrio no lograba impulsar procesos territoriales significativos. Estaban solos.

Decidimos entonces explorar una modalidad de trabajo distinta. Nos preguntamos: ¿En qué lugar de Talca se dan las condiciones para capitalizar ese esfuerzo formativo de años y de un posible acompañamiento territorial que pudiera, desde sus bases, enraizarse y ser tan sostenido como efectivo?

La idea fundamental era pasar de una escala de actuación a nivel de ciudad a una menor, intermedia entre ésta y el barrio (lo que posteriormente denominamos “territorios vecinales”), y desde ahí promover la articulación de las diversas organizaciones y actores locales existentes, a partir de la autoconstrucción de un diagnóstico profundo del área así como del diseño e impulso de una agenda urbana para ser negociada con las autoridades.

Desde el año 2014, a partir de una alianza ONG-Universidad y sobre la base de la confianza construida con ex alumnos de la ELCI y su propio liderazgo en el ámbito poblacional, iniciamos el Programa “Territorio y Acción Colectiva” (TAC) en la ciudad de Talca, que se extendió hasta el año 2017.

Es importante destacar que no se trató ni de una intervención gubernamental ni funcionó con recursos públicos. Fue una experiencia de acompañamiento político – técnico⁵, originada y financiada por la sociedad civil⁶ 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 de pertenencia y fueran más allá a observar la ciudad y a ésta en relación a su territorio.

⁵ Es necesario relevar la importancia y rol que cumplió el equipo técnico-político de apoyo. Con competencias, compromiso y con condiciones –económicas- que hicieron posible su permanencia (4 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.

⁶ Recursos provenientes de Pan para el Mundo (Alemania) vía convenio con SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación.

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

Como tercer objetivo se planteó que las personas participantes 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 agenda 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 -de ser posible- 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 interpretaban 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.

La experiencia tuvo lugar en tres sectores de la zona norte de la ciudad de Talca.

El primero es Las Américas (que forma parte de la Unidad Vecinal 45 Cancha Rayada), 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 y Sugranyes, 2005).

Sus cerca de dos mil unidades habitacionales construidas en etapas sucesivas, dieron origen a sus nombres: desde Villa Las Américas I a Villa Las Américas XI. En Las Américas (como se les conoce) habitan 7.257 personas (Censo 2017). El 83% de familias pertenece al estrato más pobre de la población (Censo de Población y Vivienda, 2002)⁷ y presentan

⁷ ABC1 es el grupo de más alto nivel socioeconómico y el E el de menor nivel.

altos niveles de hacinamiento: el 22% de las viviendas tiene un nivel de hacinamiento medio y el 4% un hacinamiento crítico⁸.

La homogeneidad social y las deterioradas condiciones habitacionales y urbanas del sector devinieron en una extrema fragilidad de las redes sociales y restringida participación de la comunidad en la vida del barrio. Predominando la desconfianza entre vecinos y dirigentes, la solidaridad entre las personas 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. Conocido tradicionalmente como Faustino González, surgió en los años setenta a partir de la lucha de un grupo de familias por mantenerse localizados en un terreno que se pretendía destinar a funcionarios de las Fuerzas Armadas. Ellas 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 asentamientos informales de Talca en la década del 2000 y tres nuevos conjuntos destinados a familias damnificadas por el terremoto del 2010 (Letelier y Rasse, 2016). Según el Censo de 2017, el sector tiene una población de 10.565 habitantes, 2.467 viviendas y 2.532 hogares. En comparación con Las Américas, el Territorio 5 muestra una conformación socioeconómica un tanto más heterogénea, aunque más del 60% de las familias pertenece a los estratos socio-económicos más bajos — D y E- (Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Chile, 2002)

Colindante con el centro de la ciudad, el sector se encuentra muy próximo a los principales centros de servicios y equipamiento para la región del Maule, como son: el Hospital Regional, el Centro Regional de Abastecimiento Agrícola (CREA) y el terminal de buses de la ciudad. No obstante lo anterior, tiene muy graves problemas de conectividad con la ciudad, al estar encajonada entre infraestructuras de jerarquía nacional (Ruta 5 y línea férrea) y una vía estructurante de la ciudad (Avenida 2 Norte).

Actualmente Unidad Vecinal 22 está conformada por 19 villas y poblaciones y, al igual que en Las Américas, las políticas de asociatividad favorecieron que en cada una de ellas se conformase una asociación de vecinos. Entre sus principales problemas socio-urbanos están

⁸ El hacinamiento crítico, según el Ministerio de Desarrollo Social, es la razón entre el número de personas residentes en la vivienda y el número de dormitorios de la misma, considerando piezas de uso exclusivo o uso múltiple. Contempla las categorías: sin hacinamiento, medio y crítico. El hacinamiento es considerado crítico cuando la cantidad de personas por dormitorio es de 5 o más. (<http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/definiciones/vivienda.html>)

el déficit de áreas verdes, espacios públicos y equipamiento, la precarización social y habitacional de zonas específicas y su conectividad con la ciudad.

El tercer sector, incorporado al programa posteriormente, lo denominamos Unidad Vecinal 46, aunque incluye una buena parte de la Unidad Vecinal 12 Astaburuaga. Se trata de una extensa zona ubicada entre Las Américas y el 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 los 2000. En este territorio habitan familias de estratos socioeconómicos medio-bajos y medios y, en general, posee un mayor capital cultural que los sectores antes descritos. Sin embargo, al mismo tiempo tiene una densidad organizacional mucho menor.

Si bien los territorios presentan diferencias en cuanto a composición socioeconómica, intensidad y tipo de problemas urbanos, tenían en común las dificultades de conectividad con la ciudad, los problemas de salubridad, seguridad y otros derivados de los canales de agua que los atraviesan, la alta fragmentación organizacional (Imagen 1, 2 y 3), una relación clientelar con los distintos niveles de gobierno y una muy limitada capacidad de acción colectiva (Letelier & Boyco, 2014).

En términos de su diseño, el proceso vecinal y el acompañamiento externo que le dio impulso puede 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 es la de gestión articulada del territorio y 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.

La **primera etapa** tomó forma y se desplegó a través de seis momentos identificables:

a. Focalización y diagnóstico exploratorio

Dado que teníamos libertad total para definir, se estableció el criterio de que existiera una mínima “masa crítica” que demandara el apoyo y fuera la contraparte para la puesta en marcha del proceso. Esto ocurrió inicialmente en Las Américas y en la Unidad Vecinal 22, para lo cual fue clave la relación que se tenía con líderes y dirigentes a través de 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, fueron dirigentes de la Unidad Vecinal 46 O’Higgins quienes, luego de haber conocido por los medios de comunicación dichas experiencias de articulación, buscaron el apoyo del proyecto y ampliaron la invitación a dirigentes 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*. Este diagnóstico lo definimos como el proceso por el cual el equipo profesional se familiariza y construye una imagen inicial del territorio, que lo habilita para motivar una reflexión crítica con la propia comunidad. Uno de los aspectos claves de este momento era proponer una imagen del territorio (y de sus problemas) que fuera 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 ellos poco a poco fueron sumando. Y contempló una diversidad de técnicas, siempre adaptadas a las posibilidades y condiciones existentes, entre ellas: entrevistas, grupos focales, recorridos comentados, encuestas, entre otras

La exploración dio lugar a un análisis morfológico y espacial de cada territorio, tomando 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 territorio, y datos complementarios del Censo 2002 (composición socioeconómica, número de viviendas, 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 urbanos y fortalezas.

b. 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 y convocó a una jornada de trabajo —Diálogos Locales— a vecinos, líderes y dirigentes de las organizaciones de cada territorio. 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 a expresar su opinión respecto de la propuesta de trabajo. Finalmente, a manera de cierre, se les solicitó que manifestaran su voluntad de iniciar el trabajo conjunto, 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 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 sólo 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 se conocían desde hacía varios años-, lograron que el Programa se mantuviera.

c. Proceso formativo de base y planificación del diagnóstico socio territorial

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, tuvo como objetivo fortalecer la capacidad de 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 del año 2014, 45 vecinos y vecinas de ambos territorios. Un año después se repitió el proceso formativo esta vez dirigido a 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 participantes. 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.

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 que 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 están fuera de él.

La tercera sesión, “Herramientas para el diagnóstico participativo del territorio”, se orientó a que los participantes comprendieran y ejercitaran dos herramientas de diagnóstico participativo: “lluvia de ideas” y “mapeos comunitarios/colectivos”. Nos apegamos a la idea de Iconoclasistas⁹, según la cual la utilización crítica de mapas apunta a generar instancias de intercambio colectivo para la elaboración de narraciones y representaciones que disputan e impugnan aquellas instaladas desde diversas instancias hegemónicas. Concebimos el “mapeo” como una práctica, una acción de reflexión en la cual el mapa es sólo una de las herramientas que facilita el abordaje y la problematización de territorios sociales, subjetivos, geográficos (Iconoclasistas, 2013).

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.

d. Diagnóstico Socio Territorial Participativo

El taller de diagnóstico se realizó por grupos. Cada uno tenía el apoyo de los dirigentes 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 socio-urbanos que los aquejan, 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 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 ellos tuvieron una activa participación en el diseño y preparación de la actividad, el equipo TAC también desempeñó un papel importante. Destacar esto no significa restar protagonismo a los propios 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 pro-actividad 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

⁹ El sitio *iconoclasistas* (<http://www.iconoclasistas.net/>) se define como Talleres, mapeos e investigación colectiva / Mapeo colectivo y herramientas de libre circulación / Mapeo colectivo, recursos gráficos y herramientas de código abierto para potenciar lo común y activar cambios y alternativas.

(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 de los pobladores, 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.

Con el conjunto de mapas elaborados el equipo de apoyo comenzó la sistematización por temas. 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 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 separaron en distintos planos, problemas y soluciones. Al mismo tiempo, se los seccionó por ejes temáticos; por ejemplo: problemas medioambientales, problemas de conectividad o propuestas de solución en conectividad y propuestas de solución en equipamiento, etc.

El aporte de la transcripción de los mapas fue devolver a los participantes una idea más estructurada respecto de la situación del territorio. Con esto se facilita la apropiación con mayor convicción de aquello que observan cotidianamente del lugar que habitan.

e. Constitución de Mesas de Trabajo/Territoriales e inicio de diálogo con la autoridad

Hasta aquí el proceso es 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 de la Unidad Vecinal Arturo Prat, el Diagnóstico Socio Territorial, es decir, la sistematización y edición de los mapas producidos en el diagnóstico participativo, fue entregado y presentado de manera directa a las autoridades locales y regionales. A este momento se le denominó “la instalación de la Mesa de Trabajo”, en el entendido que era el espacio de encuentro de dirigentes con las autoridades, cuestión que fue resignificada posteriormente asumiendo que la mesa es ‘del territorio’, producto de la articulación de las organizaciones en un espacio de coordinación con una agenda de propuestas específicas.

El primer encuentro entre dirigentes y líderes de Las Américas y de la Unidad Vecinal Arturo Prat con autoridades y funcionarios del gobierno local y regional dejó en evidencia que en algunos líderes se había consolidado un discurso capaz de expresar con 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 propio. 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 los pobladores 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 radios cubrieron e informaron del encuentro, y eso tuvo sin duda repercusiones en la forma en que los propios vecinos evaluaron el proceso.

Después de las presentaciones de los líderes, intervinieron las autoridades. Todas partieron reconociendo el esfuerzo de dirigentes sociales y valoraron tanto la actividad misma como la metodología de trabajo utilizada para que vecinos y vecinas arriben a este punto. Se mostraron sorprendidas por los propios problemas evidenciados en el diagnóstico y reconocieron las brechas de inequidad territorial que demostraban. En síntesis, los 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.

La evaluación del acto fue muy positiva de parte de los dirigentes. 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. Vecinas y vecinos percibían por primera vez, cierta `igualdad de condiciones` con la autoridad.

Llegar hasta la constitución de la mesa y hacerlo satisfactoriamente significó para los líderes y dirigentes la constatación de que el esfuerzo de producir conocimiento comunitario acerca del territorio tenía sentido. El instrumento diagnóstico-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 le 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 la base, y marcaría en los años siguientes la porfía de las Mesas Territoriales para que se les respete 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 Astaburuaga, 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 pre-diagnóstico 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 8 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. Sólo después se produjo el exitoso primer encuentro con las autoridades y, de ahí surgieron los compromisos y reuniones 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 la más emblemática y dinamizadora, al llegar a instituir y celebrar anualmente el Día de la Unidad Vecinal.

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 al avance y dificultades que las mesas territoriales irían encontrando tanto en su relación con las autoridades, en la gestión y seguimiento de compromisos, como con el propio proceso de articulación. En retrospectiva pueden visualizarse al menos dos líneas de trabajo en esta etapa. La primera es la consolidación de las mesas como espacios de intermediación política (hacia afuera) y la segunda es el fortalecimiento del propio proceso de articulación territorial (hacia adentro).

a. Consolidación de las mesas territoriales como espacios de intermediación política

En el caso de Las Américas y la Unidad Vecinal Arturo Prat, luego de muchas sesiones de trabajo, lobby, 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. Aquí 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 substrato 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 los tomadores de decisión, 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, discutir con las autoridades tanto la redefinición de los recorridos del transporte público como 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 aquí destacar dos iniciativas que expresan con claridad tanto el sentido de solidaridad territorial construido por los 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. Este proyecto implicó que la municipalidad de Talca aprobara una inversión que no estaba considerada inicialmente en el presupuesto; y, más relevante aún, se consiguió que se modificara la lógica tradicional de inversión, centrada en micro-intervenciones en villas y poblaciones (micro barrios) y que otorgan un mayor rédito político-electoral en el corto plazo, hacia un proyecto de mayor envergadura en un espacio territorial más amplio. Para los vecinos 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 eriazo 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 los vecinos y por técnicos que ellos mismos propusieron; y la construcción, proceso que está culminando (Figura 3).

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, 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 (Figura 4).

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, 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 implicó por sí sola 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, ningún resultado obtenido 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.

b. Fortalecimiento de la articulación territorial

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 distintas disparidades afloran, entre ellas, posturas ante las realidades cotidianas y sus soluciones; las diferencias

de estilo y de personalidad, que 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: son los dirigentes los que consiguen los proyectos, los subsidios, la sede vecinal; quien logra la entrevista con la autoridad, etc. El lenguaje natural era (y sigue siendo) “mi sede”, “mi gente”, “mi gestión”: el “yo-yo” y el “mi-mi” lo reflejan. 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 ésta es una dimensión en la acción territorial colectiva, que el equipo de apoyo debió contener y reforzar permanentemente, en especial con líderes más destacados y en la relación de éstos con sus vecinos.

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 imponiendo. Y que se desplegara con cada mesa y en el propio territorio, en torno a brindar información y asistencia técnica para comprender y mejor abordar sus problemas socio-urbanos específicos. Esto implicó que el equipo buscara apoyo externo para reforzar competencias para el mejor análisis y planteamiento tanto de los problemas como las posibles soluciones. Un aspecto clave en este sentido fue generar documentos, mapas, etc., que recogieran la discusión y resultados del análisis en la propia mesa territorial, y que reforzaría su gestión autónoma, tanto al interior del territorio como 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 fue la organización, difusión y realización de la Cuenta Pública de las mesas territoriales hacia la comunidad y las autoridades. Es común que si una comunidad no ve resultados, pierda el 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/logros concretos que mostrar), la Cuenta Pública era indispensable para mantener informada a vecinos, vecinas y otros actores locales. Para ello integrantes de las mesas se prepararon y con apoyo de fotos, actas, noticias de los diarios, respuestas por escrito de las autoridades a distintas gestiones, compromisos en marcha, etc., convocan y realizan su Cuenta Pública; momento en que también se identifican los desafíos y gestiones pendientes. La actividad era promocionada en los medios de comunicación regional.

La comunicación permanente de las mesas con las organizaciones del territorio y vecinos es una tensión permanente, 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 tradicional, tiende a dejarse de lado. En ese sentido la

Cuenta Pública es un momento muy efectivo, y en el tiempo, un hito en la historia social del territorio.

En el último año de la intervención se produjo la confluencia de las tres mesas territoriales, a través de representantes elegidos, para analizar dos problemas que eran comunes a los territorios: la conectividad vial oriente-poniente de todo el sector norte de la ciudad y, el problema de los canales de agua que los atraviesan. Esto implicó la realización de un estudio, así como gestiones ante las autoridades regionales de obras públicas. Experiencia de articulación de mesas de territorios contiguos, inédita en la ciudad, que se propagó a otros sectores de la ciudad.

2. Valoración del proceso

2.1 Avances y logros del proceso vecinal

Una primera cuestión que la evaluación del proceso arroja es la apropiación de una dimensión territorial que supera la escala vecinal, entendida como el espacio del barrio/población o, incluso, de la identificación del barrio con la Junta de Vecinos. El territorio, que se conoce mejor, se ve en el contexto de la ciudad, sobre la que también se incrementa el conocimiento. También 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 o que 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 en Chile. Una parte importante de esto sucede porque en el marco del proceso se genera un saber, especialmente en el proceso del diagnóstico. Esto es muy valorado por la capacidad de ordenar la información y cristalizar una visión común del territorio. Esta capacidad de producir conocimiento es valorada por los vecinos y 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 los vecinos, 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. 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 de parte de los vecinos. Esto es destacado especialmente desde los profesionales y los funcionarios públicos, pero se circunscribe a los dirigentes vecinales. Ellos son los que se empoderan.

Un tercer cambio se da en la vinculación entre actores: un mayor grado de implicación (“nos involucramos más”); el surgimiento de un sentido de pertenencia más amplio (al territorio común, más que a la villa o población) y un nuevo espacio de trabajo, donde hay otros con los que anteriormente no se trabajaba y ahora sí. De aquí surge una nueva valoración de una suerte de “solidaridad territorial” que implica un cambio en la frontera que define lo propio y que se expresa en el trabajo común. Este cambio, sin embargo, se encuentra matizado por una crítica a las dificultades de trabajar en equipo, a llegar a acuerdos y 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 se trata tensiones propias de una transformación en curso en la estructura de vinculaciones y la manera de relacionarse.

En cuarto lugar está la producción y valoración de nuevos mecanismos de participación. El primero son las mesas. 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. Logran ser una herramienta de intermediación y en tal sentido, es más probable que obtenga buenos resultados. Uno de los desafíos ha sido mostrar y comunicar esos resultados de la manera más amplia posible. El segundo es la valoración del vínculo. Las personas que participan de esta instancia valoran el poder 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 en que obliga a las organizaciones a construir consensos sobre qué y donde intervenir. La experiencia de diseño participativo del parque localizado en la Unidad Vecinal Arturo Prat y la alta valoración por todos los actores de esta experiencia pone 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 que se caracteriza inicialmente como distante y asimétrica. El cambio pasa por dos procesos, el primero es la articulación de organizaciones. La constitución de Mesas y el cambio de la escala de trabajo que implica una nueva relación, menos asimétrica en tanto se tiene más poder. El segundo es la reducción de la asimetría técnica, mediante la formulación del Diagnóstico y de las propuestas de solución en los planes. El diagnóstico delimita un campo común y logra enmarcar el diálogo con la autoridad. La presentación de éste logra “despertar” a la autoridad, mostrándole una visión de la realidad del territorio que ellos no poseen. Adicionalmente este ejercicio de diagnóstico rompe con la visión parcelada, en

tanto relaciona problemáticas diferentes en un solo horizonte, entregando una visión ordenada del territorio. 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 “te mira con otros ojos”. No obstante, 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 que “se tiran la pelota” debido a que muchas veces no tienen la capacidad o las atribuciones para dar solución.

2.2 Tensiones y limitaciones del proceso vecinal

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 entienden 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 nueva red aún tiene conexiones débiles con los vecinos y se produce de este modo 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 generando un circuito que no incorpora a las comunidades locales.

Las cuentas públicas han sido ejercicios importantes pero insuficientes para densificar la red de vínculos en el territorio e incorporar a los vecinos 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 puramente en aspectos físicos, 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 constrictión 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, multichanchas, plazas, calles, etc. Si bien todas estas cosas son importantes y en la experiencia de articulación se han llevado a una escala mayor y se han puesto en relación a la ciudad, un conjunto de temas sensibles para el habitar cotidiano como el empleo, la educación, la salud, la infancia, etc., 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 la relación con ciertos proyectos y con el desarrollo armónico del territorio. La sostenibilidad de procesos como éstos está muy relacionada con la existencia de soportes técnico-políticos que animen, coordinen y articulen las agendas de desarrollo vecinales-territoriales¹⁰.

Finalmente, respecto al actor público es necesario constatar que no están preparados para abordar territorialmente los problemas y menos hacerlo a partir de una orientación vecinal. Esto provoca que la respuesta pública a las agendas vecinales sea muy desigual y dependa en gran medida del posicionamiento de cada jefatura. Solo algunos servicios tienen la voluntad de dialogar y confrontar sus propias iniciativas con la agenda vecinal. Los que lo hacen, sin embargo, perciben que existe un amplio espacio para la co-construcción 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 existencia 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

¹⁰ 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 ver: <https://galpalanciamijares.com/wp-content/uploads/2018/05/BASES-CONVOCATORIA-GERENTE-GAL-PALANCIA.pdf>. Y sobre el Programa LEADER ver https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld_es

intermedio y 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 están disponibles para “jugársela” por este tipo de procesos.

Con todo, la sustentabilidad del proceso de articulación vecinal tiene tres aspectos críticos. El primero es el de los aprendizajes individuales, donde los procesos formativos juegan un rol central y han sido ampliamente valorados, pero como se ha dicho, se han concentrado mayoritariamente en los dirigentes. El segundo es el asociativo, donde pese a que la Mesa Territorial ha cumplido una función importante de coordinación e intermediación, presenta debilidades en cuanto a sus modalidades de funcionamiento (resolución de diferencias), membrecía y normas y por otro, la relación con los espacios vecinales que componen el territorio, sus organizaciones funcionales formales e informales y los vecinos en general. El tercero es el de articulación con la autoridad. Aquí hay dos aspectos importantes, por un lado está la necesidad de fortalecer la capacidad técnica del territorio para hacer seguimiento y control de los procesos de inversión pública y segundo, el mejoramiento de la propia capacidad de las autoridades y funcionarios públicos, para relacionarse con un proceso participativo y territorial

3. 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, al mismo tiempo siguen siendo uno de los espacios más importantes de aprendizaje cívico y de solidaridad territorial. Según lo revisado, resolver esta paradoja y “oxigenar” 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 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 replicar el camino. “Trabajo Territorial” y “Mesas de Trabajo” están circulando más profusamente, 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 dirigentes re-definen sus marcos de su acción, 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 también 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 7 u 8 mil habitantes existan hasta 20 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 éstas y otras organizaciones sociales y comunitarias. El territorio, en términos organizacionales, aparece como un mosaico interminable de pequeñas estructuras organizativas que 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 rompimiento: trabajan por 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 es la de la concepción que se tiene del hacer vecinal. No solo está la cuestión de la fragmentación, sino también una visión reducida del rol que lo vecinal y sus organizaciones pueden jugar 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 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 personales y grupos partidarios.

Si bien estas observaciones se basan en la experiencia revisada, una mirada inicial de 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. Aquí un concepto que creemos que es imprescindible poner en cuestión es el de barrio, no el vivido, sino el concebido, su abstracción. 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 han 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 inoculado esta concepción nos permitirá desnaturalizarla y ofrecerla cómo lo que es, una construcción socio histórica, que en el caso chileno, además, habrá que entenderla en un proceso de neo liberalización 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 requiere 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 dé importancia efectiva a procesos participativos territorializados en los instrumentos de planificación comunal.

CAPITULO 2. Compilado de artículos en revistas indexadas

Reformas neoliberales y acción colectiva vecinal en Chile: reflexiones desde el trabajo territorial¹¹

Introducción

El ascenso del movimiento vecinal y poblacional chileno se consagró en la Ley de Junta de Vecinos de 1968 (Delamaza, 2016) y continuó hasta 1973. El golpe militar interrumpió bruscamente esta trayectoria (Delamaza, 2016; Valdivia, Álvarez & Donoso, 2012). En 1989, el gobierno militar derogó oficialmente la ley de 1968 y promulgó una nueva legislación, la cual promovió la fragmentación organizacional de las Unidades Vecinales, al tiempo que quitó a las organizaciones vecinales toda atribución de importancia. El periodo post dictatorial no implicó una rearticulación del poder vecinal; por el contrario, durante los años de reconstrucción democrática se consolidó un modelo que convirtió a las organizaciones vecinales en ‘clientes’ de los municipios y de los concursos públicos, sin tener conexión entre sí y compitiendo por los fondos disponibles (Salazar & Pinto, 1999; Delamaza, 2016), produciendo la fragmentación del tejido organizacional y el debilitamiento de la capacidad colectiva para abordar problemáticas territoriales de mayor escala y la construcción de relaciones simétricas con el Estado.

Como resultado de estos procesos, los marcos de acción colectiva vecinal han sido reducidos a escalas micro locales (la población o la villa), han asumido una concepción naturalizada de los problemas urbanos (desconectados de sus causas estructurales) y han definido agendas de acción muy acotadas, supeditadas a los intereses y decisiones de las autoridades políticas. En síntesis, el poder de lo vecinal para disputar el espacio urbano ha sido afectado notablemente.

Sin embargo, hoy comienza a insinuarse un escenario propicio para una discusión pública acerca del rol de lo vecinal en la producción de la ciudad. Cuatro constataciones permiten sostenerlo: (i) el carácter articulado y territorial de experiencias e iniciativas que desde la propia sociedad emergen a escala vecinal (Tironi, Poduje, Somma, & Yáñez, 2010); (iii) la revisión de cuerpos legales relacionados con lo vecinal y comunitario, entre ellos la Ley de Participación en la Gestión Pública y la Ley de Juntas de Vecinos; y (iv) la nueva Política de Desarrollo Urbano (2014), específicamente su posición frente a lo vecinal (Herrmann & Van Klaveren, 2016). En este contexto, y desde el enfoque de los Marcos de Acción

11 Letelier F., Tapia V., Boyco P. (2019). Reformas neoliberales y acción colectiva vecinal en Chile: reflexiones desde el trabajo territorial. Cuadernos de vivienda y urbanismo, número 24 junio – diciembre de 2019 [En prensa].

Colectiva (MAC), el artículo revisa experiencias de articulación vecinal en la ciudad de Talca y su efecto en la participación de las organizaciones territoriales en la definición de la agenda de urbanización. El análisis de las experiencias muestra cambios importantes en la manera en que los líderes y dirigentes entienden los territorios y sus problemáticas (marcos de injusticia), en la forma en que construyen sus identidades colectivas (marcos de identidad) y en el modo en que diseñan e implementan estrategias de acción (marcos de eficacia). El artículo propone que un cambio en los MAC vecinal puede contribuir a imaginar y establecer nuevas formas de relación entre las políticas urbanas y los ciudadanos, lo que le permite configurarse como un espacio político crítico y generador de propuestas que discutan las lógicas del urbanismo neoliberal.

En la primera parte de la investigación se proponen algunas nociones conceptuales para entender el espacio vecinal desde la teoría de los MAC y su relación con la capacidad de incidir en los procesos urbanos. Posteriormente se presenta la trayectoria de articulación y desarticulación del poder vecinal en Chile en el contexto de imposición y desarrollo del modelo neoliberal, y sus efectos en la manera en que las organizaciones vecinales enmarcan su acción. Finalmente, se presentan tres casos de rearticulación de poder vecinal, en los cuales vecinos y vecinas han emprendido un trabajo de construcción colectiva de agendas de desarrollo vecinal que permiten reflexionar sobre desafíos para las políticas urbanas en Chile.

1. Poder, escalas y marcos de acción vecinal

Se entiende poder vecinal como la capacidad colectiva de los actores sociales para modificar el curso de los procesos de urbanización a partir de una acción colectiva enmarcada en una escala vecinal, es decir, donde la proximidad juega un rol central (Keller, 1979). Es preciso entender esta escala en un sentido relacional, es decir, como el lugar de encuentro más o menos estable y más o menos permanente de distintas trayectorias sociales de actores que viven o residen en condiciones de proximidad geográfica. Es más, son estas trayectorias y sus procesos de cambio las que conforman aquello que denominamos espacio vecinal (Massey, 1991), por lo que se trata de un espacio de negociación y conflicto, un proyecto en curso, más que una cuestión predefinida y delimitada (Madden, 2014); Tapia, 2015).

El poder vecinal es la puesta en escena de las relaciones vecinales respecto a ciertos objetivos comunes, y puede ser analizado a partir de la noción de acción colectiva, entendida como un proceso en el cual los actores construyen ‘conocimiento común’, es decir, definiciones compartidas sobre ciertos aspectos de la realidad (Ishihara & Pascual, 2013); movilizan capital social, diseñan estrategias y activan recursos, identifican oportunidades políticas, construyen significados e identidades vinculadas al proceso de

movilización, y aprenden de su propia acción. Es un proceso acumulativo y que vincula las condiciones, saberes y redes de los propios actores, con recursos y oportunidades externas (Letelier & Boyco, 2014).

Utilizaremos específicamente el concepto de ‘Marcos de Acción Colectiva’, el cual representa esquemas interpretativos de la realidad, que inspiran y legitiman la acción colectiva (Gamson, 1992). “Son formas de comprender el entorno de problemáticas que implican la necesidad y el deseo de actuar, como resultado de la negociación de significados y sentimientos preexistentes en una población dada” (Delgado, 2007, p. 49). La teoría de los MAC implica una concepción constructivista de la realidad social; por tanto, asume la capacidad de reflexividad de los actores sociales para comprender su propia experiencia.

Existen tres componentes que conforman los MAC: la percepción de injusticia, la identidad social y la percepción de eficacia (Alzate & Rico, 2009).

Los *marcos de injusticia* hacen referencia al sentimiento de agravio que sienten las personas por una situación determinada, lo que resulta imprescindible para que crean que, a por medio de la acción colectiva, se puede revertir dicha situación. Si no se establece un marco interpretativo de injusticia es improbable que la gente se movilice, aun cuando se presente la oportunidad política para tener éxito. Por lo tanto, los marcos de injusticia desempeñan un papel clave para potenciar a los adherentes a un movimiento en defensa de sus causas.

Las *identidades colectivas* se pueden concebir como entidades interactivas producto de la negociación en la relación de los individuos o grupos. De esta manera, se genera un punto de vista colectivo que promueve la unidad y el sentido de pertenencia de sus miembros. La identidad colectiva genera símbolos y representaciones compartidas que construyen relatos y quedan en la memoria colectiva, lo que consolida un sentido del “nosotros” que sirve como motor de funcionamiento a los movimientos sociales. En este proceso, el individuo reafirma su rol como actor social, en tanto se posiciona como sujeto en relación a un contexto social, cultural y político; en el cual, a su vez, actúa como agente de transformación, lo que propicia la definición de posturas políticas que impulsan la movilización de los ciudadanos (Benford & Snow, 1994).

Las *expectativas de éxito y eficacia* hacen referencia a creer en la posibilidad que las situaciones adversas por las cuales se lucha puedan ser transformadas mediante la acción social. Mientras más optimismo tengan los miembros de un movimiento social con respecto al éxito de su acción colectiva, más probabilidades existen de que se produzca una movilización que provoque una respuesta positiva por parte de las autoridades. Al respecto, Snow y Benford (1992) establecieron tres tareas fundamentales para sustentar las expectativas de éxito y eficacia: (i) identificar problemas en los cuales haya un anhelo de

cambio, (ii) definir un plan para corregir la situación adversa, y (iii) crear un clima de motivación para que los participantes decidan pasar a la acción ante un hecho de injusticia.

La creación de poder vecinal pasa por un cambio en los MAC vecinal; es decir, deben modificarse los esquemas cognitivos y políticos con los cuales los sujetos urbanos perciben y actúan en la ciudad y se relacionan con su territorio, de modo que sean capaces de modificar las agendas estatales, ampliar las nociones de ciudadanía, y abrir nuevas formas propias y autónomas de construcción política (Holston, 1998). En el caso de Chile esto implica un desafío mayor, porque si bien los gobiernos de Eduardo Frei (1964-1970) y de Salvador Allende (1970-1973) acompañaron y ampararon procesos ascendentes de movilización asociativa territorial, desde la instalación de la dictadura cívico-militar hasta hoy las políticas públicas han tendido a modificar los esquemas de acción vecinal, lo que ha reducido notablemente la capacidad de incidencia de las organizaciones sociales en la producción de la ciudad.

2. Acción del Estado y procesos de (des)articulación vecinal en Chile

Para comprender el proceso de desmantelamiento del poder vecinal y la producción de nuevos MAC es necesario revisar la trayectoria de las políticas urbanas chilenas, particularmente los procesos de articulación del poder vecinal, especialmente intensos a mediados del siglo XX; su desarticulación a partir del golpe y dictadura militar; y, finalmente, las continuidades y cambios de las políticas del periodo post dictatorial.

2.1 De revoluciones, libertad y promoción popular

La revolución en libertad fue un proyecto político reformista llevado a cabo durante el gobierno demócrata cristiano (1964-1970), liderado por Eduardo Frei Montalva. Su propósito fue ser una alternativa a los proyectos socialistas que emergían en América Latina inspirados en la revolución cubana. Este implicaba la realización de cambios profundos, pero en términos democráticos y dentro de los márgenes que el sistema político estaba dispuesto a tolerar (Salinas, 2007).

Un eje fundamental del proyecto fue la promoción popular, que abordaba de manera específica las relaciones vecinales. Su objetivo era incorporar a la sociedad mediante su movilización y la organización de los sectores ‘marginados’. Esta ‘marginalidad’ era entendida como la condición fundamental de grandes sectores de la población que no participaban en la vida de la comunidad nacional, ni tampoco de los beneficios de una sociedad bien organizada y un Estado en forma (Palma & Sanfuentes, 1979). De ahí derivan los objetivos de fomentar las organizaciones de base, dar prioridad a su desarrollo y, concretamente, diseñar un acompañamiento institucional, el cual sería la Ley de organizaciones comunitarias, promulgada en 1968, que se haría cargo de la promoción

popular y de la formalización de las relaciones vecinales. En lo particular, a través de la nueva política se convocaría a grupos de pobladores pobres que accedían a las nuevas viviendas; en general, vincularía la vida asociativa comunitaria con la vida política, como la forma privilegiada por el Estado para canalizar las distintas reivindicaciones.

La Ley 16 880 del 19 de julio de 1968, en su primer artículo reconoce a las juntas de vecinos como “una expresión de solidaridad y organización del pueblo en el ámbito territorial para la defensa permanente de los asociados y como colaboradoras de la autoridad del Estado y de las Municipalidades”. En este marco, se entiende a las Juntas de Vecinos como “organizaciones comunitarias territoriales representativas de las personas que viven en una misma Unidad Vecinal” (Ley 16 880, 1968, art. 6), entendida esta última como “el territorio jurisdiccional de una Junta de Vecinos” (Ley 16 880, 1968, art. 7), la cual corresponde al “pueblo, barrio, población, sector o aldea en que conviven los vecinos, es decir, aquel territorio que constituye su fundamento natural de agrupación” (Ley 16 880, 1968, art. 7).

La ley agregaba que “determinados los límites de una Unidad Vecinal, solo podrá constituirse en ella una Junta de Vecinos que goce de la personalidad jurídica y de los beneficios que reconoce esta ley” (Ley 16 880, 1968, art. 9). Al respecto, será la modificación de este artículo durante la dictadura lo que cambiará de manera fundamental la forma de organización vecinal.

Las organizaciones derivadas de esta ley tuvieron un sentido ambivalente: por una parte, implicaban un cierto control político a partir de su dependencia estatal (Espinoza, 1998); pero, al mismo tiempo, se constituyeron como un factor de participación en la vida pública, un aspecto relevante e inédito en la historia del país.

2.2 De revolución y socialismo: ¿clase o territorio? [T3]

A pesar del éxito relativo en los primeros años del gobierno de Frei Montalva, para 1967 se observa un decaimiento de la actividad económica en general, disminución de la actividad manufacturera y un aumento en la inflación (Raposo, 2008), de forma que no solo no se resolvió la crisis habitacional, sino que el mismo proyecto gubernamental no pudo responder a las expectativas económicas generadas. Esto, en conjunto con la crisis de legitimidad del propio capitalismo, significó la agudización de las disputas políticas. A los espacios tradicionales de la lucha política, como eran las fábricas y lugares de trabajo, se sumaron de manera inédita los sectores más pobres de las ciudades, y las temáticas urbanas se configuraron como un ámbito estratégico de la lucha política de la izquierda.

Tal fue el marco del triunfo del programa de la Unidad Popular (UP), encabezado por Salvador Allende en el año 1970, cuyo proyecto en materia urbana seguía en la línea de perseguir los cambios drásticos capaces de transformar la estructura política y económica

del país, en un panorama de activos movimientos sociales que presionaban por el derecho a una vivienda digna.

El Estado de la UP tuvo entonces que redefinir la relación del Estado con los pobladores; en otras palabras, re orientar las políticas de promoción popular del periodo anterior. En este marco se crea el Sub Departamento de Campamentos, con el fin de prestar atención directa a quienes ocupaban sitios en situación de emergencia; y se debate acerca del pasado populista del Estado, el cual jugaba en contra del proceso revolucionario, pues concentraba en el Estado todas las demandas “sustituyendo a los propios grupos sociales que deberían haber asumido esas funciones” (Garcés, 2011, p. 44). También se crea la Consejería Nacional de Desarrollo Social, que reemplazó a la Promoción Popular y en la cual las categorías de trabajador y poblador debían ser problematizadas: si durante la promoción popular el trabajador (como perteneciente a una clase) era escindido de la categoría de poblador (habitante de ciertas zonas de la ciudad), el proyecto político implicaba reconocer que el poblador habitaba en ciertas condiciones debido a su condición de clase y que, por tanto, las demandas laborales, como las urbanas, eran relevantes.

2.3 Golpe y dictadura: intervención, fragmentación y nueva noción de lo vecinal

La dictadura tuvo impactos en múltiples dimensiones de la sociedad chilena, entre ellos el nivel vecinal, en el que la desarticulación ocurrió a partir de tres procesos relevantes:

- a) La represión física sufrida, no solo por la dirigencia política sino por la totalidad de la población, que afectó las relaciones de vecindad en proceso ascendente de activación de las décadas anteriores. A ello se sumaron medidas concretas de reubicación forzada de población, las cuales significaron el rompimiento de relaciones de vecindad y una rearticulación que descansó en guetos de pobreza, desconfianza y terror (Valdés, 1983).
- b) Una fragmentación institucional: se reformuló gran parte de la política de vivienda y urbanismo, lo cual se expresa en la nueva reorganización territorial del país por medio de un proceso de regionalización y municipalización (Monje-Reyes & Tenorio, 2013), en un nuevo modelo de política habitacional centrada en el subsidio a la demanda (Hidalgo, 1999) y en una política nacional de desarrollo urbano que encarnaría los principios neoliberales en el ámbito urbano (Gurovich, 2013).
- c) Una nueva noción de lo local que restringió y delimitó la discusión política local, limitada a un espacio intermedio de articulación de demandas de equipamiento y servicios urbanos, pero escindida de reflexiones políticas a propósito del proyecto país. La municipalización y la nueva ley de juntas de vecinos fueron las principales medidas que rearticulaban lo vecinal en esta nueva lógica.

En cuanto a la municipalización, se trataba de restringir el carácter político de los municipios en tanto ya no constituirían espacios de deliberación, sino que estarían encargados de la distribución y asignación de recursos y servicios.

Al finalizar la dictadura en 1989 se realizó una modificación aparentemente menor de la Ley de Juntas de Vecinos, que implicó la desarticulación política de la organización del territorio, pues autorizó la existencia de varias juntas de vecinos en el territorio de la unidad vecinal, lo que tuvo como consecuencia el reforzamiento de las lógicas clientelares promovidas durante la dictadura y una atomización de la organización popular (Drake & Jaksic, 1999).

En la conjugación de estas dos importantes modificaciones se articula una nueva noción de lo local: el municipio restringido a un rol de distribución de recursos y servicios, y unas juntas de vecinos sin articulación territorial y altamente dependientes del Estado, en relaciones fuertemente clientelares (Monje-Reyes & Tenório, 2013); el municipio como encargado de caracterizar la demanda social y de distribuir los subsidios entre los más pobres, y las juntas de vecinos como la entidad que debía reclamar estas ayudas.

Estos procesos, en conjunto, significaron el debilitamiento del poder vecinal, pues se restringió la discusión política a nivel vecinal. La participación vecinal quedó limitada a la demanda de servicios y equipamientos, según los principios del Estado subsidiario; y los principios de Estado subsidiario eclipsaron la discusión sobre derechos sociales colectivos. Bajo estos principios, la atomización vecinal instaló lógicas competitivas y clientelares en las relaciones vecinales, las que dificultaron la conformación de las organizaciones vecinales como actor político.

2.4 Gobiernos post dictatoriales: contención desde lo vecinal

En el ámbito de las políticas urbanas, el proyecto de la ciudad neoliberal de origen dictatorial se reforzó y extendió durante la transición y la sucesión de gobiernos democráticos (Gurovich, 2013), pero no a modo de una fórmula, sino más bien en una lógica de mezcla e hibridación con los nuevos proyectos políticos. En este proceso se pueden distinguir dos etapas en la política habitacional chilena: a partir de 1990, un régimen de tipo “cuantitativo”, centrado en la provisión de la mayor cantidad de unidades de vivienda sin atender a su calidad, entorno y localización, que se extendió casi dos décadas hasta que, en el año 2006, se constituyó un “referente cualitativo”, que contextualizaría la política de vivienda en clave barrial (Larenas, 2013), y que introduce la importancia de la calidad de la oferta y la relevancia de la integración social de la vivienda social. En esta perspectiva, se intenta intervenir focalizadamente en el territorio, es decir, definiendo áreas delimitadas en función de carencia de infraestructura, servicios y, en general, en aquellas zonas donde reside la población más pobre del país.

Los programas desarrollados desde un ángulo cualitativo contemplan un eje de participación de la comunidad y fortalecimiento del tejido social: el “Chile Barrio”, a partir de un objetivo de desarrollo comunitario;ⁱ y el “Quiero Mi Barrio”, a partir del diseño de un Plan de Gestión Social y la conformación de un Consejo Vecinal de Desarrollo,ⁱⁱ principios

que rigen tanto el “Programa de Recuperación de Barrios” del gobierno de Sebastián Piñera, como el “Quiero Mi Barrio” del segundo mandato de Bachelet.

En su conjunto, estos programas buscan enfrentar el tema de la pobreza y la exclusión urbana centrándose en el barrio y las relaciones vecinales, pero sin trabajar sobre las causas que las producen. Esto es lo que se ha denominado “nuevo localismo”: la búsqueda de soluciones a los problemas sociales y económicos mediante el traspaso de la responsabilidad a las áreas locales (Brenner & Theodore, 2002 ; Martin, 2003). Este tipo de políticas se ha venido consolidado en Europa, Estados Unidos y América Latina a partir de múltiples programas públicos (Atkinson, Dowling, & McGuirk, 2009), los que fortalecen las lógicas de participación restringida que limitan el poder vecinal. En síntesis, obedecen a una lógica de contención de las consecuencias de las desigualdades urbanas (Tapia, 2018): contención espacial, por su carácter territorialmente focalizado; contención social, al intervenir con obras físicas y proyectos sociales en barrios pobres y potencialmente conflictivos; contención política, al delimitar la discusión sobre las desigualdades urbanas a un ámbito local y vecinal en clave barrial, entendido como un espacio político restringido.

3. Consecuencias de la desarticulación del poder vecinal

En la trayectoria de las políticas urbanas y su relación con la acción vecinal se observan cuatro transformaciones fundamentales. Primero, se reprimen, desmantelan o debilitan las instituciones que favorecían una relación de co-producción de lo urbano entre las comunidades y el estado. Segundo, se reduce la escala de actuación de las organizaciones vecinales, fragmentando sus ámbitos de injerencia en pequeñas zonas. Tercero, se debilita el vínculo de co-producción entre lo vecinal, la ciudad y la sociedad. El barrio y sus problemas quedan contenidos en unos límites bien definidos, separados de la totalidad. Cuarto y producto de lo anterior, las agendas vecinales se reducen a la reproducción cotidiana de las comunidades, que compiten por recursos escasos y generan relaciones clientelares con las autoridades. Finalmente, la forma que adopta la producción de la vivienda a partir del giro neoliberal de las políticas urbanas precariza el sustrato material de la vida vecinal y produce fuertes procesos de segregación residencial.

En este sentido es necesario destacar el rol que han jugado las políticas habitacionales neoliberales en los procesos de desarticulación. El Estado norma, planifica y controla el proceso habitacional subsidiando en forma directa a los grupos de más bajos ingresos, apoyando un mercado abierto de viviendas y dejando a los privados la función de producción de las mismas (Hidalgo, 1999, p. 35). Bajo la premisa del Estado subsidiario se asignó a los privados el ciclo completo de producción de viviendas sociales, y el subsidio en términos prácticos constituyó una sólida garantía a la oferta empresarial; así, al transferir las responsabilidades de diseño y construcción de viviendas sociales a los inversionistas del sector de la construcción y al mercado inmobiliario, lo que prima es la búsqueda de rentabilidad en el valor del terreno. Consecuentemente, y dado que el valor del suelo está

dado por su localización, resulta lógico que la mayor parte de las viviendas sociales se construya en la periferia o en los sectores peor ubicados (Jirón, & Eliash, 2014, p. 262), y con calidad deficiente en términos de construcción y diseño; en términos generales, producir y reproducir patrones de segregación (Ducci, 1997).

Si bien desde el 2006 las políticas orientadas a lo barrial muestran una acción pública que ha ido más allá de la provisión de vivienda, su fundamento político no ha estado radicado en la constitución o fortalecimiento de una escala territorial para el ejercicio de la ciudadanía y la democracia o el derecho a la ciudad, sino en la necesidad de corregir los efectos negativos de las políticas de vivienda de corte neoliberal.

Esta inspiración hace que los programas estén focalizados solo en barrios en deterioro o con altos niveles de vulnerabilidad, y que su escala de intervención esté definida en torno a polígonos pequeños –donde se concentran los problemas–, y no en territorios más amplios. Tal fragmentación dificulta la toma de conciencia global sobre la forma en que nuestra lógica de construcción de ciudad va generando diversas problemáticas (Lefebvre, 1991). Algunos autores incluso señalan que esta fragmentación está al servicio de la lógica neoliberal, en la medida en que desarticula el potencial de escalada política de los conflictos (Cohen & McCarthy, 2015).

Es por lo anterior que revisar la acción del Estado en torno a lo vecinal después de 1973 nos lleva a argumentar, con Milton Santos, que –con diversos matices– se buscó debilitar las solidaridades territoriales que constituyen la base para la construcción de poder: “El neoliberalismo reduce las posibilidades de afirmación de las formas de vida cuya solidaridad se basa en la contigüidad, en la vecindad solidaria, es decir, el territorio compartido” (Santos, 1996, p. 128).

La 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 (Theodore, Peck, & Brenner, 2009). Así como en el contexto de determinados arreglos políticos e institucionales, el neoliberalismo, en tanto doctrina ideológica, se plasma en determinadas políticas públicas, estas actúan a su vez en territorios concretos, espacios sociales con capacidad de acción, de resistencia y modificación de las políticas urbanas (Rodríguez & Di Virgilio, 2011). En estos territorios concretos es donde operan los MAC vecinal.

En el caso chileno, las políticas urbanas neoliberales han actuado en dos niveles complementarios. En el primero, han desregulado y mercantilizado la producción física de la ciudad –la vivienda, la infraestructura, el equipamiento público, etc.– mediante un proceso de “maridaje” entre el poder económico inmobiliario y el poder político (Hidalgo

et al., 2016). En el segundo, que es preciso para que el primero pueda desplegarse con intensidad, las políticas públicas han producido la institucionalización de valores y prácticas neoliberales en el habitar cotidiano y en la forma en que se organizan las comunidades (Hidalgo et al., 2016), y han contribuido a consolidar MAC neoliberales. Así, los actores territoriales no solo enfrentan la tarea de resistir los proyectos que mercantilizan la ciudad, sino que, además, deben lidiar con la necesidad de transformar sus propias subjetividades.

4. Experiencias de articulación vecinal: redefiniendo los marcos de acción vecinal

Desde la teoría de los MAC y su relación con procesos de constitución de poder vecinal, se revisará la experiencia de tres Unidades Vecinales en Talca, que desde 2014 están en un proceso de articulación organizacional, y de construcción y negociación de agendas de desarrollo barrial. Primero, se contextualizarán las experiencias y, posteriormente, se analizarán en términos de los tres componentes que conforman los marcos de acción colectiva –marcos de injusticia, identidades colectivas y expectativas de éxito y eficacia.

Para documentar el caso se han utilizado tres fuentes de información: (i) entrevistas semiestructuradas a líderes y dirigentes(as), (ii) entrevistas a autoridades, y (iii) documentos y registros producidos en el marco del Programa Territorio y Acción Colectiva, que da soporte técnico político al proceso.

4.1 Contexto de las experiencias

El Programa Territorio y Acción Colectiva (TAC) es una experiencia que impulsaron dos ONG y una universidad regionalⁱⁱⁱ en la ciudad de Talca^{iv}, el cual buscó apoyar procesos de articulación vecinal. Su focalización específica consideró tres áreas compuestas mayoritariamente por los grupos socioeconómicos D, E y C3 (TAC, 2014), es decir, familias con ingresos mensuales totales menores a 899 000 pesos chilenos, que representan el 65% del total de familias chilenas (Asociación de Investigadores de Mercado, 2018). Los territorios son:

- a) Las Américas, sector socialmente homogéneo, compuesto por 12 conjuntos de vivienda social construidos entre los años 1990 y 2000 como resultado de un proceso de expansión de la ciudad hacia zonas periféricas, donde las viviendas fueron adquiridas mediante subsidios habitacionales.
- b) El Territorio 5, conformado por 19 villas que se fueron construyendo progresivamente desde los años 70, cuyo último crecimiento obedece a dos erradicaciones de campamentos levantados en la década del 2000, y un traslado centro/periferia y campo/ciudad, producto de la construcción de nuevos conjuntos de vivienda para damnificados del terremoto de 2010.

- c) La Unidad Vecinal 46, un amplio sector compuesto por dos grandes grupos de poblaciones: el más antiguo, creado entre los años cincuenta y ochenta; y el más reciente, construido entre 1990 y el 2000. Aquí habitan familias de sectores socioeconómicos medio-bajos y medios, y en general posee un mayor capital cultural que los barrios antes descritos.

El programa consideró tres objetivos y seis etapas (TAC, 2014). El primer objetivo es que las personas reconozcan escalas territoriales más amplias que su propia población y comprendan el lugar que ocupan en ellas; el segundo es que desarrollen competencias para analizar el territorio, priorizar sus problemas e identificar sus potencialidades y recursos; y el tercero es la creación de competencias para construir y negociar agendas territoriales colectivas con la autoridad, más allá de su propia villa o junta de vecinos.

Las etapas del programa son: diagnóstico exploratorio, formación para el análisis territorial, diagnóstico participativo, plan de acción territorial, conformación de la mesa territorial y puesta en marcha del plan, y, finalmente, la evaluación y cuenta pública.

4.2 Resultados del análisis de las experiencias

a. Marcos de injusticia: desnaturalización del territorio y construcción de discurso común

De acuerdo al análisis, los líderes y dirigentes logran traspasar las fronteras de sus poblaciones/villas y construyen una imagen mayor del territorio al que pertenecen. Este territorio se nombra y se reconoce como un espacio de acción sobre el cual se producen procesos de territorialidad, lo que genera la articulación de las escalas territoriales y organizativas. Al respecto, una vecina del territorio 5 señala, “La Mesa me hizo ver que no solo era este lugarcito del metro cuadrado donde yo vivo donde había problemas, sino que los había alrededor de todo el sector” (Vecina, Territorio 5).

El territorio empieza a ser comprendido como una construcción social en la que participan diversos actores con desigual poder de decisión. Así, están las políticas urbanas neoliberales y la acción de las inmobiliarias actuando conjuntamente, las cuales producen *negocios urbanos* más que *barrios*. Están las comunidades que, sin tener parte en el proceso, ocupan lo construido, y tienen el desafío y la necesidad de modificarlo. Se produce, entonces, una ‘desnaturalización’ del espacio construido.

En Las Américas, por ejemplo, el territorio más pobre y estigmatizado emerge la conciencia de su situación de segregación injusta, producto de un modelo específico de producción de la ciudad: “No es que nos tocó, ni tampoco fue el destino, fue injusto” (Dirigenta, Las Américas). En el Territorio 5, el modelo urbano le asignó espacios públicos

precarios, inexistentes o abandonados, y una deficiente conectividad con la ciudad. En la Unidad Vecinal 46, los líderes constatan que detrás de los estrechos pasajes y de casas pequeñas, está el negocio inmobiliario. Los residentes comprenden que el barrio surgió porque una inmobiliaria decidió hacer el negocio: “uno termina entendiendo que el barrio es un producto del negocio inmobiliario (...): había que meter la mayor cantidad de casas posibles. Por eso nuestros pasajes son tan estrechos”. (Dirigenta, Unidad Vecinal 46).

La constatación de las injusticias que están en el origen de la situación urbana de cada territorio, y la consecuente necesidad de cambiarlas, es la base sobre la cual se constituye la acción colectiva.

Cuando nos entregaron estas casas, ¡qué alegría! ... Pero la humedad en el invierno es horrorosa en los departamentos, es un hielo si no tienes cómo calefaccionarte; tienes que estar acostada. Fue cuando me dije: “Yo tengo que hacer algo, alguien tiene que hacer algo, no puede ser que nadie haga nada aquí! (Dirigenta, Las Américas)

Se aprecia que es al construir el diagnóstico participativo que surgen saberes locales acerca del territorio y un relato sobre sus problemas (injusticias) y potencialidades. La ampliación de la escala territorial visibiliza desigualdades urbanas que a nivel de población o villa no se aprecian –conectividad, déficit de equipamiento, problemas ambientales–, y las relacionados con el espacio público –la infraestructura vial y la dotación de servicios. El estándar urbano del territorio se compara no con el de la población vecina, sino con otros sectores de la ciudad. Se evidencia que al constatar problemas estructurales comunes los líderes de los territorios escalan en su relación con las agendas estatales, porque las soluciones ya no pasan solo por una gestión puntual, como cortar un árbol o cambiar un foco de luminaria, sino por inversiones urbanas más sustantivas para la integración social, que implican revisar marcos presupuestarios, competencias institucionales, derechos vulnerados, entre otros.

b. Marcos de identidad y (re)construcción de solidaridad territorial

El análisis muestra que al emerger un territorio compartido por varias poblaciones o villas, el proceso de articulación expresado en la Mesa Territorial produce el surgimiento de un “nosotros” suprapoblacional, como lo señala un dirigente “con la Mesa Territorial logramos que todas las juntas de vecinos estuviéramos unidas, ya que los problemas eran comunes” (Dirigente, Territorio 5). Se aprecia que dirigentes/as y líderes/lideresas construyen vínculos de confianza (lo que no significa ausencia de conflicto) y establecen marcos compartidos mínimos para actuar colectivamente: “entonces todos hemos llegado a la misma conclusión: que tenemos los mismos problemas, y cuando se hace reunión de la Mesa, cada uno explica o cuenta lo que pasa” (Dirigenta, Las Américas).

Se produce un ajuste de expectativas y aspiraciones de sus propias poblaciones y villas para trabajar en torno a problemáticas de mayor escala antes no enfrentados –equipamientos, vivienda, conectividad, espacios públicos integradores, entre otros. Así se evidencia en los testimonios: “lo que más hemos logrado es afiatarnos como dirigentes entre nosotros mismos, porque de primera era una discusión y ahora vemos el interés de la Mesa Territorial, que es mejorar nuestro entorno” (Dirigenta, Territorio 5).

Un aspecto destacable es que en torno a la Mesa Territorial los líderes logran definir colectivamente un conjunto de códigos y metodologías para cuidar las relaciones interpersonales, gestionar conflictos y establecer cuotas de poder equilibradas. Ejemplo de estos códigos es la relación entre autoridad política, territorio y el nivel de la población o villa. El análisis muestra que todos entienden, por ejemplo, que cada organización poblacional tiene su agenda de corto plazo, la que negocia con el sector público individualmente; sin embargo, cuando se discuten temas territoriales nadie puede “apropiarse” de la palabra para su interés específico: “nos hemos sabido sentar con las autoridades, cada uno lo dice en sus propias palabras y eso hay que respetarlo, pero hablamos por el territorio. La autoridad hoy nos mira con otra cara, se nos ha valorado” (Dirigente, Las Américas).

Cuando la Mesa Territorial negocia con la autoridad, el interés poblacional queda en latencia. Observamos aquí procesos de concordancia de las reglas y vigilancia respecto de ellas, creación de espacios de deliberación colectiva y mecanismos de resolución de conflictos (Ostrom, 2011).

c. Marco de efectividad y capacidad de agencia

De acuerdo al análisis, la articulación de organizaciones en el territorio permite que se incremente el repertorio de recursos disponibles –redes y contactos, conocimientos, capacidad de convocar, entre otros. En una Mesa Territorial se reúnen de 15 a 20 líderes con capacidad de gestión, mientras que en cada junta de vecinos hay uno o dos dirigentes activos.

Dado que el proceso de articulación ha implicado construcción de diagnósticos, planes de acción y formación para el análisis territorial, se aprecia que los sujetos logran priorizar los desafíos y establecer cursos estratégicos de acción. Su conocimiento y capacidad de ordenar las demandas hacia el sector público, al traducir el malestar cotidiano a un lenguaje con mayor contenido técnico-político, han ampliado la posibilidad de interlocución y relacionamiento simétrico con la autoridad. Estos aprendizajes se evidencian en testimonios como: “la Mesa me ha cambiado, porque veo los problemas de la comunidad. En la Mesa de Trabajo se estudia, uno va aprendiendo y eso te abre otra visión de las situaciones que uno vive y también ayuda para transmitirlo a los vecinos” (Dirigenta, Las Américas). A la vez, este ‘roce’ con los decisores de política les permite adquirir mayor comprensión de las

lógicas de la acción pública urbana, lo que les facilita procesar las expectativas en relación con los tiempos del ciclo de gestión e inversión pública: “Nosotros antes no sabíamos cómo llegar a las autoridades, cómo llegar con ideas nuevas; antes se iba como a lo derecho y ahora no, todo va por proceso” (Dirigente, Las Américas/Doña Rosa).

Otro aspecto destacable que muestra el análisis de esta dimensión es la intensidad con que está asentada la idea de que la articulación da mayor poder, asociada a la idea de que “la unión hace la fuerza”: “Conformamos una mesa territorial porque nos dimos cuenta que los barrios tenemos problemas de diferentes tipos que se nos repiten, y que solo como Junta de Vecinos no íbamos a lograr nunca que las autoridades nos dieran solución” (Dirigente, Unidad Vecinal 46).

La evidencia muestra que este poder vecinal fruto de la articulación, complementado con una nueva capacidad de procesar los problemas, fundamentar las demandas y actuar estratégicamente, les ha permitido ser efectivos a la hora de orientar la acción pública hacia el territorio, no solo respecto de lo que hay que hacer o invertir, sino, además, en torno a dónde y cómo hay que hacerlo. Es el caso, por ejemplo, del futuro Parque de 11 000 metros cuadrados del Territorio 5, donde la Mesa definió el destino de los recursos municipales, su localización, e incluso entregó un pre diseño del parque a la municipalidad. También está el caso de Las Américas, donde la Mesa es la contraparte del Plan Maestro de Recuperación Urbana; o la Unidad Vecinal 46, que impugna externalidades negativas de una gran intervención urbana que afecta a su territorio, entre otros logros emblemáticos. Lo que se “mapea” se convierte en iniciativa pública:

Con la Mesa Territorial se pusieron nuestras ideas ante las autoridades. De nuestro mapeo que hicimos se están logrando cosas que las vimos y ahora las autoridades las están usando para hacerlo realidad. Eso para mí significa que tuvimos buena aceptación en haber hecho la Mesa Territorial, porque se han visto cosas positivas. (Dirigenta, Territorio 5)

En conjunto, estos resultados parecen haber securizado y fortalecido la capacidad de acción colectiva de las comunidades, que se traduce en un ejercicio mayor de territorialidad, es decir, de poder vecinal para afectar la agenda de urbanización.

Junto con movilizar nuevos recursos, también se ha producido un cambio en la relación entre las comunidades y el gobierno. Éste consiste en pasar de una condición de beneficiario pasivo, a la de organizaciones y ciudadanos capaces de orientar la acción pública, poner tiempos y condiciones, y aportar con información y propuestas responsables para que la acción pública sea efectiva y legítima. Así lo señala una autoridad implicada en el proceso: “estas mesas territoriales son exigentes, porque establecen periodos de evaluación, periodos de concreción y es una forma de mantener a la autoridad pendiente de todos los temas” (Autoridad Regional). Esto ha implicado que líderes y dirigentes, junto con ser más conscientes de su derecho a participar en la gestión pública, han enriquecido su

comprensión sobre los procesos y circuitos de decisión pública, sus dificultades, posibilidades y complejidades. Las Mesas Territoriales han desempeñado un importante papel en un nuevo tipo de articulación entre comunidad y gobierno, en la cual existe una búsqueda permanente de conjugar la demanda y agenda territorial con las lógicas de la acción pública:

La actitud de los vecinos dejó de ser de queja, de mirar hacia atrás y de dramatismo. Hoy día han pasado a proponer, conocer y tener información de calidad. Podemos decir que ellos son parte del proceso de acompañamiento, no solo de la idea, sino también de la propuesta y de la gestión. (Autoridad Regional)

Al mismo tiempo, el análisis sugiere que las autoridades experimentan nuevos códigos de relacionamiento con el territorio. A la tradicional forma de vincularse con cada organización (a lo cual difícilmente se renunciará pues opera la ‘fidelización electoral’) se suma la posibilidad de establecer acuerdos con el territorio, es decir, con un conjunto de organizaciones articuladas que demandan mejoras más sustantivas: “es tentador realizar las políticas públicas desde una oficina y hacer participar a la menor cantidad de gente posible porque eso facilita un poco el proceso, pero a la larga, en el proceso total yo creo que la dificulta” (Autoridad Comunal).

Finalmente, la ampliación de la capacidad de acción colectiva dinamiza la agenda de trabajo vecinal en el territorio. Así como la constitución de un ‘nosotros territorial’ y un ‘conocimiento común’ en las tres Unidades Vecinales permitieron iniciar un cambio en la relación con el Estado, también posibilitó el surgimiento de agendas comunitarias propias. En ellas, el Estado tiene un rol secundario, porque es la propia capacidad de gestión de las organizaciones la que se pone en juego.

En concreto, los casos demuestran que el poder vecinal, a pesar de haber sido afectado por políticas de desarticulación, fragmentación y contención, tiene la potencialidad de constituirse como un espacio para criticar, incidir e incluso cambiar la agenda de urbanización neoliberal.

Así, en relación a los marcos de injusticia, la experiencia indica que a partir de la reflexión conjunta de la situación sociourbana de los territorios, es posible sentar las bases para identificar las situaciones de agravio frente a los procesos de urbanización. Este marco interpretativo de injusticia requiere tensionar uno de los ejes que explica el debilitamiento de la acción colectiva a nivel vecinal chileno: transformar la concepción contenida, restringida y delimitada del espacio vecinal en una escala abierta y relacional, vinculada con la ciudad y el desarrollo urbano en su conjunto. Esta modificación en los marcos interpretativos permite no solo identificar las diversas situaciones de agravio, sino agruparlas y contextualizarlas en el marco del modelo de desarrollo urbano neoliberal.

Si los marcos de injusticia permiten identificar los agravios que gatillan la necesidad de actuar colectivamente, los marcos de identidad refieren a generar un sentido de pertenencia e identidad con diversos actores que comparten sentidos comunes y que también viven esta situación de perjuicio. En los casos analizados, estos marcos de identidad colectivos están altamente debilitados debido a los impactos de las políticas neoliberales de desarticulación vecinal, las cuales han fundamentado un sentido de identidad vecinal estrecho y relaciones de competitividad con los barrios identificados como “otros”, lo que ha invisibilizado situaciones de injusticia sociourbana de marcado carácter colectivo. La experiencia permite afirmar que estos marcos pueden ser cuestionados a partir de la reflexión conjunta. En el caso estudiado, el proceso facilitó la transformación de los marcos de identidad, de una identidad restringida y limitada en relación de competencia con otras poblaciones a una identidad vecinal consciente de su particularidad, pero abierta a desarrollar un sentido colectivo más amplio, y conectado con otros espacios vecinales, en la que las mesas territoriales son la expresión política de dicha transformación.

Finalmente, uno de los impactos más relevantes de las políticas neoliberales de desarticulación vecinal es la restricción y delimitación de las expectativas de éxito y eficacia, en coherencia con la lógica de contención y competitividad de los espacios vecinales; así, los marcos de éxito y eficacia descansan en las acciones particularizadas y clientelares de los vecinos/as con el Estado y, especialmente, con el gobierno local (municipio). Además, estos marcos están supeditados a las definiciones que las entidades gubernamentales establecen como susceptibles de ser demandadas, por lo que el optimismo y el sentido de éxito están fuertemente constreñidos y condicionados. En este sentido, la experiencia indica la posibilidad de contestar estos marcos de éxito y eficacia, en tanto se logran conocimientos que permiten dialogar con las autoridades en una relación de mayor simetría. De esta manera, se modifican y amplían los horizontes de posibilidad respecto a las soluciones para las situaciones de agravio e injusticias, y se constata vivencialmente el valor de la actuación conjunta y no clientelar a partir de resultados concretos.

5. Conclusiones

En un contexto de crisis política, institucional y de confianza, comienza a insinuarse una reflexión académica y política en torno al potencial que posee el espacio vecinal para producir y reproducir democracia y vida colectiva. Esta reflexión debe partir por asumir que su desarticulación, luego de un proceso ascendente de colectivización y acumulación de poder, debe ser comprendida como resultado de acciones y reformas políticas sistemáticas; y que, por lo tanto, para ser revertida, se requiere una acción pública de igual magnitud. Una revisión histórica nos muestra que a partir de 1973 se utilizaron diversos dispositivos para destruir y domesticar ‘el poder de lo vecinal’: represión, intervencionismo, clientelismo, focalización y contención.

Estos procesos disminuyeron notablemente, tanto la capacidad de acción colectiva de los sujetos vecinales –en términos de definir sus problemas como injusticias conectadas a procesos mayores–, como la capacidad de construir procesos colectivos y solidaridades territoriales para movilizar recursos de acción en escalas mayores a la sola población o villa. Sin embargo, las experiencias territoriales revisadas muestran que en la medida en que existe un estímulo y un acompañamiento adecuados, una escala vecinal re articulada fortalece a las comunidades y sus organizaciones para entenderse como sujetos activos en la producción de espacio vecinal, y evita la trampa ideológica del barrio auto centrado y despolitizado (Lefebvre, 1991); genera un nuevo trato basado en el reconocimiento y valoración, tanto del rol de los ciudadanos organizados, como de las autoridades y equipos profesionales que impulsan las políticas públicas, todo lo cual es posible en tanto se constituyen nuevos marcos para significar la acción colectiva (Gamson, 1992) en el espacio vecinal; y hace más efectiva la gestión y la inversión pública, porque le da orientación y legitimidad desde la base y, en esta medida, modifica el curso de los procesos de urbanización (Harvey, 2008).

Ahora bien, pese a los logros materiales y comunitarios que se han evidenciado en las experiencias revisadas, al no existir un marco institucional que promueva la acción articulada en el territorio, el proceso implica un desgaste muy importante para los actores, y las modificaciones de los MAC resultan frágiles. Este es un curso desgastante y difícil de sostener, sobre todo para sus dirigentes, aunque haya sensación de logros y logros evidentes. Se requiere, por tanto, de una plataforma de apoyo a partir del cual el potencial de acción colectiva 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 sub-comunal como un espacio de derecho en cuanto parte de las transformaciones del territorio, o una Ley Orgánica de Municipalidades que de importancia efectiva a procesos participativos territorializados en los instrumentos de planificación comunal.

Todo lo anterior es necesario, pero al mismo tiempo se requiere reconstituir en la sociedad chilena el valor de lo colectivo. Esto implica la generación de políticas públicas transversales que promuevan y estimulen la articulación social y conciban el espacio vecinal como un microcosmos donde producir un nuevo acervo de civilidad, ciudadanía y valores democráticos.

Referencias bibliográficas

Alzate, M. & Rico, D. (2009). Marcos de acción colectiva y participación en Barranquilla.

Revista de Derecho, (32), 199-217.

Asociación de Investigadores de Mercado. (2018). *Nueva metodología de segmentación y clasificación socioeconómica*. Recuperado de https://drive.google.com/file/d/1IVo7v2TJgwli7m_pTCyZRbN5TJnG2EyG/view

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

Benford, R. & Snow, D. (1994). Marcos de acción colectiva y campos de identidad en la construcción social de los movimientos. En E. Laraña & J. Gusfield (Coords.), *Los nuevos movimientos sociales: de la ideología a la identidad*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) pp. 221-252. Ciudad, País: Editorial.

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

Cohen, A. & McCarthy, J. (2015). Reviewing rescaling. Strengthening the case for environmental considerations. *Progress in Human Geography*, 39(1), 3-25.

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

Delgado, R. (2007). Los marcos de acción colectiva y sus implicaciones culturales en la construcción de ciudadanía. *Universitas Humanística*, (64), 41-66.

Ducci, M. E. (1997). Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa. *EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 23(69), 99–115.

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

Espinoza, V. (1998). Historia social de la acción colectiva urbana: Los pobladores de Santiago, 1957-1987. *EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 24(72), 71–84. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71611998007200004>

Gamson, W. (1992). The social psychology of collective action. En A. Morris & C. Muller (Eds.), *Frontiers in social movement theory* (pp. 52-76). New Haven, Estados Unidos: Yale University Press.

Garcés, A. (2011). Los pobladores durante la unidad popular: movilizaciones oportunidades políticas y la organización de las nuevas poblaciones. *Tiempo histórico: revista de la Escuela de Historia*, (3), 37–53.

Gurovich, A. (2013). El desarrollo del paradigma neoliberal en la experiencia urbanística chilena. En E. López, C. Arriagada, P. Jirón & H. Eliash (rol), *Chile urbano hacia el siglo XXI: investigaciones y reflexiones de política urbana desde la Universidad de Chile* (pp. 52-57). Santiago de Chile, Chile: Universitaria.

Harvey, D. (2008). El derecho a la ciudad. *New left review*, (53), 23-39.

Herrmann, M. & Van Klaveren, A. (2016). Disminución de la participación de la población en organizaciones sociales durante los últimos trece años en Chile e implicaciones para la construcción de una política de planificación urbana más participativa. *EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 42(125), 175-203. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612016000100008>

Hidalgo, R. (1999). La Vivienda Social en Chile: La Acción del Estado en un Siglo de Planes y Programas. *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 3(45).

Hidalgo, R., Santana, D., Alvarado, V., Arenas, F., Salazar, A., Valdebenito, C., & Álvarez, L. (2016). *En las costas del neoliberalismo. Naturaleza, urbanización y producción inmobiliaria: experiencias en Chile y Argentina* (Serie GEOLibros N° 23). Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile -Instituto de Geografía

Holston, J. (1998). *Insurgent citizenship: disjunctions of democracy and modernity in Brazil*. Nueva Jersey: Princeton University Press.

Insulza, J. & Díaz, I. (2016). Desastres naturales, destrucción creativa y gentrificación: Estudio de casos comparados en Sevilla (España), Ciudad de México (México) y Talca (Chile). *Revista de Geografía Norte Grande*, (64), 109-128. [10.4067/S0718-34022016000200008](https://doi.org/10.4067/S0718-34022016000200008)

Ishihara, H. & Pascual, U. (2013). *Re-politicizing Social Capital: Revisiting social capital and collective action in common pool resource management* (United Nations University Institute for Working Paper 170). Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/236020780_Re_-_Politicizing_Social_Capital_Revisiting_Social_Capital_and_Collective_Action_in_Common_Pool_Resource_Management

Keller, S. (1979). *El Vecindario urbano: una perspectiva sociológica*. México D. F.: Siglo XXI editores.

Larenas, J. (2013). ¿Es posible promover la integración social sin política urbana? Diagnóstico y reflexiones. En E. López, C. Arriagada, P. Jirón & H. Eliash (rol), *Chile*

- urbano hacia el siglo XXI: investigaciones y reflexiones de política urbana desde la Universidad de Chile* (pp. 257-264). Santiago de Chile, Chile: Universitaria.
- Lefebvre, H. (1969). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones 62 S.A.
- Lefebvre, H. (1991). *De lo rural a lo urbano (antología preparada por Mario Gaviria)*. Barcelona: Península.
- Letelier, F. & Boyco, P. (2011). Talca posterremoto: *Una ciudad en disputa. Modelo de reconstrucción, mercado inmobiliario y ciudadanía*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- Letelier, F. & Boyco, P. (2014). *Orientando la acción pública desde la base*. Talca, Chile. Ediciones SUR.
- Letelier, F. & Irazábal, C. (2017). Contesting TINA: Community planning alternatives for disaster reconstruction in Chile. *Journal of Planning Education and Research*, 38(1), 1-19. 10.1177/0739456X16683514
- Madden, D. J. (2014). Neighborhood As Spatial Project: Making the Urban Order on the Downtown Brooklyn Waterfront. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2014, vol. 38, n° 2, p. 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>
- Massey, D. (1991) A global sense of place. *Marxism Today*, (38), 24-29.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (12 de abril de 2007). Reglamenta Programa de Recuperación de Barrios. [Decreto supremo N° 14].
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (11 de marzo 1998). Aprueba documento "Programa Chile Barrio". [Decreto supremo N° 33]. Recuperado de http://www.minvu.cl/incjs/download.aspx?glb_cod_nodo=20070213091501&hdd_nom_archivo=DS33.pdf
- Monje-Reyes, P. & Tenorio, F. (2013). *Ciudadanía, territorio y políticas públicas: pensando el desarrollo con democracia y ciudadanía territorial. Análisis de casos de Chile y Brasil*. Santiago de Chile: Universidad ARCIS.
- Ostrom, E. (2011). *El gobierno de los bienes comunes* (2ª ed.). México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Palma, E. & Sanfuentes, A. (1973). Políticas estatales en condiciones de movilización social: las políticas de vivienda en Chile (1964-1973). *EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 6(16), 23-55.

- Programa Territorio y Acción Colectiva (TAC). (2014). *Documento de trabajo: Diagnósticos Socio urbano Villa Las Américas, Territorio 5 y Unidad Vecinal 46*. Talca, Chile: Escuela de Líderes Sociales (ELCI). Recuperado de <http://tac.elci.cl/category/territorios/>.
- Raposo, A. (2008). *Estado, ethos social y política de vivienda*. Santiago de Chile: RIL Editores.
- Rodríguez, M. & Di Virgilio, M. (2011). *El caleidoscopio de las políticas territoriales: un rompecabezas para armar*. Editorial Prometeo, Buenos Aires.
- Salazar, G. & Pinto, J. (1999). *Historia contemporánea de Chile I. Estado, legitimidad y ciudadanía*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Salinas, D. (2007). *Vicisitudes de la democracia: entre el peso del modelo y los límites de la política en Chile*. México D. F.: Universidad Iberoamericana.
- Santos, M. (1996). *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Snow, D. & Benford, R. (1992). Master frames and cycles of protest. En A. Morris & C. Muller (Eds.), *Frontiers in social movement theory* (pp. 133-55). New Haven, Estados Unidos: Yale University Press.
- Tapia, V. (2018). Geografías de la contención: el rol de las políticas de escala barrial en el Chile neoliberal. *Scripta Nova*, 22(592).
- Tapia, V. (2015). ¿De qué hablamos cuando hablamos de barrio? Trayectoria del concepto de barrio y apuntes para su problematización. *Antropologías del Sur*, (3), 121-135.
- Theodore, N., Peck, J., & Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Boletín Temas Sociales*, 66, 1-12.
- Tironi, M., Poduje, I., Somma, N., & Yañez, G. (2010). Organizaciones emergentes, participación ciudadana y planificación urbana: una propuesta de política pública. En Pontificia Universidad Católica de Chile (Eds), *Camino al Bicentenario, Propuestas para Chile* (pp. 275-305). Santiago de Chile, Chile: Ediciones Universidad Católica.
- Valdés, T. (1983). *El problema de la vivienda: políticas estatales y movilización popular (documento de trabajo 195)*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Valdivia, V., Álvarez, R., & Donoso, K. (2012). *La alcaldización de la política. Los municipios en la dictadura pinochetista*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

¿Nuevas territorialidades vecinales en el Chile neoliberal?¹²

Introducción

El tejido organizacional vecinal ha tenido en Chile una larga historia, con asiento en el diagnóstico de necesidades del barrio, planteamiento de demandas, búsqueda e implementación de soluciones, manejo de conflictos e intervenciones urbanas. Hoy, sin embargo, aun existiendo, está fragmentado. Es usual que en un área de 7 u 8 mil habitantes existan hasta 20 juntas de vecinos, cada una trabajando en su villa o población, sin articulación entre sí o con su entorno. Esto no es producto de una evolución natural, sino resultado de políticas públicas en cuya matriz ideológica está una concepción de las relaciones sociales urbanas afincada en la idea neo-ecológica de barrio de la Escuela de Chicago. En esta perspectiva, el barrio, el vecindario, es entendido como un espacio separado de su entorno y de la totalidad urbana, habitáculo de una comunidad cuya cohesión es producto de su necesidad adaptarse a las condiciones del entorno.

La fragmentación de lo vecinal 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, como conectividad, espacio público estructurante, equipamiento e infraestructura, asuntos ambientales, economía local, entre otros. Como resultado, lo vecinal fragmentado tiene un papel marginal en el modo en que las políticas urbanas o la acción del sector privado impactan y modifican los territorios.

En este contexto, el artículo revisa un caso en el cual, a partir de un acompañamiento técnico-político, comunidades urbanas de tres territorios de una ciudad intermedia de Chile experimentan un proceso de articulación vecinal que incrementa sus capacidades para incidir en la producción del territorio y mejora los procesos de gobernanza urbana. Se identifican tres grandes tendencias de cambio en las prácticas vecinales y, consecuentemente, en el modo de concebir el espacio vecinal: en primer lugar, la emergencia de un 'territorio nuevo', que está más allá de los recortes administrativos y urbanísticos predefinidos; luego, la constitución de un nuevo actor: una red de organizaciones y comunidades vecinales articuladas por vínculos débiles, que se desacoplan de las lógicas de competición a las que estaba acostumbrados; y finalmente, una modificación de la lógica de la acción vecinal, tradicionalmente supeditada al poder de las autoridades y acotada a pequeños problemas cotidianos.

Es importante recalcar que lo mencionado son *tendencias* de cambio, no modalidades asentadas. Las nuevas lógicas vecinales conviven, e incluso se mezclan con las antiguas,

¹² Letelier, F., Tapia, V., & Boyco, Ch. (2018). ¿Nuevas territorialidades vecinales en el Chile neoliberal? *Polis*, 17(49), 55-78. Recuperado de <http://www.sitiosur.cl/tp.php?pid=109>

generando una suerte de transición desde el barrio, en tanto unidad autocontenida, al territorio vecinal, escala urbana mayor. Dado el predominio de una lógica de desarticulación y la ausencia de un marco institucional que promueva la acción articulada, los avances son frágiles. Se requiere, entonces, una plataforma de apoyo sobre la cual el potencial de acción colectiva se pueda desplegar. Por ejemplo, una nueva Ley de Juntas de Vecinos; 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 dé importancia efectiva a procesos participativos territorializados en los instrumentos de planificación comunal.

1. La fragmentación de lo vecinal en Chile

Hasta 1973, en Chile la producción de lo vecinal estuvo vinculada a un proceso ascendente de organización social que se consagró en la Ley de Juntas de Vecinos del año 1968 (Ley 16880, de Organizaciones Comunitarias), la que reconoció y otorgó estatus jurídico a una realidad previamente existente (Delamaza, 2016). En esta línea, igualó la escala territorial con la organizacional: por cada Unidad Vecinal¹³ estableció la existencia de solo una organización de vecinos, lo que le daba legitimidad para actuar en representación del conjunto de los habitantes. Y junto con ello, asignó a esta organización atribuciones en la promoción de procesos asociativos y en la planificación del territorio.

El proceso de constitución de lo vecinal se modificó bruscamente luego del golpe militar. Las organizaciones fueron intervenidas, se instalaron dirigentes designados y se promovió un clientelismo asociado al nuevo rol de las municipalidades (Delamaza, 2016; Rodríguez, 1983; Valdivia, 2012). Al finalizar la dictadura se realizó una modificación aparentemente menor de la Ley de Juntas de Vecinos (Ley 18893, sobre organizaciones comunitarias territoriales y funcionales, de 1989) según la cual se autorizó la existencia de varias juntas de vecinos dentro de los límites de la unidad vecinal. Así, si en la ley de 1968 la organización política estaba ligada a un territorio específico, con la modificación de 1989 se promovió la formación de varias juntas de vecinos en un mismo territorio. Esto obviamente implicó una atomización de la organización popular (Drake & Jaksic, 1999, p. 393) y, junto con ello, la desarticulación política entre la organización vecinal y su territorio de representación. Tuvo, además, entre sus consecuencias, el reforzamiento de las lógicas clientelares promovidas durante la dictadura¹⁴.

La fragmentación de lo vecinal continuó y se reforzó durante los gobiernos democráticos a través de tres estrategias: la privatización y la descolectivización del acceso a la vivienda

¹³ Delimitación político-administrativa en que se dividía el territorio comunal.

¹⁴ La actual Ley de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias (Ley 19418, de 1996) tiene las mismas debilidades de la promulgada en 1989: no reconoce la escala de 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. La Ley 20500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, de 2011, tampoco define mecanismos de participación en la gestión pública a nivel barrial-vecinal.

(Gurovich, 2014); la proliferación de fondos concursables en torno a los cuales compiten organizaciones de un mismo territorio (Delamaza, 2004; Espinoza, 2004); y la consagración del barrio, en tanto espacio separado de los procesos urbanos mayores, como escala de gobernanza e intervención para enfrentar la exclusión social y la regeneración urbana a través de programas focalizados (Forrest, 2008; Tapia, 2016). Estos programas optan por enfrentar el tema de la pobreza y desigualdad centrándose en el barrio y sus relaciones internas, lo que tiene por consecuencia que no se aborden las lógicas urbanas que explican su condición (Madden, 2014). Junto con ello, operan a partir de una *lógica de contención*: contención espacial, por su carácter territorialmente focalizado; contención social, al intervenir con obras físicas y proyectos sociales en barrios pobres y potencialmente conflictivos; contención política, al delimitar la discusión sobre las desigualdades urbanas a un ámbito local y vecinal en clave barrial. (Tapia, 2016). Políticamente, esto hace de los barrios espacios limitados, con mecanismos de participación restringida que limitan el poder vecinal, y que los partidos políticos no han tenido la capacidad (o el interés) de articular.

La lógica descrita implica asumir que todo problema que afecta a un vecindario está “en el barrio”, no en su relación con las políticas urbanas. Como salida a situaciones deficitarias, plantea que el barrio debe cambiar, y que para eso se requiere de habitantes que confíen unos en otros y participen en el proceso de mejoramiento; es decir, capaces de movilizar capital social. Este enfoque es tributario de la visión neo-ecológica de barrio elaborada por investigadores de la escuela de Chicago a principios del siglo XX, para quienes las unidades urbanas que forman un barrio se constituyen y reproducen naturalmente a partir de dinámicas ecológicas de cooperación interna y competencia con el entorno, lo que les otorga límites muy claros (Park, Burgess & McKenzie, 1925). Esta concepción implica el encapsulamiento espacial de las relaciones sociales en lógicas de proximidad restringida, centrada puramente en lo residencial, donde predominan los vínculos fuertes, cohesivos y la homogeneidad social y cultural; una comunidad centrada en sí misma, en sus propias problemáticas, viviendo en una especie de hiperlocalismo. El entorno —es decir, otras poblaciones o villas— representa, más que una posibilidad de articulación, una competencia por capturar los 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 mecanismos formales de participación existentes (Letelier, 2017).

La fragmentación de lo vecinal prevaleciente en los últimos cincuenta años en Chile ha dado origen a un escenario paradójico: si bien existe una dotación importante de

organizaciones sociales comunitarias¹⁵ y participa en ellas un número significativo de personas¹⁶, su poder para modificar el territorio y los procesos de urbanización es escaso. A nivel nacional, las organizaciones sociales se encuentran entre las consideradas con menos poder (PNUD, 2005). En la región del Maule, una encuesta de caracterización regional realizada en 2014 por el Centro de Estudios Urbano Territoriales (CEUT) de la Universidad Católica del Maule muestra que las organizaciones sociales son vistas como instituciones muy confiables, pero sin poder (CEUT, 2014). Otro aspecto interesante que muestra este estudio es que, de un conjunto de condiciones importantes para influir en las decisiones que se toman en las comunas, la considerada menos relevante es la participación en una organización comunitaria.

Todo lo anterior es concordante con el diagnóstico que recientemente han hecho líderes y dirigentes sociales en los diálogos y las audiencias públicas desarrolladas por el Consejo Presidencial de Participación Ciudadana (2017) en distintas regiones durante el año 2016, que detectó: (i) escaso poder para hacerse escuchar, hacer propuestas y demandas a las autoridades; y (ii) instrumentalización política de los dirigentes y sus organizaciones.

El déficit en materia de articulación asociativa y participación ciudadana en los procesos de desarrollo de los territorios de escala vecinal se expresa en un conjunto de obstáculos para una gobernanza a escala vecinal que incorpore verdaderamente a los actores territoriales. En este sentido:

Se hace muy difícil la construcción de una visión integral del espacio vecinal.

Los actores vecinales no se constituyen en agentes con capacidad para actuar sobre problemas de alcance territorial; por ejemplo, conectividad, espacio público mayor, equipamiento e infraestructura, problemas ambientales, entre otros.

Al producir una demanda fragmentada, las organizaciones vecinales no logran constituirse en una contraparte que oriente, movilice y tensione la acción pública hacia el mejoramiento de su gestión.

Teniendo en cuenta la situación del tejido organizativo vecinal y su debilidad para participar con poder en los procesos de producción del territorio, examinaremos un caso en el cual, a partir de un acompañamiento técnico-político, comunidades urbanas de tres territorios pertenecientes a una ciudad intermedia de Chile experimentan un proceso de articulación vecinal que incrementa sus capacidades para incidir en la producción del territorio y mejoran los procesos de gobernanza urbana.

¹⁵ A nivel nacional son cerca de 50.000, de las cuales cerca de un 24,7% corresponde a agrupaciones vecinales o de vivienda (PNUD, 2014).

¹⁶ Según las encuestas de opinión realizadas para los Informes de Desarrollo Humano del PNUD en Chile, en 2002 el 33,3% de las personas declaró pertenecer a alguna organización, cifra que se mantuvo casi inalterada en 2012, con el 32%.

Para informar el caso se utilizó una estrategia metodológica que consideró aspectos subjetivos y objetivos de la situación inicial de los territorios, del proceso de articulación y de sus resultados. Se utilizaron dos técnicas de investigación. La primera, un conjunto de entrevistas semiestructuradas aplicadas en dos momentos de la experiencia, al finalizar el primer año (2014) y al finalizar el tercero (2016); las entrevistas señaladas consideraron tres muestras: líderes y dirigentes(as), autoridades locales/regionales y profesionales vinculados a la experiencia. La segunda técnica es el análisis documental, que ha considerado dos fuentes de información: registros y documentos producidos en el marco del programa Territorio y Acción Colectiva (TAC)¹⁷ y registros de prensa local y regional.

2. Experiencia de las mesas territoriales en Talca

2.1 Contexto: la ciudad de Talca

Talca, con una población de 230.000 habitantes, es una ciudad intermedia de Chile y capital de la región del Maule. Durante los últimos cuarenta años ha experimentado una fuerte expansión urbana y se ha transformado en un espacio relevante para los circuitos de acumulación de capital y reinversión de excedentes económicos con altas tasas de rentabilidad (Letelier & Boyco, 2011, 2014; Letelier & Irazábal, 2017). La escala de las operaciones inmobiliarias ha crecido, y con esto también se ha hecho mayor su capacidad de generar transformaciones en la ciudad (Sabatini, Cáceres & Cerda, 2001).

En el marco de una débil planificación y regulación de los mercados urbanos, en Talca se han venido produciendo nuevos problemas: pérdida creciente de la eficiencia del transporte público y privado; aumento de la contaminación atmosférica¹⁸; incremento del comercio informal¹⁹; pérdida de patrimonio arquitectónico y cultural; proliferación de sitios eriazos y déficit de áreas verdes; crecientes procesos de conurbación, para los cuales las actuales estructuras administrativas no están preparadas²⁰; aumento de la percepción de inseguridad e incremento de la segregación social y espacial (Boyco & Letelier, 2010; Letelier & Boyco, 2011). Muchos de estos problemas se agudizaron producto de las políticas de reconstrucción implementadas pos terremoto de febrero de 2010, las que se han concentrado básicamente en facilitar la operación del mercado privado de la vivienda, provocando el aumento de la segregación (Letelier & Irazábal, 2017; Rasse & Letelier, 2013).

¹⁷ Impulsado desde 2014 en Talca por un consorcio de dos ONG (Corporación SUR y ONG Surmaule) y una universidad regional (Universidad Católica del Maule), apoya procesos de articulación vecinal en barrios del sector norte de Talca.

¹⁸ Que en el caso de Talca llevó a las autoridades sectoriales a declararla zona saturada en el año 2009.

¹⁹ En 2005, un estudio realizado por la Universidad Bernardo O'Higgins ubicó a Talca en el primer lugar de las ciudades con mayor comercio informal, con un 27%.

²⁰ La conurbación formada entre las ciudades de Talca y la comuna del Maule es la más extensa y compleja de la región del Maule.

Pese a la creciente desigualdad urbana y social, en Talca las decisiones y la inversión pública no han logrado “equiparar la cancha”²¹. Por el contrario, muchas veces la política pública reproduce e incluso profundiza las diferencias entre territorios, cuestión que se puede observar en situaciones tan simples como la diferente calidad de los paraderos de movilización colectiva o de la iluminación de las calles. Líderes y dirigentes atribuyen al modelo socioeconómico neoliberal la desigualdad de condiciones en que viven los habitantes de la ciudad, y concluyen que la acción del Estado y las políticas públicas potencian esta situación (Ciclo Formativo 2014)²².

2.2 El programa Territorio y Acción Colectiva (TAC)

En este contexto y observando la fragmentación y debilidad de las organizaciones vecinales, el programa Territorio y Acción Colectiva (TAC)²³ se propuso fortalecer la articulación territorial y capacidad de acción en torno a agendas colectivas de desarrollo de mayor escala, autogeneradas por los propios vecinos y actores locales, y negociadas con las autoridades. A través de cuatro componentes, formativo, asociativo, político y comunicacional, las comunidades problematizaron su realidad y su territorio; adquirieron información y conocimiento técnico y político; analizaron y conocieron su posición y situación en el contexto mayor de una ciudad intermedia, crecientemente segregada; vía acciones comunitarias (fiestas y ferias barriales) reforzaron elementos identitarios; a través de la constitución de Mesas de Trabajo (Mesas Territoriales), impulsaron un vínculo dialógico con la autoridad en torno a sus agendas, construidas colectivamente, a la vez que promovieron, participaron y controlaron iniciativas públicas de desarrollo de sus territorios. El componente comunicacional permitió posicionar el proceso en el territorio urbano mayor, reforzando al mismo tiempo la autoestima y legitimidad de su acción colectiva vecinal. En el proceso, las tres Mesas Territoriales constituidas identificaron problemas en común y se dispusieron a trabajarlos en forma conjunta.

Es importante insistir en que no se trata de una intervención gubernamental, sino una experiencia de acompañamiento político – técnico realizado por un consorcio de dos ONGs y una Universidad regional. Su origen se relaciona con dos elementos: la evidencia de la fragmentación del tejido asociativo vecinal en Chile y su debilidad para participar en la producción de lo urbano; y la hipótesis de que tal fragmentación y debilidad podía ser revertida.

El proceso de acompañamiento se inició en marzo de 2014 y finalizó en diciembre de 2017. En los tres territorios se estableció un acuerdo inicial entre organizaciones del territorio y el consorcio. Este acuerdo implicaba que las ONGs y la Universidad aportaban formación y

²¹ Chilenismo que significa dar a todos los actores las mismas oportunidades para participar de un proceso.

²² Ciclo Formativo 2014, Escuela Líderes de Ciudad (Talca), Programa Territorio y Acción Colectiva, 2014. Información en <http://elci.sitiosur.cl/ciclo-formativo-2014/>

acompañamiento técnico para desarrollar un proceso de diagnóstico, articulación e incidencia territorial, y que las organizaciones se disponían a participar como co-responsables del proceso. En este sentido cabe dentro de lo que puede entenderse como un proceso de Investigación Acción Participativa (IAP).

Dos de los autores del artículo han sido parte del equipo que ha desarrollado el programa desde su inicio. El sesgo que esto puede implicar en la manera de ver los resultados queda minimizado a partir de tres hechos: primero, al ser un programa no – gubernamental, no funciona con recursos públicos, no ha estado presionado por la consecución de logros. De hecho, el programa operó con un marco lógico muy abierto y flexible. Segundo, al vincularse con una hipótesis, lo fundamental no era el “éxito” de la iniciativa, sino los aprendizajes, tanto a nivel investigativo como organizacional. Tercero, la incorporación de una tercera autora, que no fue parte del proceso del programa TAC, permitió contar con una mirada crítica externa al proceso

La experiencia se desarrolló en tres territorios:

Las Américas, un sector socialmente homogéneo, compuesto por doce conjuntos y *blocks* de viviendas sociales construidos entre los años 1990 y 2000, como resultado de un proceso de expansión de la ciudad hacia zonas periféricas.

El Territorio 5, conformado por diecinueve villas, con origen en la lucha que un grupo de familias desplegó en los años setenta para mantenerse en un terreno que se pretendía destinar a funcionarios de las Fuerzas Armadas. Las familias consiguieron quedarse y obtuvieron apoyo para mejorar sus viviendas y el entorno. A partir de este hito se produjeron nuevos procesos de expansión; los últimos fueron dos erradicaciones de campamentos levantados en la década del 2000, y un traslado centro/periferia y campo/ciudad, producto de la construcción de nuevos conjuntos de vivienda para damnificados por el terremoto del año 2010.

La Unidad Vecinal 46, un amplio sector ubicado al norte de la ciudad de Talca, compuesto de dos grandes grupos de poblaciones: uno más antiguo, creado entre los años cincuenta y ochenta; y otro más reciente, construido entre los noventa y los 2000. En el territorio habitan familias de sectores socioeconómicos medio-bajos y medios, y en general posee un mayor capital cultural que los barrios antes descritos. Sin embargo, al mismo tiempo tiene una densidad organizacional mucho menor.

Si bien los territorios presentan diferencias en cuanto a composición socioeconómica, intensidad y tipo de problemas urbanos, tienen en común una alta fragmentación organizacional (**Imagen 1, 2 y 3**), una relación clientelar con los distintos niveles de gobierno y una muy limitada capacidad de acción colectiva (Letelier & Boyco, 2014).

Imagen 1
Delimitaciones de la organización vecinal en el Territorio 5.
Fuente: Programa Territorio y Acción Colectiva

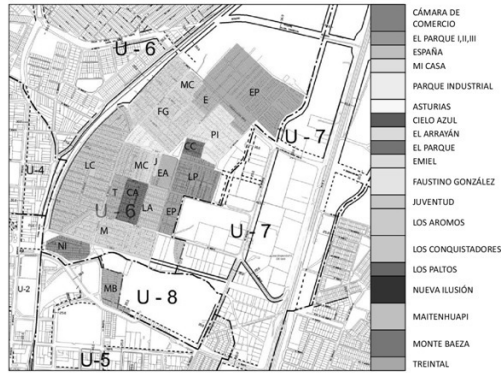


Imagen 2
Delimitaciones de la organización vecinal en Las Américas.
Fuente: Programa Territorio y Acción Colectiva

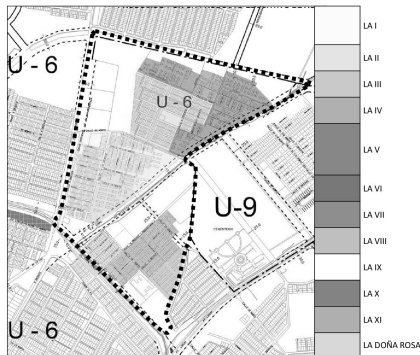
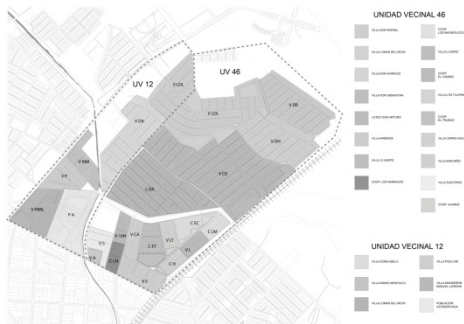


Imagen 3
Delimitaciones de la organización vecinal en Unidad Vecinal 46.
Fuente: Programa Territorio y Acción Colectiva



2.3 Enfoque de la intervención

Los dos conceptos estructurantes de la experiencia del TAC son *territorialidad* y *autogestión* en la escala vecinal.

La territorialidad se define como el grado de control de una determinada porción de espacio geográfico por una persona, un grupo social, un grupo étnico (Montañez, 1997). Con este concepto se alude al proceso en que los actores incrementan sus capacidades de incidir sobre un determinado espacio dando lugar a un territorio, como sinónimo de un espacio social y políticamente construido. La territorialidad alude a una mediación simbólica, cognitiva y práctica entre la materialidad de los lugares y el actuar social en los procesos de transformación territorial (Dematteis & Governa, 2005).

El incremento de la territorialidad se entiende en función de dos procesos. Primero, uno de reconstrucción 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 por una concepción de barrio encapsulado. A partir de allí redefinen los límites espaciales para que emerja el espacio vecinal complejo y un actor social capaz de actuar en él.

Existen diversas escalas de territorio donde es posible desplegar procesos de territorialidad. La apuesta del TAC se circunscribe a lo que se denomina ‘territorio vecinal’. Esto es, el espacio donde el habitar de las personas se encuentra con las políticas públicas (salud, educación, medioambiente) y con los procesos que dan forma a la ciudad. El territorio vecinal es producido por dinámicas urbanas más amplias, pero a la vez sus propias dinámicas construyen la ciudad. Como diría Lefebvre (1991), el territorio vecinal es una escala estructurada y a la vez estructurante. Su dimensión mínima debería incluir una gama bastante amplia de funciones, como escuelas, centros de salud, instalaciones recreativas y sociales, centros comerciales. Esta complejidad permite pensar lo vecinal como una pequeña escala de ciudad y una voz política con capacidad de interpelar a la autoridad respecto del territorio (Park & Rogers, 2014). Una villa o población puede seguir siendo el espacio de lo comunitario; sin embargo lo ciudadano (la relación entre ciudadanos y políticas públicas) es más propio de un territorio vecinal.

La segunda condición para la territorialidad es el fortalecimiento de la autogestión vecinal. Lefebvre (2009) señala que “cada vez que un grupo social se niega a aceptar pasivamente sus condiciones de existencia, de vida o de supervivencia, cada vez que tal grupo se obliga a sí mismo no solo a entender sino a dominar sus propias condiciones de existencia, se produce la autogestión” (p. 135). En este sentido, implica un proceso en que las personas incrementan su manejo de las decisiones colectivas en lugar de entregarlas enteramente a las instituciones gubernamentales y sus funcionarios (Lefebvre, 1970). En esta concepción, la autogestión no solo se entiende como obrar por los propios medios, o ser independiente

de cualquier financiamiento externo, sino también —y sobre todo— conducir los procesos a través de los cuales la gestión y la inversión pública producen el espacio urbano. Esto implica que las personas desarrollen la capacidad de traducir sus experiencias cotidianas hacia el ámbito de lo técnico y lo político, y de este modo se habiliten para desempeñar un papel central en la orientación de la acción gubernamental.

2.4 Procesos y resultados

a. Componente formativo: desarrollo de competencias de análisis crítico territorial en pobladores

“Uno termina entendiendo que el barrio es un producto del negocio inmobiliario (...): había que meter la mayor cantidad de casas posibles. Por eso nuestros pasajes son tan estrechos” (Dirigenta, Unidad Vecinal 46)

El componente formativo del TAC tuvo como estrategia problematizar las nociones de ciudad, territorio y población/villa, sus relaciones y la forma en que son producidas y transformadas. Para ello se combinó la revisión de conceptos con un proceso de diagnóstico sociourbano participativo, que incorporó especialmente las técnicas de mapeo colectivo y visitas guiadas a la ciudad y a los territorios. Por otro lado, el componente formativo utilizó el proceso mismo de articulación para introducir y reforzar capacidades de trabajo colectivo y negociación.

La formación se estructuró en torno ciclos anuales comunes a todas las Mesas Territoriales y en ciclos más cortos, y para reforzar y apoyar momentos específicos del proceso en cada zona. Se empleó material didáctico propio: módulos de formación, buenas prácticas de acción colectivas ciudadanas sistematizadas, cápsulas audiovisuales de corta duración que recogen experiencia de los participantes en el proceso.

El resultado que se logró en este componente es que grupos de vecinos, líderes y dirigentes de un mismo territorio adquirieran competencias técnicas y políticas para reconocer la ciudad y sus territorios como una construcción social, en la cual inciden diversos actores con distintos grados poder. También pudieron romper el mapa cognitivo que los contenía en sus propias villas y poblaciones y construir una imagen del territorio mayor del que forman parte, identificando sus problemas, potencialidades y actores intervinientes. La nueva escala territorial permitió que se visibilizaran aspectos que, a nivel de población o villa, no se veían: la mala conectividad con el resto de la ciudad, el déficit de equipamiento, los problemas ambientales y los relacionados con el espacio público, la infraestructura vial, la dotación de servicios, entre otros. El estándar urbano se comenzó a comparar no con el

de la población vecina, sino con el de distintos sectores de la ciudad. Estos aspectos, entre otros, complejizan la relación con lo público, porque se toma conciencia de que su solución no pasa solo por una gestión puntual, como podría ser la poda de un árbol o el recambio de un foco de las luminarias, sino por revisar marcos presupuestarios, competencias institucionales, derechos vulnerados, entre otros.

- b. Componente asociativo: articulación de acción colectiva territorial en torno a una imagen común del territorio

“Nos hemos sabido sentar con las autoridades, cada uno lo dice en sus propias palabras y eso hay que respetarlo, pero hablamos por el territorio. La autoridad hoy nos mira con otra cara, se nos ha valorado”. (Dirigente Mesa Territorial)

La estrategia de implementación del componente asociativo del TAC consistió en promover y fortalecer el reconocimiento entre dirigentes y líderes del territorio, la construcción de confianzas y de redes más o menos estables de relacionamiento (**Imagen 3**).

Imagen 3

Taller de trabajo, programa TAC (2014)

Fuente: Programa Territorio y Acción Colectiva



En concreto, se estimuló la creación de un espacio de coordinación, la denominada Mesa Territorial, conformada por líderes, dirigentes y vecinos de diversas organizaciones del territorio, y que se definió como un espacio de coordinación informal de las diversas

expresiones asociativas y actores individuales del territorio, que no reemplaza a las organizaciones formalmente constituidas. La Mesa se transformó en un actor colectivo que se apropió del diagnóstico realizado, impulsó el plan de acción y protagonizó espacios de diálogo y trabajo con autoridades gubernamentales.

Junto con asumir los desafíos propios de la planificación e incidencia territorial, la Mesa definió para sí un conjunto de códigos y reglas para cuidar la convivencia colectiva, resolver eventuales conflictos y regular los equilibrios de poder entre los actores del territorio vecinal. Esto resultó especialmente importante para resguardar los espacios deliberativos, así como al momento de establecer negociaciones con las autoridades para temas y demandas que son territoriales, situación en la cual la autorregulación evitó que ningún actor u organización se “apropiase” de la palabra para su interés específico.

Complementariamente, a iniciativa de los integrantes de la Mesa, se realizó un conjunto de acciones comunitarias que reforzaron los elementos identitarios (fiestas, ferias barriales) que promovieron la idea de un “nosotros” y el ingreso de nuevos actores a la Mesa.

En distintos momentos del proceso, cada Mesa Territorial redactó y presentó una cuenta pública a los habitantes y actores de su territorio vecinal de referencia. También han realizado evaluaciones de su Plan de Acción y de las dinámicas de funcionamiento del colectivo, tras lo cual se incorporan ajustes.

c. Componente político: construcción de una agenda territorial y su activación ante instituciones

“Estas Mesas Territoriales son exigentes, porque establecen periodos de evaluación, periodos de concreción y es una forma de mantener a la autoridad pendiente de todos los temas”. (Autoridad Regional)

“La actitud de los vecinos dejó de ser de queja, de mirar hacia atrás y de dramatismo. Hoy día han pasado a proponer, conocer y tener información de calidad. Podemos decir que ellos son parte del proceso de acompañamiento, no solo de la idea, sino también de la propuesta y de la gestión”. (Autoridad Local)

La estrategia de implementación del componente político del TAC contempló diversas actividades diseñadas para priorizar problemáticas surgidas de los diagnósticos y favorecer el encuentro de los actores comunitarios e institucionales atinentes al territorio (**Imagen 4**). La primera de ellas fue una presentación del diagnóstico sociourbano a las autoridades municipales y/o regionales. En esta reunión se estableció un acuerdo marco de trabajo en conjunto que permitió que se replicaran reuniones más específicas, a efectos de presentar los planes territoriales formulados por la Mesa Territorial y negociar agendas en cada uno de los ámbitos de interés. Finalmente, se definieron criterios para el seguimiento de

compromisos suscritos entre autoridades y la Mesa Territorial, y se realizó un acompañamiento a la Mesa para el ejercicio del control ciudadano activo respecto a ellos.

La base para la activación de la agenda territorial fue el conocimiento y la capacidad de ordenar las demandas hacia el sector público desarrollados por los miembros de las Mesas, lo que les permitió traducir el malestar cotidiano a un lenguaje con mayor contenido técnico-político, unido al incremento del repertorio de recursos disponibles: redes y contactos, conocimientos, capacidad de convocar, entre otros, han ampliado la posibilidad de interlocución y relacionamiento simétrico con la autoridad. A la vez, un contacto más horizontal y continuo con los decisores de política les ha permitido adquirir mayor comprensión de las lógicas de la acción pública, lo que les facilita moderar y procesar las expectativas en relación con los tiempos de los procesos de gestión e inversión pública.

Imagen 4

Taller de trabajo, programa TAC (2014)

Fuente: Programa Territorio y Acción Colectiva



Se ha fortalecido la capacidad de acción colectiva de las comunidades, lo que se traduce en un ejercicio mayor de territorialidad, es decir, de poder para orientar la acción y la inversión pública en el territorio. Se ha pasado así de la condición de beneficiario pasivo, a la de organizaciones y ciudadanos capaces de orientar la acción pública, poner tiempos y condiciones, pero también aportar con información y propuestas responsables para que la acción pública sea efectiva y legítima.

d. Componente comunicacional: posicionamiento del proceso en el territorio urbano mayor (transversal)

El componente comunicacional del TAC tiene carácter transversal, en el sentido de que excede la mera función de difusión que tienen todos los componentes comunicacionales de un programa o proyecto. En este caso, se convierte en un elemento estratégico, que aporta tanto al reforzamiento de la acción colectiva frente a los actores comunitarios, como al control social y a la legitimación del proceso en la opinión de los tomadores de decisión. De este modo, se visibiliza el proceso comunitario de articulación y planificación territorial, reforzando la autoestima y legitimidad de la acción colectiva local y se posiciona el proceso de articulación-planificación y negociación de agendas territoriales en medios de comunicación masiva y en espacios de influencia de opinión.

2.5 Impactos de las Mesas Territoriales

A raíz del trabajo de las Mesas Territoriales, se identifican tres grandes tendencias de cambio en las prácticas vecinales y, consecuentemente, en el modo de concebir el espacio vecinal.

En primer lugar, comienza a emerger un ‘territorio nuevo’, que está más allá de los recortes administrativos y urbanísticos predefinidos y que se constituye a partir de las nuevas relaciones entre actores vecinales y la desnaturalización de los límites tradicionales. Este territorio es más complejo en términos de su composición demográfica, económica e institucional. Sus problemáticas y oportunidades son de escala mayor (escala ciudad) y, por tanto, exigen una comprensión y una acción más política.

En segundo lugar, comienza a constituirse un nuevo actor: una red de organizaciones y comunidades vecinales articuladas por vínculos débiles que se desacoplan de las lógicas de competición a las que estaban acostumbrados. Aprenden que los microintereses de la población o villa pueden coexistir con los intereses de un territorio mayor; por lo tanto, existe espacio para la cooperación. Esta red territorial, además, comienza a interactuar con actores extraterritoriales y de este modo diversifica sus vínculos y redes.

En tercer lugar, comienza a transformarse la lógica de la acción vecinal, tradicionalmente supeditada al poder de las autoridades y acotada a pequeños problemas cotidianos. Se comienza a visualizar una relación más simétrica con las instituciones de gobierno y una politización de los problemas urbanos que saca a la autoridad de su zona de confort. Esto se complementa con un nuevo repertorio de estrategias de acción, entre las cuales desempeñan un rol fundamental el conocimiento técnico y los medios de comunicación.

El fortalecimiento de la acción colectiva ha tenido impactos muy concretos en la orientación de la acción y la inversión pública en los territorios. Efectivamente, las Mesas Territoriales han conseguido poner agenda a los decisores, 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, revisión y redefinición de los recorridos del transporte público, etcétera.

A partir de lo anterior, destacan tres iniciativas que expresan nítidamente el sentido de solidaridad territorial de las Mesas y a la vez clarifican su poder para movilizar al actor público.

La primera de ellas es la construcción del parque denominado provisionalmente “17 Norte”, de una extensión de 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 envergadura en un espacio territorial más amplio. Para los vecinos 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 eriazo 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, que también fue comandado por los vecinos y por técnicos que ellos mismos propusieron; y la construcción, proceso que está en pleno desarrollo (**Imagen 5**).

Imagen 5
Avance de obras del Parque 17 Norte
Fuente: Aplomo



La segunda iniciativa es el Plan Maestro de recuperación 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 venido haciendo 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, 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 (**Imagen 6**).

Imagen 6

Propuesta Master Plan Las Américas

Fuente: Consorcio Urbanismo Social / MINVU – Maule



Finalmente, es de subrayar el hecho de que las tres Mesas Territoriales están iniciando una articulación entre sí. Las actividades formativas del TAC les permitieron visualizar no solo sus propias villas y poblaciones en un contexto geográfico mayor, el sector norte de Talca, sino también todo este sector en relación con la ciudad, e identificar problemáticas en común. Si en su momento los diagnósticos sociourbanos de cada territorio movilizaron la agenda de las Mesas, ahora, a una escala territorial mayor, dos prioridades muy sentidas empiezan a movilizar a las tres Mesas en conjunto: los canales de agua que atraviesan sus territorios (con severos daños al medioambiente, la inseguridad y el peligro de accidentes); y la ausencia de conectividad oriente-poniente de todo el sector norte de Talca, que por un

lado desvincula los territorios entre sí y, por otro, incrementa los tiempos de viaje de sus habitantes.

A través del trabajo de las Mesas, se ha tomado conciencia de que estos problemas vividos en los territorios involucrados son asuntos de la ciudad. Con apoyo del equipo técnico del TAC y uso de las propias redes de las y los delegados de las tres Mesas, sus participantes empiezan a reunirse y a recorrer las zonas críticas. Se generan diálogos e intercambio de información con profesionales externos *ad hoc*; solicitan información en organismos públicos y la Municipalidad. Comprenden que deben convivir amablemente con los canales y no solo exigir su entubamiento; conocen que hay varias soluciones técnicas, las que deben adecuarse a cada tramo de sus recorridos; asimismo que deben desarrollar iniciativas para que vecinos no arrojen desechos a los canales. Logran tener una reunión con la Dirección de Vialidad, del Ministerio de Obras Públicas, que —entre otros— les informó sobre las funciones que cumple esa repartición, el tipo de obras urbanas a su cargo. Por sus implicancias en la configuración de la ciudad, dialogaron sobre la importancia de la participación ciudadana al momento en que se discute y zanja el Plan Regulador. Finalmente, conocieron el trazado de un proyecto urbano en carpeta: el Proyecto Bicentenario, que en un par de años contribuirá a aliviar la conectividad del sector, a través de la Calle 21 Norte (**Imagen 7**).

Imagen 7.

Trabajo conjunto de las tres Mesas Territoriales

Fuente: Diario El Centro, 24 de julio de 2017. En: https://issuu.com/diarioelcentro/docs/diario_dcaaea2ed985de/5

Histórico acuerdo

Territorios del sector norte de Talca se unen para enfrentar problemas en común

Las Mesas de Trabajo de Las Américas-Dña Rosa, el Territorio 5 y la Unidad Vecinal 46 efectuaron su primera reunión en conjunto y ya identificaron sus prioridades, las cuales serán sistematizadas y afinadas técnicamente para posteriormente plantearlas a las autoridades

TALCA.- La unión hace la fuerza, dice el viejo, y el mensaje lo han entendido perfectamente los vecinos de Las Américas-Dña Rosa, el Territorio 5 y la Unidad Vecinal 46, todos del sector norte de Talca, quienes desde hace más de tres años vienen trabajando de forma colectiva en las problemáticas que los afectan para conseguir importantes logros en sus respectivos territorios.

Sin embargo, eso no era suficiente y ahora acaban de dar un nuevo e histórico paso: decidieron juntarse y conformar una mesa articulada para abordar las temáticas transversales que los afectan.

De hecho, ya tuvieron la primera reunión en la cual definieron cuáles son las necesidades prioritarias que serán profundizadas para plantear ante las autoridades las posibles soluciones.

Fue muy satisfactorio, porque es primera vez que nos juntamos todos los territorios. Siempre estábamos en reuniones diferentes y aunábamos criterios en los que en su momento se resolvieron, pero en realidad nos hemos dado cuenta de que podemos perjudicar a todos por lo tanto, es muy importante tomar acuerdos y hacer un análisis de toda la problemática", comentó Mariana Flores, una de las vocales de esta nueva instancia y miembro de la Unidad Vecinal 46.

Uno de los portavoces de esta Mesa articulada es Eliezer Cancino, quien afirma que la primera junta



La mesa articulada abordará temáticas transversales que afectan a los vecinos

de trabajo "me pareció extraordinaria". "Es como si hubiésemos estado de acuerdo. Fue una gran satisfacción saber que estábamos trabajando todos para el mismo líder", destaca Patricia Boyco, presidenta de Corporación Urbana de Talca (CUTAC) desahogado por Corporación SUR, ONG Sorreal y la Universidad Católica del Maipo (UCM).

En esta nueva etapa, la mesa será ligar soluciones integrales a problemáticas que los afectan en su reconocimiento de las problemáticas por parte de los tres territorios. El segundo es que todo este trabajo se va a sistematizar, se va a comunicar, se va a comunicar y se va a poner en práctica.

En base a este documento, hay un grupo de representantes que van a exponer la situación del sector a las autoridades para exponer

de manera seria, y por primera vez en la historia de Talca, este trabajo articulado entre los tres territorios y que busca soluciones de forma más organizada y legítima", explica Patricia Boyco, presidenta de Corporación SUR.

En ese sentido, el primer gran problema que se enfrenta es, en particular, el Canal de la Calle 21 Norte. "La propuesta es, más que entubar, canalizarlo con materiales naturales como maderas, piedras, etc.", comenta Boyco.

La agenda que cuenta la que la mesa que se constituye que abordará la cuestión de conectividad de los territorios, a través de la Calle 21 Norte, "En torno a esto, los vecinos solicitan medidas para cruzar la línea roja y mejorar la conectividad interior", finaliza la profesional.

Si bien este proceso de articulación vecinal y gobernanza urbana es incipiente, está vigente. Como se ha visto, ya se están desplegando y materializando nuevas prácticas sociales a escala de los territorios vecinales y entre los mismos territorios.

3. Discusión: del barrio al territorio vecinal

Pese a la crisis por la que atraviesan las organizaciones vecinales en tanto instancias de representación y participación, al mismo tiempo siguen siendo uno de los espacios más importantes de aprendizaje cívico y de solidaridad territorial. Según lo revisado, resolver esta paradoja y “oxigenar” 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.

La experiencia revisada, y sus logros concretos, muestran que en la medida en que se genera un ambiente o entorno habilitante de ciudadanía territorial, las comunidades logran modificar sus marcos de acción colectiva (Gamson, 1992), ampliando su capacidad para producir nuevos mapas cognitivos del territorio (Suttles, 1972); formas de organización que incorporan la fuerza de los lazos débiles (Granovetter, 1973) y nuevas agendas y estrategias de acción. En este sentido las relaciones sociales que surgen del proceso de articulación revisado rompen los límites de una territorialidad más restringida representada por la idea dominante de barrio. Todo esto implica que lo vecinal modifica y logra una comprensión más completa y un ejercicio más pleno de los derechos vinculados al habitar y le permiten poner en movimiento procesos de autogestión (Purcell, 2014) y participar con mayor eficacia en la modificación del curso de los procesos de urbanización (Harvey, 2008). Esto implica un cambio en la situación de poder de los actores vecinales respecto al espacio que habitan (Raffestin, 2012; Montañez, 1997).

Lo anterior apunta a afirmar la hipótesis con que la experiencia revisada se inició: es posible modificar la fragmentación del tejido asociativo vecinal y hacer emerger nuevas escalas territoriales. Siguiendo a (Park and Rogers, 2014) es posible afirmar que en el caso analizado se ha producido al menos un inicial tránsito desde una escala de barrio residencial hacia una de barrio institucional. Para los autores este tránsito implica sobre todo un aumento de la superficie de contacto entre lo vecinal y las políticas públicas y la posibilidad de constitución de una voz política que interpele al estado.

Pero no solo los sujetos vecinales modifican sus marcos de acción, también lo hacen los actores públicos, que experimentan nuevas prácticas de relacionamiento comunidad – estado en las cuales no existe un sujeto receptor pasivo, sino dos agentes activos. En este sentido el caso permite vislumbrar experiencias ‘instituyentes’ de nuevas prácticas en la

relación entre actores del barrio y el Estado (Castoriadis, 1975). Esto es muy significativo en tanto se evidencia un amplio margen para el encuentro entre los territorios vecinales y las políticas urbanas. Dicho de otro modo, el incremento de la capacidad de acción colectiva de los territorios ha sido un insumo bien recibido por 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 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 tiene casi un nulo protagonismo en la forma en que se toman las decisiones 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 replicar el camino. “Trabajo Territorial” y “Mesas de Trabajo” están circulando más profusamente, 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.

Si bien se han detectado tendencias de cambio, no es posible afirmar que se esté en un punto de no retorno. En muchos casos se observa más bien que las nuevas lógicas vecinales conviven, e incluso se mezclan con las antiguas, generando una especie de momento de transición. Y esto es lógico, porque hay varios factores que dificultan la transformación: la ausencia de marcos legales e institucionales que cobijen una experiencia de articulación vecinal como la descrita; las propias tendencias hacia la atomización organizacional que aún persisten, y las prácticas políticas informales que tienden a producir conflicto entre actores de un mismo territorio (clientelismo, caudillismos).

Pese a los logros materiales y comunitarios que se han evidenciado en las experiencias revisadas, al no existir un marco institucional que promueva la acción articulada en el territorio, el proceso implica un desgaste muy importante para los actores y los resultados son frágiles; se trata de un curso difícil de sostener y desgastante, sobre todo para sus dirigentes, aunque haya sensación de logros, y logros evidentes. Se requiere, por tanto, una plataforma de apoyo sobre la cual el potencial de acción colectiva 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 dé importancia efectiva a procesos participativos territorializados en los instrumentos de planificación comunal.

Referencias bibliográficas

- Boyco, P. & Letelier, F. (2010). La ciudad intermedia neoliberal y sus desafíos políticos pos-terremoto. *Temas Sociales*, 68. Santiago: Ediciones SUR. [.http://www.sitiosur.cl/r.php?id=914](http://www.sitiosur.cl/r.php?id=914). [Consultado en: 21-11-2017]
- Castoriadis, C. (1975). La institución imaginaria de la sociedad. Buenos Aires: Tusquets Editores.
- Centro de Estudios Urbano Territoriales (CEUT). (2014). *Encuesta de caracterización región del Maule*. Talca: CEUT. <http://bit.ly/2AhCJBf>
- Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017). *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*. <http://consejoparticipacion.cl/content/uploads/2017/01/informe-final.pdf>
- Delamaza, G. (2004). Políticas públicas y sociedad civil en Chile: el caso de las políticas sociales (1990-2004). *Política* [en línea]: [Fecha de consulta: 21 de noviembre de 2017]. <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* (Talca, 12 y 13 de diciembre 2015) (pp. 4-7). Serie Aprendizajes Colectivos, N° 2. Santiago: Ediciones SUR. <http://bit.ly/2zNTXcI>
- Dematteis, G. & Governa, F. (2005). Territorio y territorialidad en el desarrollo local: La contribución del modelo SLoT. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. 39, 31-58. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1161234>.
- Drake, P. W. & Jaksic, I. (1999). *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago: LOM.
- Espinoza, V. (2004). De la política social a la participación en un nuevo contrato de ciudadanía. *Política* [en línea] [Fecha de consulta: 21 noviembre 2017]. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64504307>
- Forrest R. (2008). Who cares about neighbourhoods? *International Social Science Journal*, vol. 59(191), 129-141. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2451.2009.00685.x>
- Gamson, W. (1992). The social psychology of collective action. En: Morris, A. y Muller, C. (Eds.). *Frontiers in social movement theory*. New Haven, Yale University Press p. 52-76.

- Granovetter, M. S. (1973). La Fuerza De Los Vínculos Débiles. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360–1380.
- 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*. Santiago: Universitaria.
- Harvey, D. (2008). El derecho a la ciudad. *New left review*. 53:23-39.
- Lefebvre, H. (1970). *La revolución urbana* (3ª ed.). Madrid: Alianza.
- Lefebvre, H. (1991). *De lo rural a lo urbano*. Antología preparada por M. Gaviria. Barcelona: Anthropos.
- Lefebvre, H. (2009). *State, space, world: Selected essays* (N. Brenner & S. Elden, eds; G. Moore, N. Brenner & S. Elden, trad.). Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Letelier F. (2017). El barrio en cuestión. Fragmentación y despolitización de la vida urbana vecinal en la era neoliberal. Manuscrito no publicado, Facultad de Geografía e Historia, doctorado en geografía, planificación territorial y gestión ambiental, Universidad de Barcelona, España.
- Letelier, F. & Boyco, P. (2011) *Talca pos-terremoto: una ciudad en disputa. Modelo de reconstrucción, mercado inmobiliario y ciudadanía*. Santiago: Ediciones SUR. <http://www.sitiosur.cl/publicacionescatalogodetalle.php?PID=3543>.
- Letelier, F. & Boyco, P. (2014). *Orientando la acción pública desde la base*. Talca, Chile: Ediciones SUR.
- Letelier F. & Irazábal, C. (2017). Contesting TINA: Community planning alternatives for disaster reconstruction in Chile. *Journal of Planning Education and Research*, 1-19. <https://doi.org/10.1177/0739456X16683514>
- 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>
- Montañez, G. (1997). *Geografía y Ambiente: Enfoques y Perspectivas*. Santafé de Bogotá: Ediciones Universidad de la Sabana.
- Park, R. E., Burgess, E. W. & McKenzie, R. (1925). *The City. Suggestions for investigation of human behavior in the urban environment*. Chicago IL and London: The University of Chicago Press. <http://bit.ly/2AdVkjZ>

Park, Y. & Rogers, G. O. (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/10.1177/0885412214549422>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Chile. (2005). El poder para qué y para quién. Santiago de Chile:PNUD.

http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/desarrollohumano/undp_cl_idh_informe2004.pdf

Programa Territorio y Acción Colectiva (TAC). (2014). *Documento de trabajo: Diagnósticos Socio urbano Villa Las Américas, Territorio 5 y Unidad Vecinal 46*. Talca: Escuela de Líderes Sociales (ELCI). [En línea]. <http://elci.sitiosur.cl>.

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

Raffestin, Claude, (2012). Space, territory, and territoriality. *Society and Space* 2012, volume 30, pages 121 -141

Rasse, A. & Letelier, F. (2013). El proceso de reconstrucción de viviendas en el centro de Talca: fotografía a dos años de la catástrofe. *INVI*, 28(77), 139-164. <http://bit.ly/2zM9WI1>

Sabatini, F., Cáceres, G. & Cerda, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *EURE*, 27(82), 21-42. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612001008200002>

Suttles, G. D. (1972). *The social construction of communities*. Studies of Urban Society. Chicago, Il: The 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 en Geografía, planificación territorial y gestión ambiental (no publicada). Universidad de Barcelona.

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

Valdivia, V. (2012). La alcaldización de la política. Los municipios en la dictadura pinochetista. En V. Valdivia, R. Álvarez & K. Donoso (eds.), *La alcaldización de la política. Los municipios en la dictadura pinochetista* (Cap. I.). Santiago: LOM.

El barrio en cuestión: fragmentación y despolitización de lo vecinal en la era neoliberal²⁴

Introducción

Desde los años 1980, la escala de barrio se ha venido consolidando como un gran espacio protagonista tanto para las concepciones teóricas provenientes del mundo académico como para las políticas urbanas y sociales. Si las primeras lo contemplan en el marco de las relaciones comunitarias, las últimas lo sitúan como el lugar a partir del cual distribuir servicios, intervenir en función de objetivos de regeneración, y promover procesos de inclusión y cohesión social como base para la gobernabilidad democrática liberal²⁵.

Hay varias razones por las que la era actual ha sido identificada con un “retorno al vecindario”²⁶. Primero, por la importancia que se le asigna al barrio como factor coadyuvante en el camino de salida a una nueva crisis de cohesión, crisis alimentada esta vez por el carácter virtual de muchas de las redes sociales más extendidas y la mayor fluidez y superficialidad del contacto que preconizan. Segundo, por su valor en la recuperación de una cultura cívica y participativa en un contexto de disminución de la participación formal. Tercero, por su papel en la regeneración y recuperación de zonas urbanas en desventaja, producto de los procesos de reestructuración económica y precarización del empleo. Y cuarto, por ser parte del renacimiento de lo local en un mundo donde domina el capitalismo global.

Cuando se le quiere definir, en general se apela a alguna característica o funcionalidad central de barrio²⁷. Así, este puede ser definido de las siguientes maneras: (i) barrio como comunidad, en tanto es lugar donde priman vínculos solidarios y cohesivos en medio de un territorio —la ciudad— que se hace cada vez más impersonal y caótico²⁸; (ii) barrio como identidad de lugar, espacio de traducción de la experiencia cotidiana y construcción de sentidos acerca de la realidad urbana²⁹; (iii) barrio como contexto que afecta positiva o negativamente las oportunidades de vida de sus residentes³⁰; (iv) barrio como “mercancía”, asociado a la venta de ciertos estilos de vida, de prestigio y seguridad³¹; y (v) barrio como proyecto espacial, disputado por actores con diversos intereses y dotaciones de poder³².

²⁴ Letelier, L. (2018). El barrio en cuestión. Fragmentación y despolitización de lo vecinal en la era neoliberal. *Scripta Nova*, 22. <https://doi.org/10.1344/sn2018.22.21518>

²⁵ Atkinson, et al., 2009.

²⁶ Forrest, 2008.

²⁷ Tapada, 2013.

²⁸ Park, 1999.

²⁹ Gravano, 2003.

³⁰ Sharkey y Faber, 2014.

³¹ Forrest, 2008.

³² Madden, 2014.

Pese a sus diferencias, e inclusive a sus oposiciones, todas estas aproximaciones tienen algo en común: asumen la existencia del barrio. Ya sea como espacio de cohesión, de conflicto o de oportunidad, el barrio es entendido como la molécula básica a partir de la cual se construye lo urbano.

En la visión ecológica de Robert Park y sus colegas de la Escuela de Chicago, la reducción de lo urbano a la idea del barrio es llevada al extremo. Para ellos, las unidades urbanas que forman los barrios se constituyen y reproducen naturalmente a partir de dinámicas ecológicas de cooperación interna y competencia con el entorno, lo que les otorga límites muy claros. Esto presupone que lo urbano no sería un continuo, sino que estaría conformado por múltiples fragmentos que se tocan pero no se interpenetran³³; y en este sentido, se asumen como espacios que no tienen conexión con la totalidad ni con los procesos políticos y económicos que los producen.

A partir de los años ochenta, convertida en la concepción dominante de lo que se entiende por barrio (Madden, 2014), la visión neocológica se presentó como una escala de gobernanza urbana ideal para lo que, a nivel global, se ha denominado el “nuevo localismo”³⁴: la búsqueda de soluciones a los problemas sociales y económicos mediante el traspaso de la responsabilidad a las áreas locales³⁵, y que se ha venido consolidado en Europa, Estados Unidos y América Latina³⁶ a partir de múltiples políticas y programas públicos.

La utilización generalizada y sistemática de la idea dominante de barrio en las políticas públicas implica que su modo de entender las relaciones urbanas tiende a reemplazar, en términos de Lefebvre, el espacio vivido por uno concebido y programado³⁷. La complejidad de las relaciones y las prácticas urbanas, la diversidad de los intercambios y los flujos, los conflictos y las luchas que conectan lo local con lo global, se encapsulan en un espacio delimitado que alberga una comunidad cohesionada y vuelta sobre sí misma. Esto es facilitado por el enorme poder de la idea de barrio para producir mapas cognitivos que clasifican, separan y simplifican lo urbano³⁸ y que se convierten en parte de los mecanismos de control e integración utilizados para contener y regular las demandas de los sujetos a partir de estrategias de fragmentación y despolitización de lo urbano³⁹. Su efectividad descansa en su naturaleza ideológica y en su capacidad para convertirse en el sentido común a partir del cual entendemos las relaciones urbanas⁴⁰.

³³ Suttles, 1972.

³⁴ Brenner y Theodore, 2002b.

³⁵ Martin, 2003.

³⁶ Atkinson et al., 2009.

³⁷ Lefebvre, 1970.

³⁸ Suttles, 1972.

³⁹ Lefebvre, 1970.

⁴⁰ Lefebvre, 1991.

En este marco, el artículo se propone hacer una revisión crítica de las bases conceptuales e ideológicas de la concepción neocológica de barrio, examinar cómo se conectan con los principios del urbanismo neoliberal, y dar cuenta de sus potenciales efectos negativos para la participación efectiva de los sujetos y organizaciones urbanas en la producción de la ciudad.

En la primera parte, se revisa brevemente el origen de la idea dominante de barrio, su trayectoria y el modo en que el neoliberalismo se apropió de ella y la convirtió en su vía prioritaria para el despliegue de las políticas urbanas. En la segunda parte, se profundiza en los contenidos conceptuales desde los que el urbanismo neoliberal se apoyó para llevar el barrio a su terreno ideológico, instalándolo como contenedor de la vida urbana, y se analiza cómo sirvió de base para la constitución de una nueva escala de gobernanza urbana útil a los fines de la agenda neoliberal. En la tercera parte, y con el fin de ‘aterrizar’ la conceptualización anterior, se comparan los casos de Chile y España y se da cuenta de que, a pesar de las sustantivas diferencias de sus contextos históricos y políticos, las estrategias urbanas centradas en la idea de barrio producen, aunque con intensidades distintas, procesos de fragmentación y despoltización vecinal que afectan la capacidad de los actores urbanos de incidir en la producción de lo urbano. Finalmente, y ante la evidencia, se sostiene que es imprescindible que las ciencias sociales contribuyan a la superación de la noción de barrio dominante, produciendo otras más abiertas, complejas y políticas, que liberen el potencial de lo vecinal.

1. El barrio en la agenda urbana neoliberal

1.1 De las aéreas naturales a las Industrial Areas Foundation (IAF)

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 simbiótica⁴¹.

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 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

⁴¹ Park, Burgess, & McKenzie, 1925.

es portadora de valores que aseguran la socialización cohesiva de sus miembros⁴². 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 producen⁴³.

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 de la Escuela de Chicago en instrumentos de planeamiento urbano está la de Unidad Vecinal, propuesta en 1929 por el arquitecto y urbanista neoyorkino Clarence Perry. La preocupación de Perry era determinar 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, aquellos que permiten acceder de forma segura a escuelas, centros de salud y parques⁴⁴. 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 corren 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 sociabilizar con otros niños⁴⁵. 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, la de tener que interactuar con otros grupos sociales incompatibles⁴⁶.

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 vecindario dado estaba compuesta por un solo grupo étnico⁴⁷. Cox 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 recíprocamente⁴⁸.

⁴² Park, 1999.

⁴³ Martínez, 1999.

⁴⁴ Perry, 1929.

⁴⁵ Pavez, 2008.

⁴⁶ Silver, 1958, p. 166.

⁴⁷ Philpott, 1991.

⁴⁸ Cox, 1982.

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. Sin embargo, pese al aflojamiento de los vínculos y al incremento de la heterogeneidad, nada de esto tuvo lugar. No obstante el pronóstico relativo al 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 movilizados⁴⁹.

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 y condiciones de los vecindarios tradicionales, para abordar todo tipo de problemáticas urbanas⁵⁰. Según su promotor, el sociólogo y activista Saul Alinsky, las redes integradas en 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”.⁵¹

A partir de esta tradición, a principios de la década de 1960 se desarrollaron en los Estados Unidos de América las Corporaciones de Desarrollo Comunitario (CDC), organizaciones sin fines de lucro controladas por los vecinos y centradas en las luchas reivindicativas en

⁴⁹ Suttles, 1972.

⁵⁰ Suttles, 1972.

⁵¹ Alinsky, 2012, p. 17.

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, marchas⁵².

A partir de este tipo de movimientos, se reivindicó el rol político del vecindario en respuesta a las estrategias de renovación urbana impulsadas a través de los postulados de la Escuela de Chicago⁵³, y en las décadas de 1970 y 1980 se desarrollaron nuevos enfoques sociológicos del vecindario. Suzanne Keller restó importancia a la espacialidad de lo vecinal y privilegió su componente relacional⁵⁴. Gerard Suttles relativizó la escala, y la entendió como un variable dependiente de las estrategias que las comunidades implementan ante sus potenciales oponentes y/o aliados⁵⁵. Donald Warren alertó del error de una visión uniformadora de los barrios y de la estandarización de los programas orientados a ellos⁵⁶. Albert Hunter puso el acento en la relación dialéctica entre las características y problemas de los barrios y los contextos y procesos urbanos globales⁵⁷. Del mismo modo, inspirados por movimientos sociales basados en el derecho a la vivienda, activos especialmente en América Latina, intelectuales como Castells⁵⁸ relevaron el papel de los barrios como espacios de lucha política y social. En Norte América, Ira Katznelson 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 sesenta⁵⁹. Robert Fisher, en tanto, lo hizo relevando la trayectoria histórica del ‘*community organizing*’ y su vínculo con la contingencia política, especialmente de la *New Left organizing projects* de los años 1960 y del *New populism and Neo-Alinskyism* de los años 1970⁶⁰.

1.2 El renacimiento de la visión neoecológica de barrio

La corriente sociológica principal no integró ninguno de los enfoques más críticos en su comprensión básica del fenómeno ‘barrio’, y la idea de que el vecindario podría proporcionar un punto de vista para la crítica radical fue retrocediendo⁶¹. 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), que han venido centrado sus esfuerzos en la planificación,

⁵² Chaskin & Karlström, 2012.

⁵³ Martínez, 1999.

⁵⁴ Keller, 1968.

⁵⁵ Suttles, 1972.

⁵⁶ Warren, 1977.

⁵⁷ Hunter, 1979.

⁵⁸ Castells, 1973, 1977, 1983.

⁵⁹ Katznelson, 1982.

⁶⁰ Fisher, 1984.

⁶¹ Madden, 2014.

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 políticas⁶².

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 urbana⁶³. Así hay que entender expresiones como “el barrio es un elemento poderoso y una herramienta formativa en nuestra sociedad: puede fortalecer o frustrar el proceso democrático”⁶⁴ o “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”⁶⁵.

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 “*neighborhood 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 estigmatización⁶⁶. 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*”⁶⁷. Algunos ejemplos de estos programas son el New Deal for Communities y el Area-Based Initiatives en Reino Unido⁶⁸, el Grand Projet de Ville en Francia, la Llei de Barris en 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. En una segunda fase, a comienzos de los noventa, y de acuerdo con el marco de integralidad y complejidad de la pobreza urbana

⁶² Chaskin & Karlström, 2012

⁶³ Morell, 2008.

⁶⁴ Bauer, 1945, p. 108.

⁶⁵ Sabugo, 1992, p. 190.

⁶⁶ Galster, et al., 2010.

⁶⁷ Andersson y Musterd, 2005.

⁶⁸ Tapada-berteli & Arbaci, 2011

propuesto por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se comenzaron a diseñar intervenciones que buscaron ser más comprensivas y complementarse 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 excluidos⁶⁹. 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 intervención⁷⁰.

En todos los casos mencionados, el barrio es reconocido como lugar privilegiado para ensayar políticas urbanas⁷¹, 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 liberal⁷².

Sin embargo, como apuntan Davidson y Harvey⁷³, tras el interés por los barrios existe, de hecho, una agenda neoliberal cuyos propósitos declarados 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 pública⁷⁴. La descentralización que supuestamente conllevaría ir a la escala de barrio es, según Garnier⁷⁵, puramente ficticia, operada por los órganos del Estado sin que los interesados 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”⁷⁶, en el cual el barrio adquiere cada vez mayor relevancia cuando los gobiernos buscan soluciones a los

⁶⁹ Sepúlveda y Fernández, 2006, p. 38.

⁷⁰ Brakarz, 2009, p. 159.

⁷¹ Martin, 2003; Silver, 1985; Wellman y Leighton, 1979.

⁷² Atkinson, et al., 2009.

⁷³ Davidson, 2008; Harvey, 1997.

⁷⁴ Madden, 2014.

⁷⁵ Garnier, 2011.

⁷⁶ Brenner y Theodore, 2002b.

problemas sociales y económicos mediante el traspaso de la responsabilidad a las áreas locales⁷⁷.

Pero la utilización del barrio en su visión neocológica 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 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 y la actuación en lo vecinal.

2. Fragmentación y despolitización: lo vecinal concebido

2.1 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 fue muy rápido. En un siglo experimentó una enorme explosión demográfica a 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 industrial⁷⁸.

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 buscando 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 Simmel⁷⁹, 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,

⁷⁷ Martin, 2003.

⁷⁸ Martínez, 1999.

⁷⁹ Simmel, 2005.

porque suscita el desinterés por los otros⁸⁰. La concepción de la ciudad de Simmel es paradójica, y es sobre esta paradoja que Park y su equipo se propusieron trabajar⁸¹.

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 particulares⁸².

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 diferenciado⁸³. 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 la ciudad en un mosaico de pequeños mundos o vecindarios, separados física y socialmente y con poca interpenetración entre sí⁸⁴:

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 incongruentes⁸⁵.

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

⁸⁰ Bettin, 1982.

⁸¹ Baringo, 2014.

⁸² Martínez, 1999, p. 21.

⁸³ Si bien esta idea ha permanecido como la herencia dominante de la Escuela de Chicago, es necesario apuntar que en su mismo seno hubo quienes cuestionaron la existencia de una delimitación taxativa entre el “adentro” y el “afuera” en las sociedades urbanas, (Deegan, 2001).

⁸⁴ Panfichi, 2013.

⁸⁵ Robert E. Park, Burgess, & McKenzie, 1925, pp.77-78

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 comunidad⁸⁶.

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”⁸⁷. 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 ciudad⁸⁸.

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 el las personas que componen la comunidad han podido adaptarse al entorno que la comunidad proporcionó⁸⁹.

La respuesta es resguardar, promover y restituir la comunidad vecinal, en tanto que 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 ciudad⁹⁰.

⁸⁶ Martínez, 1999, p. 27.

⁸⁷ Park, 1999, pp. 66-67.

⁸⁸ Bettin, 1982.

⁸⁹ Park, Burgess, & McKenzie, 1925, p. 118.

⁹⁰ Bettin, 1982; Martínez, 1999.

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 conforman⁹¹. Según Lefebvre, 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 todo⁹². El mismo autor sostiene que esta concepción ha impregnado el sentido común y la memoria, y contiene una carga normativa y valórica fuerte y un gran poder ideológico⁹³. En la misma línea se sitúa Suttles cuando sostiene que la idea de barrio promovida desde la Escuela de Chicago se constituyó en un mapa cognitivo que, ante la complejidad creciente de la ciudad, permitió a los urbanistas, desarrolladores y ciudadanos comunes clasificar, separar y simplifica lo urbano, y de este modo se convirtió en un mecanismo de control⁹⁴. Es su poder ideológico 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”⁹⁵, de la acción pública y, a partir de allí, presionar para que sea 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 que son oficialmente reconocidas tienen un papel acotado y funcionan en los marcos dados por los gobiernos. Mientras tanto, las articulaciones de carácter más contingente, orientadas a objetivos políticos específicos o que se dan en torno a agendas que sobrepasan los asuntos “del barrio”, son vistas como disruptivas.

⁹¹ Madden, 2014.

⁹² Lefebvre, 1970.

⁹³ Lefebvre, 1991.

⁹⁴ Suttles, 1972.

⁹⁵ Escolar, 1996, p. 160.

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

2.2 Despolitización: el barrio como lugar de lo ‘factible’

Según Subirats, las políticas públicas enfrentan escenarios más complejos y no pueden operar con las mismas recetas utilizadas en otras coyunturas históricas. Es un error, sostiene el autor, 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 y opiniones y a su integración horizontal⁹⁶. 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 decisiones⁹⁷. De hecho, Gorelik propone a la ciudad como escenario ideal para la construcción y fortalecimiento de alternativas políticas y gestión socialmente incluyentes e innovadoras⁹⁸. 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 moderno⁹⁹, convierte la ciudad 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”¹⁰⁰. 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 como arenas institucionales claves para políticas experimentales y estrategias políticas: 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 otros¹⁰¹.

En un marco donde las condiciones o reglas del juego globales son naturalizadas y asumidas, y donde lo local es puesto como objeto de reflexión y acción, la idea de barrio,

⁹⁶ Subirats, 2010.

⁹⁷ Moulaert, et al., 2014; Tomàs y Cegarra, 2015.

⁹⁸ Gorelik, 2004.

⁹⁹ Brenner 2004.

¹⁰⁰ Brenner, 2004, p. 456.

¹⁰¹ Brenner & Theodore, 2002, pp. 369-372.

prefigurado como espacio urbano delimitado, sin una conexión con la totalidad ni con los procesos que lo producen, resultó atractiva para la agenda neoliberal, en la medida en que permitió 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 espacio¹⁰².

Específicamente, en el contexto de lo que Brenner define como neoliberalización profundizada¹⁰³, el barrio funciona como una escala que se moviliza y privilegia para enfrentar los efectos desestabilizadores de la reestructuración neoliberal. En tal perspectiva 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 fallos¹⁰⁴, transfiriendo riesgos y responsabilidades al ámbito local¹⁰⁵. 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, nuevamente se hace hegemónica. Harvey nos alerta respecto de que el renacimiento de la comunidad en el marco del diseño urbano y la arquitectura constituye una ‘trampa comunitaria’¹⁰⁶. Esta trampa 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 mientras 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 un desajusten en la discusión de las instituciones y procesos urbanos que producen la ciudad¹⁰⁷. En esa perspectiva, los problemas ‘del barrio’ no requerirían tener en cuenta el funcionamiento urbano global, porque en general resultarían de recortes muy pequeños del territorio, en los cuales —se dice— no pueden tratarse los problemas importantes¹⁰⁸. También en este marco, 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

¹⁰² Brenner, 2017.

¹⁰³ Brenner, et al., 2011.

¹⁰⁴ Brenner y Theodore, 2002a; Gough, 2002; Peck y Tickell, 2002.

¹⁰⁵ Theodore, et al., 2009, p. 2.

¹⁰⁶ Harvey, 1997.

¹⁰⁷ Lefebvre, 1991.

¹⁰⁸ Letelier, et al., 2017.

ajustes neoliberales en el ámbito urbano¹⁰⁹ — y terminan funcionando como una ideología burocrática que pretende romper enfoques del urbanismo más radicales¹¹⁰.

Como consecuencia de lo anterior, la participación es promovida solo hasta donde puede ser controlada, lo que implica encuadrar las demandas dentro de determinados límites definidos externamente. Aquellas consideradas excesivas serán estigmatizadas por irresponsables. Lo posible será lo factible, lo realista, lo que es compatible con lo que permiten las relaciones sociales capitalistas¹¹¹. De hecho, a menudo 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 democrática¹¹². Por contra, los usan para legitimar y hasta camuflar las políticas urbanas en programas paliativos localizadas en los barrios, y no centradas en las condiciones y necesidades de determinados sectores de la ciudadanía¹¹³.

Además de lo anterior, 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; deben utilizar los canales y procedimientos establecidos en los marcos jurídicos que regulan la participación de los ciudadanos en los asuntos urbanos; deben 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.

Todo lo anterior hace difícil la autogestión urbana, al menos en la forma en que la presenta Lefebvre: un conocimiento y dominio de las propias condiciones de existencia¹¹⁴, que implica manejar las decisiones colectivas en lugar de entregarlas enteramente a las instituciones gubernamentales y sus funcionarios¹¹⁵.

En el afán de permanecer dentro de los sistemas de recompensas y financiación que ofrecen los gobiernos, las organizaciones y sus dirigentes buscan encuadrarse dentro de los marcos que les impone la legalidad. Ello promueve 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 —como dice Sennet— con ello propendan a borrar 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, no le interesa lo

¹⁰⁹ Tapia, 2017.

¹¹⁰ Madden, 2014.

¹¹¹ Garnier, 2010.

¹¹² Pratchett, 2004.

¹¹³ Andersson y Musterd, 2005.

¹¹⁴ Lefebvre 2009, p. 135.

¹¹⁵ Lefebvre, 1970.

desconocido¹¹⁶. De este modo, el valor de la heterogeneidad social, la diversidad y la posibilidad de encuentro y contacto con el otro, características fundamentales de lo urbano, perderían fuerza en el contexto barrial¹¹⁷.

Finalmente, enfrentados los habitantes del barrio a la presión que intenta mantenerlos en marcos limitados de acción, se despolitizan en el sentido profundo del término¹¹⁸. Erigiendo en regla lo cuantitativo y limitando lo cualitativo —esto es, la diferencia—, habitar y habitante se retiran, dejan paso a los especialistas. Se congela la capacidad de imaginar y crear lo urbano. Se reduce lo posible a lo factible¹¹⁹. Se “estimula” que el pensamiento y el deseo se circunscriban a lo que “debe ser” la vida urbana. De este modo, todo esfuerzo por aspirar a la totalidad (lo político) y a la creación es aplacado. Ideológica, técnica y políticamente, lo cuantitativo se erige en regla, en norma, en valor¹²⁰.

3. Fragmentación y despolitización vecinal en España y Chile

Se ha mostrado que la idea dominante de barrio impregna las políticas urbanas y, a través de ellas, institucionaliza una concepción de lo vecinal. Esta concepción tiene dos componentes principales: la fragmentación y la despolitización. En un espacio vecinal fragmentado se encapsulan espacialmente las relaciones sociales urbanas. El barrio, en tanto espacialidad predefinida, determina el alcance de las relaciones sociales y su organización. Esta espacialidad tiende a estar acotada a partir de una lógica de proximidad restringida, centrada en lo residencial; así, el alcance de las relaciones de vecindad queda sometido al ámbito del encuentro cotidiano cara a cara. Se privilegian los vínculos fuertes y cohesivos al interior del barrio (lo comunitario), en desmedro de los vínculos débiles y configuraciones más diversas y plurales que permitirían conectar con actores situados más allá de la delimitación espacial. El barrio se centra en sí mismo, viviendo en una especie de hiperlocalismo que crea la ilusión de desconexión de todo proceso urbano que no le afecte de manera evidente y directa. El entorno —es decir, otros barrios— tienden a ser considerados más como potenciales competencias en la captura de los recursos públicos y la distribución del bienestar, que como agentes con los cuales cooperar y articularse.

En un espacio vecinal despolitizado, los sujetos y organizaciones urbanas restringen sus agendas y demandas, orientándolas hacia la reproducción cotidiana de sus comunidades, desconectándolas de las causas estructurales de los problemas del barrio y canalizándolas a través de los mecanismos formales de participación. Cada comunidad actuando en su ‘metro cuadrado’ tiene unas expectativas de éxito extremadamente acotadas, puestas

¹¹⁶ Sennet, 1975.

¹¹⁷ Link y Méndez, 2009.

¹¹⁸ Lefebvre, 1970.

¹¹⁹ Lefebvre, 1972.

¹²⁰ Lefebvre, 1970.

fundamentalmente en capturar recursos que no requieren una presión mayor y que mantienen a los Estados y gobiernos en su espacio de confort. Se produce una desarticulación del trabajo a nivel territorial que impediría a los actores observar las potencialidades de la acción conjunta, o la multiplicidad de recursos combinados que potencialmente podrían ser movilizados.

Para ejemplificar los procesos de fragmentación y despolitización vecinal, revisaremos algunos elementos de la trayectoria de lo vecinal en Chile y España. Lo que se busca no es hacer un análisis exhaustivo de cada caso, sino mostrar cómo, con sus diferencias, en cada uno es posible observar la penetración de políticas urbanas que promueven una concepción de la vida vecinal fragmentada y despolitizada.

3.1 Lo vecinal en Madrid y Barcelona

Los procesos de concentración urbana que se iniciaron en los años cincuenta no tuvieron un correlato en la producción de condiciones de habitabilidad adecuadas para la vida de las personas. En las zonas metropolitanas, principalmente en Madrid, Barcelona y Vizcaya, el crecimiento urbano se entendió básicamente como una oportunidad para proveer de mano de obra a la naciente industria y desarrollar el sector inmobiliario a través de proyectos de renovación urbana que implicaron intervenciones agresivas, erradicaciones, remodelaciones y construcción masiva de nuevas viviendas¹²¹.

Entre los años 1969 y 1974, y ante la incapacidad de las administraciones locales para contener la demanda social y dar condiciones de gobernabilidad urbana a los inversores, se implementó un paquete de reformas que buscaba ordenar el crecimiento urbano y el uso del suelo: i) una política de ordenación de zonas industriales que daba prioridad a las zonas metropolitanas; ii) un decreto de Actuaciones Urbanas que, delimitando áreas y usos, buscó preparar las condiciones para la intervención del gran capital; y iii) un plan de habitabilidad que implicó la privatización de la producción de la vivienda, la creación de grandes polígonos urbanos periféricos y un programa de realización de equipamientos mínimos¹²².

Sin embargo, la agresividad de las intervenciones urbanas en las zonas consolidadas (remodelaciones, expropiaciones, erradicaciones), la degradación de las condiciones de vida producida por la localización periférica de las nuevas viviendas y su mínimo acceso a equipamiento y el estímulo del movimiento sindical (y, en menor medida, del cooperativo y eclesial de base)¹²³ hizo eclosionar el movimiento vecinal, apoyado en la Ley de Asociaciones de 1964.

¹²¹ Borja, 1975.

¹²² Borja, 1975.

¹²³ Acebal, 2015.

Durante la dictadura franquista, el movimiento vecinal se constituyó en un espacio donde se articularon diversas organizaciones sociales y políticas, y también en uno de los pocos ámbitos de resistencia. Fue activo en la defensa de los derechos civiles y tuvo importantes logros en el plano del derecho a la vivienda y en la lucha por evitar grandes proyectos especulativos¹²⁴. El movimiento vecinal fue en esos años un actor político de primera línea, con capacidad de pensar y actuar en la ciudad¹²⁵.

La fuerte movilización social que tuvo lugar en este periodo, trajo como resultado el reconocimiento del movimiento vecinal como interlocutor en los procesos urbanos, lo que permitió la apertura de procesos de negociación con los ayuntamientos tardofranquistas y la alianza con colectivos profesionales (arquitectos, urbanistas, abogados y geógrafos) especialmente durante el periodo 1976-1979, que culminarían en los consensos urbanos alcanzados en la primera legislatura de los ayuntamientos democráticos (1979-1983) cristalizando en el diseño y aprobación de los Planes Especiales de Reforma Urbana (PERI) de Barcelona y los planes de remodelación de barrios en Madrid¹²⁶.

Uno de los aspectos más destacables del movimiento vecinal en este periodo fue su capacidad de articularse en redes de asociaciones para abordar problemas que iban más allá del propio barrio. La lógica de escalar las luchas urbanas está muy en relación con el influjo que recibió del movimiento sindical: “En la medida que la población es la misma o parecida, las reivindicaciones laborales han demostrado ya la utilidad o viabilidad de los movimientos colectivos. La lucha respecto al salario tiene como corolario inmediato la lucha por la defensa o mejora de las condiciones de vida o de consumo colectivo”.¹²⁷ Las asociaciones crearon entre ellas una red de trabajo, intercambiándose asuntos, preocupaciones, acciones y ayuda. La interacción al interior del barrio y entre barrios fue lo que permitió a las asociaciones su implicancia con la estructura social más amplia. Esto se expresa en que si bien las asociaciones desarrollaban la mayor parte de su acción en relación con los asuntos del propio barrio, también tenían una agenda que las vinculaba a la ciudad, e incluso a la región. Alice Gail Bair estima que al menos un 27% de sus acciones estaban orientadas a la escala de ciudad y región¹²⁸.

A partir del retorno a la democracia, el movimiento vecinal comenzó un progresivo proceso de institucionalización¹²⁹. Muchos de los cuadros políticos y técnicos que lo acompañaron pasaron a formar parte de las administraciones locales y regionales, y desde allí impulsaron

¹²⁴ Mesa, 2017.

¹²⁵ Borja, 1975, p. 99

¹²⁶ Pérez & Sánchez, 2008.

¹²⁷ Borja, 1975.

¹²⁸ Gail, 1980, p. 41.

¹²⁹ Villasante, 2000.

una ‘regulación’ de la acción vecinal que tuvo como principio ‘devolverla’ al ámbito barrial comunitario.

En las entrevistas realizadas a distintos dirigentes vecinales de este periodo se evidencia esta percepción de que los partidos políticos recientemente legalizados consideraban que la participación del movimiento vecinal durante el periodo pre-democrático tenía un componente instrumental asociado a una estructura de oportunidades políticas cerradas que impedían el pluralismo político y el derecho de la ciudadanía a organizarse en partidos políticos. Por lo que una vez reconocido el derecho de asociación política, y celebradas las primeras elecciones democráticas, los partidos políticos abandonaron el movimiento al considerar que ya existía un marco legítimo dónde podían ser representados los intereses de los ciudadanos¹³⁰.

La cronología que propone Bonet i Marti indica que hasta 1979 se asiste al auge del movimiento vecinal, a la reivindicación de equipamientos y urbanización y a la oposición a las grandes operaciones urbanísticas con fines especulativos. El periodo que va de 1979 a 1983 es el de los consensos entre las nuevas autoridades y las asociaciones vecinales. De 1983 a 1990 se produce la regulación de la participación ciudadana y la descentralización en distritos. El primer proceso señalado dio naturaleza legal a la participación y, a la vez, introdujo cierta burocratización de la iniciativa ciudadana que dificultó la introducción de componentes deliberativos y la implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos¹³¹. De forma paralela se desarrolló un proceso de descentralización administrativa a partir de la organización en distritos, que pasarían a adquirir mayores competencias y asumir un rol de administración de proximidad¹³². En Barcelona, tal reorganización se produjo en 1984, y en Madrid se retardará hasta 1988. Entre 1990 y 2000 se iniciaron los primeros Planes Comunitarios, y con ello el énfasis comenzó a ponerse más en el fortalecimiento del espacio barrial, en tanto comunidad, que en su relación con las políticas públicas y la producción de la ciudad. Desde 2000 hasta ahora se ha impuesto la focalización de la intervención en los barrios más carenciados, junto a procesos de racionalización de la participación ciudadana:

Ambas administraciones harán una apuesta decidida para vincular los procesos de participación Ciudadana a la descentralización en barrios: con la aprobación de la medida de gobierno “Els Barris de Barcelona” de diciembre de 2008 que institucionaliza la división municipal en 73 barrios creando un nuevo espacio de participación, el consejo de barrio; y a través de la negociación entre el Ayuntamiento de Madrid y la FRAVM (Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid) de los denominados Planes de Barrio (2009) que concentra

¹³⁰ Bonet i Marti, 2012.

¹³¹ Villasante, 2000.

¹³² Borja, 2001.

actuaciones participadas en 16 barrios de la ciudad, donde se llevarán a cabo 695 actuaciones dirigidas a promover la cohesión social y el reequilibrio territorial entre barrios durante el periodo 2009-2012 (FRAVM, 2010)¹³³.

Finalmente, en Barcelona se definió un marco para actuaciones focalizadas en barrios degradados a través de la aprobación de la Ley 2/2004 del gobierno de la Generalitat para la mejora de barrios, villas y áreas urbanas que requieren atención especial; y a partir de la actual administración se instituyó el Plan de Barrios que “pone en marcha acciones sociales, económicas y urbanas para mejorar los barrios que más lo necesitan”¹³⁴.

Bonet i Martí sostiene que el proceso dominante de transformación de la relación entre lo vecinal y la producción de lo urbano, tanto en Barcelona como en Madrid, ha sido el de institucionalización; es decir, el paso desde una participación por irrupción, que problematiza la noción de interés general y establece puentes entre lo particular y universal (la parte y la totalidad), hacia una participación por invitación, iniciativa de los poderes públicos y estructurada en órganos, mecanismos y procesos participativos¹³⁵.

La institucionalización de la relación entre los vecinos y la ciudad ha tenido la escala barrial como protagonista. El fuerte movimiento vecinal de los años setenta, articulado y con posicionamiento sobre la ciudad, fue poco a poco siendo contenido espacialmente en distritos y en barrios, en agendas y demandas comunitarias acotadas a problemas de escala local, y regulado a partir de un conjunto de normativas de participación.

Pese a lo anterior, aún existe en lo vecinal un potencial de articulación y politización que se continúa expresando en ciertas coyunturas y territorios; ejemplo de ellos es el rol que tuvo el movimiento vecinal en el 15M y en la conformación de los comités de defensa del Referéndum y de la República en el marco del proceso independentista catalán; y articulaciones territoriales que sobrepasan los límites del barrio y de sus agendas internas para actuar en una escala mayor, tales como la Coordinadora de Asociaciones y entidades de Nou Barris y la red Nou Barris Acull o la Coordinadora de Asociaciones Vecinales de Vallecas en Madrid.

Lo anterior puede estar relacionado con algunas condiciones que han amortiguado el efecto de fragmentación y despolitización emanado de las actuales políticas estatales: una memoria movimientista de lo vecinal¹³⁶; su histórica vocación política, que lo llevó a ser actor de primera línea incluso durante la dictadura franquista; y la dimensión de la escala barrial utilizada y su complejidad: barrios con alta densidad de población, condición que facilita la existencia de una importante dotación de entidades comunitarias, infraestructura

¹³³ Bonet i Martí, 2012.

¹³⁴ Ayuntamiento de Barcelona, 2017.

¹³⁵ Bonet i Martí, 2012.

¹³⁶ Acebal, 2015.

pública, comercio y servicios, lo que se complementa con un conjunto de políticas de proximidad y de fortalecimiento comunitario, mejoras continuas del hábitat físico y de la financiación de actividades culturales y recreativas diversas¹³⁷. Todo esto está claramente relacionado con el hecho de que la mayoría de las reformas neoliberales en España han tenido lugar en un contexto democrático (no fue el caso de Chile) y, por lo tanto, han sido mayormente discutidas y moderadas. Esto ha implicado, por ejemplo, un rol importante del Estado en la planificación y la producción de la ciudad.

3.2 Lo vecinal en Chile

Hasta 1973, en Chile la producción de lo vecinal estuvo vinculada a un proceso ascendente de organización social relacionado a las luchas por la vivienda¹³⁸ y el equipamiento colectivo. Según encuestas de la época, más del 50% de la población participaba en la organización vecinal¹³⁹. Manuel Castells escribía en 1973:

Tal vez uno de los aspectos más específicos de la lucha de clases en Chile sea la importancia que ha tomado en ella, en particular en los últimos años, el llamado movimiento de pobladores. Definido por la contradicción estructuralmente secundaria, relativa en principio a las condiciones de vivienda y equipamiento colectivo, a parece, sin embargo, ocupando el centro de la escena política en algunas coyunturas¹⁴⁰.

En 1968, este proceso se consagró en la primera Ley de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias, la que reconoció y otorgó estatus jurídico a una realidad previamente existente¹⁴¹ a través de dos componentes. Primero, igualó la escala territorial con la organizacional, lo que implicaba que por cada Unidad Vecinal¹⁴² existía solo una organización de vecinos, lo que le daba legitimidad para actuar en representación del conjunto de los habitantes. Por otro lado, asignó a esta organización atribuciones en la promoción de procesos asociativos y en la planificación del territorio.

Todo lo anterior se cortó bruscamente a partir del golpe de Estado de 1973. Los pobladores fueron víctimas de una represión aguda y prolongada. De hecho, las juntas de vecinos fueron prohibidas en 1973 y funcionaron intervenidas durante todo el gobierno militar¹⁴³. A ello se sumaron medidas concretas de reubicación forzada de población, las cuales

¹³⁷ Villasante, 2000.

¹³⁸ Según un informe de la Oficina de Planificación Nacional (Odeplan, 1971), el déficit llegaba a casi las 600.000 unidades.

¹³⁹ Castells, 1973.

¹⁴⁰ Castells, 1973.

¹⁴¹ Delamaza, 2016.

¹⁴² Delimitación político-administrativa en que se dividía el territorio comunal.

¹⁴³ Espinoza 2003.

significaron el rompimiento de relaciones de vecindad y una rearticulación que descansó en guetos de pobreza, desconfianza y terror¹⁴⁴.

Una nueva noción de lo local restringió y delimitó la discusión política, limitándola a un espacio intermedio de articulación de demandas de equipamiento y servicios urbanos, pero escindida de reflexiones políticas a propósito del proyecto país. La municipalización y la nueva ley de juntas de vecinos fueron las principales medidas que rearticulaban lo vecinal en esta nueva lógica. Esta ley fue dictada al finalizar la dictadura (1989) y se entendió como una modificación aparentemente menor, pero que implicó la institucionalización de la desarticulación política de la organización del territorio, que ya se había producido *de facto*. La nueva norma autorizó la existencia de varias juntas de vecinos en el territorio de la unidad vecinal, lo que tuvo como consecuencia el reforzamiento de las lógicas clientelares promovidas durante la dictadura y una atomización de la organización popular¹⁴⁵.

Los procesos experimentados durante la dictadura tuvieron un efecto profundo en la organización vecinal. Los más importantes son la fragmentación de sus luchas y reivindicaciones y una reclusión a lo comunitario como espacio de resistencia y protección, a la par de una extendida desconfianza y temor hacia lo público-político.

Había también una gran desconfianza en el encuentro con la política, una gran sensibilidad comunitaria frente a la cual el partido comunista aparece como la encarnación del sectarismo y la pura lógica política. El repliegue hacia la acción comunitaria y la protesta moral, la dificultad para vincular las reivindicaciones a una apertura política ocuparon el centro de la investigación de la cual surge esta interpretación de la historia social de los pobladores¹⁴⁶.

La implementación de la agenda urbana neoliberal que comenzó en dictadura se fue reforzando y extendiendo durante la transición y la sucesión de gobiernos democráticos¹⁴⁷. El gran déficit habitacional que se arrastró durante toda la dictadura fue abordado a través de uno mecanismo de financiamiento que tuvo como actores principales al sector inmobiliario y la banca privada; y como marco de fondo, las políticas urbanas impuestas durante la dictadura: un nuevo modelo de política habitacional centrada en el subsidio a la demanda¹⁴⁸ y una política nacional de desarrollo urbano que encarnó los principios neoliberales¹⁴⁹. Así, utilizándose la modalidad de subsidio se disminuyó de manera radical

¹⁴⁴ Valdés, 1983, pp. 47 y 48.

¹⁴⁵ Drake y Jaksic, 1999, p. 393.

¹⁴⁶ Espinoza, 2003, p. 24.

¹⁴⁷ Gurovich, 2013, pp. 52-57.

¹⁴⁸ Hidalgo, 1999, p. 35.

¹⁴⁹ Gurovich, 2013, p.52.

el déficit habitacional, pero ello a costa de construir cientos de miles de nuevas viviendas de mínima habitabilidad, en entornos urbanos precarios y en localizaciones segregadas¹⁵⁰.

Dada la nueva Ley de Juntas de Vecinos, en los miles de nuevos conjuntos de vivienda construidos de acuerdo con tipologías y localizaciones definidas por los desarrolladores privados, cada nuevo grupo de propietarios podía constituir una nueva asociación. De este modo se multiplicaron las organizaciones vecinales, cada una con una jurisdicción muy reducida (200 familias eran suficientes) y ocupada de resolver los problemas de sus propios asociados.

La lógica de la atomización vecinal se siguió reforzando a través de las subvenciones y fondos concursables que las mantenían en competencia permanente¹⁵¹ y concentradas en acciones que no necesariamente obedecían a sus agendas internas, sino a los marcos temáticos y objetivos de los mismos mecanismos de financiamiento:

La demanda de las organizaciones no expresa necesariamente una voluntad de acción autónoma de las características que reviste el financiamiento, de modo que la primera se adapta a la segunda. Un reciente análisis de la relación entre hogares y proyectos de desarrollo indica que “Los recursos [públicos] fueron [...] condicionados a la capacidad de las comunidades y sus dirigentes para formular proyectos, quienes progresivamente se transformaron en hábiles especialistas” (Márquez, 2004). La ciencia de presentar un proyecto exitoso consiste en escribirlo de tal forma que la demanda se ajuste a los parámetros del fondo¹⁵².

A partir del año 2006, con el Programa de Recuperación de Barrios comenzó la rearticulación vecinal en una clave explícitamente barrial¹⁵³. Ello implicó introducir, en el discurso y en medidas prácticas, la noción de la importancia de la calidad de la oferta y la relevancia de la integración de la vivienda social. A partir de tal Programa, se interviene focalizadamente en el territorio, definiéndose áreas delimitadas en función de carencia de infraestructura, servicios y, en general, de sus residentes: la población más pobre del país. Los programas desarrollados desde este ángulo contemplan un eje de participación de la comunidad y fortalecimiento del tejido social, y en su conjunto buscan enfrentar el tema de la pobreza urbana y desigualdad centrándose en el barrio y las relaciones vecinales. No obstante, lo hacen sin abordar las lógicas urbanas que explican la condición de segregación de la población concernida,¹⁵⁴ ni redefinir la escala de barrio, lo que implicó seguir asumiendo que los límites planimétricos del conjunto habitacional construido por los desarrolladores privados constituyen fronteras naturales que delimitarían un barrio de otro.

¹⁵⁰ Rodríguez y Sugranyes, 2004.

¹⁵¹ Delamaza, 2004; Espinoza, 2004.

¹⁵² Espinoza, 2003.

¹⁵³ Larenas, 2013.

¹⁵⁴ Tapia, 2017.

Como se puede observar, las condiciones en que se producen los procesos de fragmentación y despolitización en el caso chileno son mucho más duras que en el caso español.

Primero, está la acción represiva y disciplinadora de la dictadura, que destruyó el movimiento poblacional en tanto actor con capacidad de opinión y acción en la ciudad y la sociedad. A diferencia de España, el naciente movimiento poblacional de los años sesenta y setenta terminó refugiado en estrategias de subsistencia comunitarias, alejándose de la preocupación por la ciudad y construyendo desconfianza y temor hacia lo político. De hecho, una de las frases más usadas por los dirigentes vecinales chilenos en los años noventa era “hay que dejar fuera la política de las Juntas de Vecinos”.

En segundo lugar está la acción de las políticas urbanas, que desde un intenso proceso de erradicación de los pobres a las periferias primero, y entregando al mercado la gestión del suelo y de la vivienda después, produjeron un crecimiento extendido, segregado y con entornos y equipamientos colectivos de muy baja calidad. De este modo, en la mayoría de los nuevos conjuntos (barrios) construidos a partir de 1990, la vida vecinal se desarrolló en contextos de gran precariedad.

Finalmente, el marco de políticas que se impuso a la actuación de la organización vecinal estimuló permanentemente la atomización y la competencia, y redujo las agendas vecinales a problemas cotidianos. El resultado fue una enorme fragmentación organizacional de los territorios y una escasa capacidad de acción colectiva para discutir o modificar los procesos de urbanización¹⁵⁵. Si bien en Chile existe una dotación importante de organizaciones sociales comunitarias¹⁵⁶ en las que participa un número significativo de personas¹⁵⁷, su poder para modificar el territorio es escaso. A nivel nacional, las organizaciones sociales se encuentran entre las consideradas con menos poder¹⁵⁸; los propios dirigentes y líderes vecinales reconocen la casi nula influencia de las organizaciones para hacerse escuchar por las autoridades y transmitirles sus propuestas y demandas¹⁵⁹.

Pese a sus diferencias, tanto en el caso de España como en el de Chile se constata un tránsito sistemático desde una lógica movimientista de lo vecinal, capaz de conectar lo particular y lo general, lo ‘comunitario’ y lo político, hacia otra centrada en el barrio y en la vida comunitaria, circunscrita a un marco acotado de actuación y agendas.

¹⁵⁵ Delamaza, 2016; González, 2016.

¹⁵⁶ A nivel nacional son cerca de 50.000, de las cuales cerca de un 24,7% corresponde a agrupaciones vecinales o de vivienda (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2014).

¹⁵⁷ Según las encuestas de opinión realizadas para los Informes de Desarrollo Humano del PNUD en Chile, en 2002 el 33,3% de las personas declaró pertenecer a alguna organización, cifra que se mantuvo casi inalterada en 2012, con el 32%.

¹⁵⁸ PNUD, 2005.

¹⁵⁹ Concejo Nacional de Participación Ciudadana, 2017

En el caso español, lo vecinal sigue teniendo el barrio como espacio de socialización de la vida colectiva y escala de participación en la inversión urbana; no obstante, se ha visto fuertemente disminuida su capacidad para articularse a niveles mayores y posicionarse en problemáticas de ciudad o regionales. Esto ha ocurrido a la par de un conjunto de políticas urbanas y sociales que han ido institucionalizando la acción vecinal, a la vez que han acotado sus marcos de acción y sus vínculos con la autoridad y las políticas públicas, hasta dejarlos reducidos al barrio.

Si en España el proceso de eclosión del movimiento vecinal se produjo en las postrimerías de la dictadura de Franco, en Chile estaba en su momento de despegue cuando se instaló la dictadura de Pinochet. La acción represiva y las políticas urbanas neoliberales tuvieron como resultado la destrucción del movimiento asociativo vecinal, relegándolo a un espacio de total marginalidad en los procesos urbanos siguientes. Y al tiempo que se destruía el tejido asociativo existente, se creaba uno nuevo, fragmentado y despolitizado: el barrio en su expresión más contenida e impotente.

4. Conclusión: liberar a lo urbano de la concepción neoliberal de barrio

Los procesos de fragmentación y despolitización vecinal modifican el flujo de relaciones entre lo vecinal y la totalidad urbana, limitando las posibilidades de interacción, articulación y escalamiento en el abordaje de los problemas de la ciudad y la sociedad. Con ello, 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. Tal conversión implica 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 Mayol¹⁶⁰), sino a un encapsulamiento espacial y político de la vida en la ciudad. Lo urbano vecinal, esencialmente sin forma, se entiende fijo y formalizado, negándose su condición de proceso abierto, dinámico y conflictivo, con lo cual queda convertido en producto urbano. Ello parece encarnar la paradoja entre proceso y producto, entre movimiento y resultado, entre la urbanización y lo urbano. Es, como describe Merrifield, tratar de saber con certeza tanto el movimiento como la posición de una partícula subatómica, sus características de onda y partícula¹⁶¹. Así, se busca que el barrio responda a un orden moral y político y que, en tanto espacio dominado, se aleje de la apropiación, salvo si se presenta en su forma negativa, la propiedad¹⁶².

No obstante, y pese a la porfía de tales tendencias, la fragmentación y despolitización de lo vecinal no implica ni logra negar la importancia de los espacios barriales en tanto

¹⁶⁰ Certeau, et al., 1994.

¹⁶¹ Merrifield, 2011.

¹⁶² Martínez, 2014.

portadores de identidad o sentidos de pertenencia en la construcción de lo vecinal. Tampoco consigue que se menosprecie los vínculos cohesivos, las confianzas surgidas del contacto cara a cara, ni menos los esfuerzos barriales por resistir políticas neoliberales. Lo que denominamos ‘barrio’ efectivamente reporta una referencia cotidiana a la participación del sujeto (o los sujetos) en la totalidad¹⁶³, pero no debe dar 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 que se intenta poner en cuestión no es la vida barrial, sino una concepción específica de barrio que busca fijar, congelar y delimitar las relaciones vecinales urbanas.

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 detiene 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 individuo¹⁶⁴. Incluso cuando los límites son fijos, las percepciones del tamaño de un vecindario variarán dependiendo de las características de los ocupantes y del vecindario¹⁶⁵. Uno de los críticos más astutos e insistentes de la vecindad, el planificador y teórico urbano Reginald Isaacs, invocó la afirmación de Ruth Glass según la cual “los barrios autónomos no existen. Los límites de la vida del vecindario varían según las diferentes actividades”¹⁶⁶.

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?

¹⁶³ Francq, 2003.

¹⁶⁴ Coulton, Jennings, & Chan, 2013.

¹⁶⁵ Pebley y Sastry, 2009.

¹⁶⁶ Madden, 2014

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 y, al mismo tiempo, conjugar sus potencialidades: cohesión, abundancia de vínculos fuertes y sentido de lugar, con aquellos que se han tratado como sus opuestos: articulación, vínculos débiles y flujos.

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 su práctica, 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

ALINSKY, S. *Tratado para radicales. Manual para revolucionarios pragmáticos*. Madrid: Traficantes de Sueños, 2012 [Edición original: Nueva York: Random House, 1971].
Versión digitalizada en <http://bit.ly/2myiLPs>. Licencia Creative Commons, No Comercial.

ANDERSSON, R.; MUSTERD, S. Area-based Policies: A Critical Appraisal. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, vol. 96, n.º 4, 2005, p. 377-389.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9663.2005.00470.x>

ATKINSON, R.; DOWLING, R.; MCGUIRK, P. Home/ Neighbourhood/City/+. *Environment and Planning*, 2009, vol. 41, n.º 12, p. 2816-2822.
<https://doi.org/10.1068/a42110>

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA. *El Plan de los barrios de Barcelona*.
<http://pladebarris.barcelona/es>

BARINGO, D. 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*, vol. 0, n.º 3, 2014, p. 119–135.

BETTIN, G. *Los sociólogos de la ciudad*. Versión castellana de M. GALFETTI. Revisión general por M. TATJER MIR. Madrid: Gustavo Gili, 1982.

BONET i MARTI, J. El territorio como espacio de radicalización democrática. Una aproximación crítica a los procesos de participación ciudadana en las políticas urbanas de Madrid y Barcelona. *Athenea DigitalK*, vol. 12, n.º 1, 2012, p. 15-28.

BORJA, J. *Movimientos sociales urbanos*. Buenos Aires: Ediciones Siap-Planteos, 1975.

- BRAKARZ, J. BID: 25 años de mejoramiento de barrios. En ROJAS, E. (ed.). *Construir ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*. Washington DC: Banco Iberoamericano de Desarrollo (BID), Fondo de Cultura Económica, 2009, p. 159-171.
- BRENNER, N. Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960–2000. *Review of International Political Economy*, vol. 11, n° 3, 2004, p. 447-488.
- BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. ¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas / After Neoliberalization? Methodological Strategies for the Investigation of Contemporary Regulatory Transformations. *Urban*, vol. 0, n° 1, 2011, p. 21–40.
- BRENNER, N.; THEODORE, N. Cities and the Geographies of “Actually Existing Neoliberalism.” *Antipode*, 2002a, vol. 34, n° 3, p. 349–379. <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00246>
- BRENNER, N.; THEODORE, N. Preface: From the “New Localism” to the Spaces of Neoliberalism. *Antipode*, 2002b, vol. 34, n° 3, p. 341-347. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.475.9527&rep=rep1&type=pdf>
- CASTELLS, M. Movimientos de pobladores y lucha de clases en Chile. *EURE*, vol. 3, n° 7, 1973, p. 9-35. <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/834>
- CERTEAU, M. de; GIARD, L.; MAYOL, P. *La invención de lo cotidiano. 2. Habitar, cocinar*. Nueva edición revisada y aumentada presentada por GIARD, L. Traducción de PESCADOR, A. México, DF: Universidad Iberoamericana; Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, 1999, 271 p.
- 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, 2017. <http://consejoparticipacion.cl/content/uploads/2017/01/informe-final.pdf>
- DAVIDSON, M.. Spoiled Mixture: Where Does State-led ‘Positive’ Gentrification End? *Urban Studies*, 2008, vol. 45, n° 12, p. 2385–2405. <https://doi.org/10.1177/0042098008097105>
- DEEGAN, M. J. The Chicago School of Ethnography. En ATKINSON et al. (eds.), *Hanbook of Ethnography*. London: SAGE Publications, 2001. <http://dx.doi.org/10.4135/9781848608337.n1>

- DELAMAZA, G. Políticas públicas y sociedad civil en Chile: el caso de las políticas sociales (1990-2004). *Política*, 2004 [en línea]: [Fecha de consulta: 21 de noviembre de 2017]. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64504306>
- DELAMAZA, G. Una mirada a los procesos de acción colectiva en Chile. En BOYCO, P.; LETELIER, F; GUALTEROS, J. (eds.), *Acción colectiva, articulación y territorio. Notas del Seminario–Encuentro ACT 2015* (Talca, 12 y 13 de diciembre 2015) (p. 4-7). Serie Aprendizajes Colectivos, N° 2. 2016. Santiago de Chile: Ediciones SUR. <http://bit.ly/2zNTXcl>
- DRAKE, P.; JAKSIC, I. modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa. Santiago de Chile: LOM Ediciones, 1999.
- ESCOLAR, M. Fabricación de identidades y neocorporativismo territorial. En HERZER, H. (ed.). *Ciudad de Buenos Aires: gobierno y descentralización*. Buenos Aires: Centro Educativo Asistencial (CEA)-Ciclo Básico Común (CBC, Universidad de Buenos Aires), 1996, p. 157-178.
- ESPINOZA, V. De la política social a la participación en un nuevo contrato de ciudadanía. *Política*, 2004 [en línea] [Fecha de consulta: 21 noviembre 2017]. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64504307>
- ESPINOZA, V. Historia social de la acción colectiva urbana: Los pobladores de Santiago, 1957-1987. *EURE*, vol. 24, n.º 072, 2003, p. 71-84. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71611998007200004>
- FISHER, R. *Let the people decide: neighborhood organizing in America*. New York: Twayne, 1984.
- FORREST, R. Who cares about neighbourhoods? *International Social Science Journal*, 2008, vol. 59, n° 191, p. 129-141. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2451.2009.00685.x>
- GAIL, A. *Crecimiento urbano y participación vecinal*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. Colección Monografías, n.º 33, 1980.
- GALSTER, G.; ANDERSSON, R.; MUSTERD, S. Who is affected by neighbourhood income mix? Gender, age, family, employment and income differences. *Urban Studies*, 2010, vol. 47, n° 14, p. 2915-2944. <https://doi.org/10.1177/0042098009360233>
- GARNIER, J.-P. 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. *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 2011, vol. 16, n° 909, 2010, p. 1–15.

GONZÁLEZ, R. Una mirada a los procesos de acción colectiva en Chile. En BOYCO, P., LETELIER, F.; GUALTEROS, J. (eds.). *Acción colectiva, articulación y territorio. Notas del Seminario–Encuentro ACT 2015* (Talca, 12 y 13 de diciembre 2015) (p. 4-7). Serie Aprendizajes Colectivos, N° 2. 2016. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
<http://bit.ly/2zNTXcI>

GORELIK, A. Para una agenda política de reformas urbanas. En *Miradas sobre Buenos Aires, historia cultural y crítica urbana*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2004.

GOUGH, J. Neoliberalism and socialisation in the contemporary city: Opposites, complements and instabilities. *Antipode*, vol. 34, n° 3, 2002, p. 405–426.
<https://doi.org/10.1111/1467-8330.00248>

GUROVICH, A. El desarrollo del paradigma neoliberal en la experiencia urbanística chilena. En LÓPEZ, E.; ARRIAGADA, C.; JIRÓN, P.; ELIASH, H. *Chile urbano hacia el siglo XXI: investigaciones y reflexiones de política urbana desde la Universidad de Chile*. Santiago de Chile: Universitaria, 2013, p. 52-57.

HARVEY, D. The new urbanism and the communitarian trap. *Harvard Design Magazine, Changing Cities plus the New Urbanism, Gender and Design*, 1997, n° 1 s/s, p. 68.

HIDALGO, R. La vivienda social en Chile: La acción del Estado en un siglo de planes y programas. *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. 3, n° 45, 1999. <http://www.ub.edu/geocrit/sn-45-1.htm>

HUNTER, A. The urban neighborhood: its analytical and social contexts. *UrbanAffairs Quarterly*, vol. 14n n.° 3, 1979, p. 267-88.

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

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

LARENAS, J. ¿Es posible promover la integración social sin política urbana? Diagnóstico y reflexiones. En: LÓPEZ, E.; ARRIAGADA, C.; JIRÓN, P.; ELIASH, H. *Chile urbano hacia el siglo XXI: investigaciones y reflexiones de política urbana desde la Universidad de Chile*. Santiago de Chile: Universitaria, 2013, p. 257-264.

LEFEBVRE, H. *De lo rural a lo urbano*. Antología preparada por GAVIRIA, M. Barcelona: Anthropos, 1991. [https://www.insumisos.com/LecturasGratis/lefebvre henri - de lo rural a lo urbano.pdf](https://www.insumisos.com/LecturasGratis/lefebvre%20henri%20-%20de%20lo%20rural%20a%20lo%20urbano.pdf)

LEFEBVRE, H. La producción del espacio. *Papers: Revista de Sociología*, 1974, Vol. 3, p. 219-229. <http://dx.doi.org/10.5565/rev/papers/v3n0.880>

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

LEFEBVRE, H. *Manifiesto diferencialista*. México, DF: Siglo XXI Editores, 1972.

LETELIER, F.; TAPIA, V.; BOYCO, P. *Reformas neoliberales y poder local*. Talca / Santiago de Chile: Universidad Católica del Maule / Corporación SUR, 2017.

LINK, F.; MÉNDEZ, M. Ciudad y ciudadanía : ¿el barrio como factor de integración urbana? En *Informe de Encuesta Nacional UDP 2009, Chile 2009: Actitudes y percepciones sociales*, 2009, p. 75–83.
<http://www.icsoc.cl/images/encuestaUDP2009/soc1.pdf>

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

MARTIN, D. Enacting neighborhood 1. *Urban Geography*, vol. 24, n.º 5, 2003, p. 361–385. <https://doi.org/10.2747/0272-3638.24.5.361>

MARTÍNEZ, E. 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. 25 p. <http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2014/Emilio%20Martinez.pdf>

MARTÍNEZ, E. Introducción. En EZRA PARK, R. (ed.). *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 1999, p. 7-37.

MASSEY, D. Un sentido global del lugar. En MASSEY, D., *Un sentido global del lugar*. Barcelona: Icaria Editorial, 2012, p. 112–228.

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

MESA, A. *El movimiento vecinal de Barcelona: una historia de vuelta a empezar*. Metrópoli abierta. Barcelona: Metrópoli Abierta, 2017. http://www.metropoliabierta.com/opinion/el-movimiento-vecinal-de-barcelona-una-historia-de_757_102.html

MORELL, M. La barrialización de la ciudadanía. Localizando el urbanismo neoliberal en Ciutat de Mallorca. *X Coloquio Internacional de Geocrítica. Diez años de cambios en el*

mundo, en la geografía y en las ciencias sociales, 1999-2008. Barcelona, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/365.htm#_edn1

MOULAERT, F.; PARRA, C.; SWYNGEDOUW, E. Ciudades, barrios y gobernanza multiescalar en la Europa urbana. *EURE*, vol. 40, n° 119, 2014, p. 5-24. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612014000100001>

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

PARK, R. E. *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 1999. <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*, vol. 5, n.º 1, p. 239. <https://doi.org/10.2307/3004850>

PAVEZ, M. I. 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° 474, 2008, s/p.

PECK, J.; TICKELL, A. Neoliberalizing Space. *Antipode*, 2002, vol. 34, n° 3, p. 380–404. <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00247>

PEREZ, V.; SÁNCHEZ, L. (eds.) *Memoria ciudadana y movimiento vecinal. Madrid 1998-2008*. Madrid: Los libros de la Catarata, 2008.

PERRY, C. *The neighborhood unit. A scheme of arrangement for the family-life community*. Vol. VII of The Regional Plan of New York and its Environs, titled Neighborhood and Community Planning. New York: Russell Sage Foundation, 1929, reprinted New York: Arno Press, 1974.

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

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) Chile. auditoria a la democracia: más y mejor democracia para un chile inclusivo. Santiago de Chile: PNUD, 2014.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) Chile. *Informe de desarrollo humano: El Poder, ¿para qué y para quién?* Santiago de Chile: PNUD, 2005.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) Chile. *Informe de desarrollo humano: Más Sociedad para gobernar el futuro* Santiago de Chile: PNUD, 2002.

RODRÍGUEZ, A.; SUGRANYES, A. (eds.). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago de Chile: Ediciones SUR, 2005. <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=81>. [Consultado en: 01-12-2017]

ROJAS, E. (ed.). *Construir ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*. Washington DC: Banco Iberoamericano de Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, 2009.

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

SHARKEY, P.; FABER, J. W. Where, when, why, and for whom do residential contexts matter? Moving away from the dichotomous understanding of neighborhood effects. *Annual Review of Sociology*, 2014, vol. 40, n° 1, p. 559-579. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-071913-043350>

SILVER, C. Neighborhood planning in historical perspective. *Journal of the American Planning Association*, 1985, vol. 51, n° 2, p. 161-174. <https://doi.org/10.1080/01944368508976207>

SIMMEL, G. La metrópolis y la vida mental. *Bifurcaciones: Revista de Estudios Culturales Urbanos*, n° 4, 2005. <http://www.bifurcaciones.cl/004/reserva.htm>

SUBIRAT, J. Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? factores de cambio en la política y en las políticas. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, n.º 74, 2010, p. 16-35

SUTTLES, G. D. *The social construction of communities. Studies of urban society*. Chicago, Il: University of Chicago Press, 1972.

TAPADA, M. El barrio desde una perspectiva antropológica. En *Repensar Bonpastor. Tejiendo historias urbanas de Barcelona desde el umbral de las Casas Barata*. Barcelona: Col·lectiu Repensar Bonpastor, 2013, p. 204-208.

TAPADA-BERTELI, T.; ARBACI, S. (2011). Proyectos de regeneración urbana en Barcelona contra la segregación socioespacial (1986-2009): ¿solución o mito? *ACE: Architecture, City and Environment*, vol. 6, n.º 17, 2011, p. 187-222. <http://dx.doi.org/10.5821/ace.v6i17.2534>

TAPIA, V. 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, 2016.

THEODORE, N.; PECK, J.; BRENNER, N. Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales* [Santiago de Chile: SUR], 2009, vol. 66.
<http://www.sitiosur.cl/r.php?id=898>

TOMÁS, M.; CEGARRA, B. Actores y modelos de gobernanza en las Smart Cities. *URBS. Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales*, vol. 6, n° 2, 2015, p. 47-62.
http://www2.ual.es/urbs/index.php/urbs/article/view/tomas_cegarra

VALDÉS, T. El problema de la vivienda: políticas estatales y movilización popular. *Documento de trabajo 195*, 1983. Santiago de Chile: FLACSO, 1983.

VILLASANTE, T.; GUTIÉRREZ V. El movimiento vecinal: trayectoria y perspectivas. En GRAU, E.; IBARRA GÜELL, P. (coords.). *Localización: Participando en la red: anuario de movimientos sociales*. Barcelona: Icaria, 2000, p. 70-86.

WARREN, D. I. The functional diversity of urban neighborhoods. *Urban Affairs Review*, vol. 13, n.º 2, 1977, p. 151-180.

WELLMAN, B. The community question: The intimate networks of East Yorkers. *American Journal of Sociology*, vol. 84, n° 5, 1979, p. 1201-1231.
<http://dx.doi.org/10.1086/226906>

WELLMAN, B.; LEIGHTON, B. Networks, neighborhoods, and communities: Approaches to the study of community question. *Urban Affairs Quarterly*, vol. 14, n° 3, 1979, p. 363-390. <https://doi.org/10.1586/14789450.4.2.239>

Políticas de fragmentación vs. Prácticas de articulación: limitaciones y retos del barrio como dispositivo de planificación neoliberal en Chile¹⁶⁷

Introducción

En Chile existe una dotación importante de organizaciones sociales comunitarias en las que participan un número significativo de personas (PNUD, 2014).¹⁶⁸ Sin embargo, estas cuentan con escaso poder para modificar el territorio. A nivel nacional, la carencia de poder de las organizaciones sociales no solo ha sido documentada por diversos estudios (PNUD, 2000; PNUD, 2004; CEUT, 2014); también ha sido puesta en evidencia por expertos y por dirigentes y líderes vecinales. Al unísono, todos ellos reconocen una escasa influencia de estos organismos para transmitir demandas y propuestas a las autoridades competentes (Concejo Nacional de Participación Ciudadana, 2017). Esta situación se ve agravada porque las entidades asociativas existentes generalmente no tienen una trama intergrupual sólida ni tampoco relaciones de cooperación estables. Por lo mismo, la vinculación de cada unidad con otros grupos no se manifiesta en términos de integración o de participación en estructuras, o movimientos asociativos de mayor alcance, capaces de dinamizar la sociedad (PNUD, 2000; Delamaza, 2016; González, 2016).

La debilidad del tejido asociativo territorial chileno está vinculada con dos procesos: en un primer momento, entre 1973 y 1989, con un proceso de destrucción del movimiento poblacional, actor con capacidad de opinión y acción en la ciudad y en la sociedad de entonces. Durante este periodo de dictadura militar 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, esta debilidad se vincula con 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 las políticas de organización vecinal que estimularon la atomización, la competencia y la limitación de las agendas vecinales. Resultado de lo anterior es la gran 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; González, 2016).

¹⁶⁷ Letelier Troncoso, L. F., Tapia Barria, V. C., Irazábal, C., & Boyco Chioino, P. (2019). Políticas de fragmentación vs. prácticas de articulación: limitaciones y retos del barrio como dispositivo de planificación neoliberal en Chile. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 81, 2698, 1–38. <http://dx.doi.org/10.21138/bage.2698>

¹⁶⁸ En Chile existen cerca de 50 000 organizaciones; de ellas, cerca de un 24,7 % corresponde a agrupaciones vecinales o de vivienda.

Este estudio se sustenta en dos hipótesis: La primera hipótesis es que un elemento central en el proceso de creación y legitimación de un nuevo tipo de tejido asociativo ha sido la utilización ideológica de la noción de “barrio”. Asumimos que la acepción neoliberal de barrio funciona como un mecanismo que, en primer lugar, sirve para la producción social del espacio capitalista contemporáneo (creación de formas materiales y simbólicas o no-materiales que sostienen las relaciones de producción y acumulación de capital), y en segundo lugar, contribuye a la reproducción misma de ese espacio, es decir, al mantenimiento y a la legitimación de acciones y configuraciones espaciales que promueven el privatismo, el desmantelamiento del estado de bienestar y la mercantilización y financialización de la producción de la ciudad. Es necesario enfatizar por lo tanto la diferencia entre barrio como dispositivo ideológico, que guía las distintas prácticas sociales y, por añadidura, señala qué es lo que se puede hacer (y lo que no), y qué se puede desear (y qué no)¹⁶⁹ y la “vida de barrio”, es decir, las relaciones y prácticas cotidianas que producen y reproducen identidades y sentidos de pertenencia.

La concepción ideológica de barrio a la que hacemos referencia tiene su sustento conceptual en las ideas modernistas de la Escuela de Chicago, donde la idea dominante de barrio lleva implícita una concepción fragmentada del espacio urbano, donde las comunidades se cohesionan cooperando internamente y compitiendo con el entorno. Vistos así, los barrios serían espacios que se tocan pero que no se interpenetran; por lo tanto, tienen limitada conexión con la totalidad y con los procesos que la producen. En virtud de su enorme poder para producir mapas cognitivos, es decir, marcos interpretativos a través de los cuales clasificamos, separamos y simplificamos lo urbano (Suttles, 1972), esta concepción se presentó como la escala de gobernanza ideal para aquello que se ha denominado como “nuevo localismo” (Brenner & Theodore, 2002): la búsqueda de soluciones a los problemas sociales y económicos mediante el traspaso de la responsabilidad a las áreas locales (Martin, 2003). Esta perspectiva se ha venido consolidado en Europa, Estados Unidos y América Latina desde los años ochenta (Atkinson, Dowling & McGuirk, 2009).

La segunda hipótesis es que al ser sostenidas ideológicamente, la fragmentación y la marginalización de lo vecinal en la producción de la ciudad pueden ser modificadas si, en su praxis, los actores urbanos problematizan las concepciones tradicionales de barrio.

Para abordar las hipótesis se analizan dos casos de articulación de organizaciones vecinales en Talca¹⁷⁰ —ciudad intermedia ubicada en la zona centro sur de Chile— en los cuales es

¹⁶⁹ Regulación se lleva a cabo mediante la legitimación, crítica y proyección de determinados órdenes sociales, temporales y espaciales (Hidalgo, Santana & Alvarado, 2016).

¹⁷⁰ Sin desconocer la existencia otros casos, de articulación vecinal en Chile el artículo se ha centrado en dos territorios específicos de una ciudad intermedia para hacer una reconstrucción histórica de sus trayectorias

posible observar que incluso en territorios hiperfragmentados, los actores sociales pueden construir relaciones y desarrollar estrategias de acción que van más allá de las delimitaciones que establece la noción dominante de barrio y construir nuevos escalamientos vecinales. En las experiencias que se analizan en este trabajo se identifican tres procesos principales. En primer lugar, a partir de la complejización de las relaciones entre actores vecinales se modifican las territorialidades, las cuales van más allá de límites administrativos o “naturales” de poblaciones o villas. En segundo lugar, comienza a constituirse un nuevo actor: una red de organizaciones y comunidades vecinales articuladas por vínculos débiles que se desacoplan de las lógicas imperantes de competición. En tercer lugar, comienzan a surgir nuevas lógicas de acción vecinal, tradicionalmente supeditadas al poder de las autoridades y acotadas a pequeños problemas cotidianos. Con ellas, se comienza a visualizar una relación más simétrica entre las organizaciones y comunidades vecinales y las instituciones de gobierno, así como una progresiva politización de los problemas urbanos que es potencialmente capaz de sacar a las autoridades de sus zonas de confort. Sin embargo, el tránsito de lo vecinal cerrado a lo vecinal abierto aún es frágil e intermitente, y requiere estímulos externos para ser desatado y sostenido. Son necesarios marcos institucionales que faciliten el escalamiento de las relaciones vecinales y la construcción (o recuperación) de aproximaciones que permitan entender lo vecinal en su dimensión relacional, política y multiescalar.

El artículo se divide en cuatro partes: la primera, de carácter teórico, ofrece una aproximación al concepto de barrio como dispositivo ideológico, su incorporación en las políticas urbanas y aportes conceptuales que la discuten y abren perspectivas alternativas para observar lo vecinal. En la segunda se analizan la introducción de la ideología de barrio en el Chile de pos-dictadura y se revisan dos casos de la ciudad de Talca. En ellos, a partir de un tejido vecinal fragmentado, se evidencian episodios de articulación vecinal que conllevan a un incremento en la capacidad de los actores sociales para incidir en la producción del territorio. La tercera parte, propone una lectura conceptual de los casos analizados y esboza una definición más abierta y compleja de lo vecinal. Finalmente, en la conclusión se sostiene que si bien los casos muestran un tránsito hacia una modalidad más abierta de lo vecinal, sus resultados son incipientes y frágiles, y que en un contexto político y académico donde la noción neoliberal de barrio¹⁷¹ es dominante, proponer conceptualizaciones alternativas es un desafío pendiente y sostenido.

asociativas. En estos casos los autores han jugado un papel de facilitadores en el marco de un proceso de Investigación Acción Participativa.

¹⁷¹ Aceptación neoliberal de barrio por cuanto funciona como un mecanismo que, en primer lugar, sirve para la producción social del espacio capitalista contemporáneo (creación de formas materiales y simbólicas o no-materiales que sostienen las relaciones de producción y acumulación de capital), y en segundo lugar, contribuye a la reproducción misma de ese espacio, es decir, al mantenimiento y a la legitimación de acciones y configuraciones espaciales que promueven el privatismo, el desmantelamiento del estado de bienestar y la mercantilización y financiarización de la producción de la ciudad.

1. Políticas de fragmentación: la ideología de barrio en las políticas urbanas

La crisis de cohesión social provocada por el avance de la ciudad industrial fue el problema central que abordaron los investigadores de la Escuela de Chicago durante las primeras cuatro décadas del siglo XX. De acuerdo con su perspectiva, la cohesión se jugaba en el ámbito de las comunidades vecinales, definidas como comunidades ecológicas constituidas por una población (a) organizada territorialmente, (b) más o menos arraigada al suelo que ocupaba y (c) conformada por unidades individuales que vivían en una relación de mutua interdependencia simbiótica (Park, Burgess & McKenzie, 1925).

Desde el enfoque de la ecología humana, la comunidad mantiene su integridad e identidad como unidad individual a lo largo de su ciclo vital. Pieza clave en la preservación de este ciclo es el mecanismo de la competencia que permite a las comunidades preservar su equilibrio o recuperarlo tras algún cambio importante en el entorno. La respuesta al problema de la cohesión consistiría, entonces, en resguardar, promover y restituir la comunidad vecinal toda vez que ella sea portadora de valores que aseguran la socialización cohesiva de sus miembros (Park, 1999). Dado que desde esta perspectiva ecológica el orden en la ciudad es producto de leyes asimilables a las leyes naturales, es posible —y deseable incluso— actuar sobre cada vecindario como si se tratara de una realidad independiente, sin tener que preocuparse de las condiciones estructurales que lo rodean y lo producen, como plantea Martínez en su introducción a *La Ciudad y Otros Ensayos de Ecología Urbana* de Park (1999).

Esta formulación se materializó en la idea de vecindario incorporada en las políticas públicas en Estados Unidos a través de diversos programas de renovación urbana. En la cúspide de su aplicación en instrumentos de planeamiento urbano está la “unidad vecinal” del urbanista neoyorkino Clarence Perry. 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, y la configuración de espacios urbanos de referencia y el acceso seguro a escuelas, centros de salud y parques (Perry, 1974). Su interés era crear vecindarios funcionales, seguros y atractivos, con un sentido de comunidad, especialmente para las familias nucleares, con niños, y de ingresos medios y altos.

De este modo, la unidad vecinal fue definida como un ambiente físico donde una madre con su hija o hijo no corrieran el riesgo de tener que atravesar una arteria de tránsito alto al dirigirse a la escuela; y por cierto, la escuela debía 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 lugar de trabajo; y los niños, las áreas de juego seguras donde sociabilizar con sus pares (Pavez, 2008). Uno de los beneficios declarados en el plan de Perry es la configuración de comunidades locales autocontenidas, capaces de aislar a sus residentes de la obligación de interactuar con otros

grupos sociales estimados incompatibles, “desafío” que siempre impone la gran ciudad (Silver, 1985, p. 166). Pese a la predominancia de este enfoque, es posible identificar experiencias comunitarias alternativas. La Industrial Areas Foundation, IAF (Fundación Áreas Industriales), por ejemplo, es una red de organizaciones comunitarias, sindicales, religiosas y profesionales que superan los límites de los vecindarios tradicionales y abordan todo tipo de problemáticas urbanas (Suttles, 1972). Como diría Martínez en su introducción, ellas trascienden la visión contenida, idealizada y armoniosa de lo vecinal, reivindicando su papel político (Park, 1999).

En el pasado reciente, nuevos enfoques sociológicos restaron importancia a la espacialidad de lo vecinal y privilegiaron su componente relacional (Keller, 1979), relativizando con ello la escala como una variable dependiente de las estrategias que las comunidades implementan ante sus potenciales oponentes o aliados (Suttles, 1972). A diferencia de lo que sostiene la concepción neo-ecológica de barrio, para estos autores lo más propio de lo vecinal no es su delimitación física ni su forma urbana, sino las relaciones, estrategias y prácticas de vecindad (Hunter, 1979; Jacobs, 1961; Keller, 1979; Suttles, 1972; Wellman, 1979). El contenido de lo vecinal es definido por las propias relaciones, los usos, las necesidades y las estrategias de los sujetos. Desde una concepción relacional, el espacio existe en función de las relaciones que se establecen en él (Harvey, 2012). Jane Jacob, por ejemplo, sostuvo que el vecindario residencial, el barrio, sería demasiado grande para poseer capacidades eficaces o significado real, en tanto que habitar urbano cotidiano; y al mismo tiempo, demasiado pequeño para funcionar como un área capaz de construir poder (Jacobs, 1961). Estas concepciones intentaron alertar del error de una visión uniformadora de los vecindarios y de la estandarización de los programas orientados hacia ellos (Warren, 1977). Del mismo modo, estas ideas exaltaron la relación dialéctica entre las características y problemas de los barrios y los contextos y procesos urbanos más generales (Hunter, 1979). En una línea similar, autores más recientes como Doreen Massey han planteado la necesidad de pensar los lugares no como áreas contenidas dentro de unos límites físicos (barrios), sino como momentos articulados en redes de relaciones e interpretaciones sociales referenciadas por diversas escalas del habitar urbano susceptible de ser afectado tanto por la dimensión local como por la global (Massey, 2014).

Sin embargo, las principales corrientes sociológicas se han mantenido alejadas de las concepciones alternativas a la noción de vecindario (Madden, 2014) y la planificación urbana se ha empeñado en producir delimitaciones geográficas de manera voluntarista (Coulton, Jennings, & Chan, 2013) e interesada.¹⁷² Ello desconoce que los ejercicios de

¹⁷² Una de las expresiones contemporáneas más perversas de delimitaciones barriales voluntaristas se manifiesta en la práctica que en Estados Unidos es conocida como “gerrymandering,” con la que los distritos electorales se reestructuran espacialmente buscando facilitar determinados resultados electorales a través del (des)empoderamiento de ciertos grupos socio-económicos o etno-raciales

mapeo cognitivo han demostrado que las percepciones de los límites y tamaño de los vecindarios varían con cada individuo (Pebley & Sastry, 2009).

Nosotros sostenemos que la visión neo-ecológica del vecindario persistió y persiste como ortodoxia, con una valoración ética y política positiva del concepto, útil a los fines de las doctrinas liberales que consideran que es al interior de la comunidad vecinal donde deben desarrollarse de manera contenida los procesos de participación y de ciudadanía urbana (Morell, 2008). Con la crisis económica y el giro neoliberal suscitado a partir de los años ochenta, el barrio —en su concepción neo-ecológica— comenzó a ser utilizado como una escala estratégica de gobernanza urbana. Estados Unidos y Europa —la Unión Europea— lideraron una nueva generación de políticas urbanas en las que el barrio adquirió un protagonismo central. En Estados Unidos, la perspectiva teórica tras este giro es la del, así llamado, efecto barrial (*neighborhood effect*). De acuerdo con esta posición, se estima que vivir en barrios pobres o problemáticos afecta las oportunidades de vida de sus residentes, en comparación con las posibilidades que ofrecen barrios considerados “mejores” (Galster, Andersson & Musterd, 2010). En el ámbito europeo, el surgimiento de estas políticas también se relaciona con tensiones raciales, desigualdad, segmentación social, falta de cohesión social y fragmentación del paisaje urbano; problemas que implican el surgimiento de los denominados barrios en crisis (*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 implementados en ciudades españolas como Madrid y Barcelona.

En América Latina, en una primera fase relacionada con políticas de radicación y legalización de asentamientos informales, se desarrollaron programas que tenían por objetivo proveer infraestructura básica a estos enclaves (v. gr., servicios como alcantarillado y agua potable). A comienzos de la década de 1990, y de acuerdo con los marcos más complejos sobre pobreza urbana propuestos por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se diseñaron intervenciones más integrales y con capacidad de complementarse con otros programas sociales. A partir de los años 2000, una tercera fase de programas de mejoramiento de barrio llevó este énfasis integral no solo a los asentamientos informales, sino también a los asentamientos precarios formales, donde el deterioro del parque habitacional de viviendas sociales había generado barrios excluidos (Sepúlveda & Fernández, 2006, p. 38). En el periodo 1986–2008, el BID financió en América Latina 37 préstamos por más de tres mil millones de dólares, además de programas con inversiones de más de cinco mil millones de dólares. De acuerdo con esta visión, tales programas estuvieron centrados en el mejoramiento de barrios, programas de vivienda y de desarrollo urbano (Brakarz, Rojas & Greene, 2002, p. 159).

En 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 regeneración y promover procesos de inclusión y cohesión social — procesos considerados básicos para la gobernabilidad democrática liberal (Atkinson et al., 2009). Sin embargo, en el urbanismo contemporáneo, de manera paralela al interés por los barrios, existe una agenda neoliberal cuyos propósitos declarados terminan convirtiendo a la ciudad en un sustrato para la obtención de plusvalías a través de crecientes procesos de gentrificación, segregación y sobreproducción de espacios urbanos exclusivos, casi siempre hostiles a los objetivos de esfuerzos urbanos colectivos más antiguos, como, por ejemplo, la lucha por la vivienda pública (Davidson, 2008; Harvey, 1997; Madden, 2014). La descentralización que supuestamente conllevaría al empoderamiento de la escala de barrio es prácticamente ficticia (Garnier, 2011). Esto permitiría al Estado seguir controlando la totalidad de la sociedad sin tener que controlarla en su totalidad. A este proceso se le denomina nuevo localismo (Brenner & Theodore, 2002) y, dentro de él, el barrio adquiere cada vez mayor relevancia, en especial, cuando los gobiernos buscan soluciones a los problemas sociales y económicos mediante el traspaso de responsabilidades a las áreas locales (Martin, 2003). Junto con apelar al barrio, la gobernanza neoliberal apela también a la comunidad, constituyendo lo que Harvey denomina la ‘trampa comunitaria’ (Harvey 1997), que consiste básicamente en la invocación de un ‘espíritu comunitario’ para solucionar los problemas de las ciudades a través de la movilización, por ejemplo, de su capital social, otra de las categorías extra-mercado que las políticas neoliberales han incorporado a su repertorio (Peck & Tickell, 2002).

La utilización del barrio-comunidad en su visión neo-ecológica como escala privilegiada de gobernanza urbana no implica solo una redistribución del poder a favor de políticas descentralizadas; también conlleva la implantación y legitimación de una concepción consecuente con lo que, de acuerdo con ella, deben ser las relaciones sociales urbanas. Tal concepción tiene un papel ideológico central en la manera actual en la que entendemos las relaciones vecinales y su papel en la producción de la ciudad. La idea dominante de barrio impregna las políticas urbanas y, a través de ellas, institucionaliza una visión cerrada de lo vecinal. Esta concepción tiene dos componentes principales: la fragmentación y la despolitización.

Por un lado, la fragmentación se refiere al encapsulamiento espacial de las relaciones sociales urbanas; es decir, el barrio, en tanto espacialidad “natural”, determina el alcance de las relaciones sociales y su organización. Esta espacialidad tiende a estar acotada a partir de una lógica de proximidad restringida y centrada en lo residencial; por consiguiente, el alcance de las relaciones de vecindad queda sometido al ámbito del encuentro cotidiano “cara a cara”. Se privilegian, por ende, los vínculos fuertes y cohesivos al interior del barrio en desmedro de los vínculos débiles y de configuraciones más diversas y plurales que permitirían conectar los barrios con actores que están más allá de la delimitación espacial. El barrio se centra en sí mismo e instaura una especie de hiperlocalismo que crea la ilusión de desconexión de todo proceso urbano que no lo afecte de manera evidente y directa. El

entorno —otros barrios— tiende a ser considerado como potencial competencia en la captura de los recursos públicos y la distribución del bienestar, y no como una red de agentes con los que es posible —y necesario— cooperar y articularse.

Por otro lado, la despolitización se refiere a la restricción de las agendas y las demandas de los sujetos y las organizaciones urbanas. Como resultado de este proceso, agendas y demandas quedan circunscritas a la mera reproducción cotidiana del quehacer comunitario. Peor aún, terminan desconectadas de las causas estructurales de los problemas del barrio y constreñidas por mecanismos formales de participación. Actuando en “su metro cuadrado”, cada comunidad tiene expectativas de éxito acotadas, puestas fundamentalmente en capturar recursos que no requieren un cambio del statu quo y que mantienen a los Estados y gobiernos en su zona de confort. Así, se produce una desarticulación del trabajo entre barrios que, a fin de cuentas, impide, o al menos desincentiva, a los actores observar las posibilidades de acción conjunta o la multiplicidad de recursos que potencialmente podrían ser co-movilizados. En su efecto más perverso, es posible afirmar que la despolitización desubjetiviza a la ciudadanía, convirtiendo a los residentes en meros clientes o consumidores urbanos.

2. Prácticas de articulación: dos casos en Chile

2.1 La ideología de barrio como concepción dominante de lo vecinal en Chile

a. La destrucción de las articulaciones vecinales

Hasta 1973, en Chile, la producción de lo vecinal estuvo vinculada a un proceso ascendente de organización social relacionado con las luchas por la vivienda¹⁷³ y los servicios urbanos. Según Castells, hacia finales del gobierno de la Unidad Popular, más del 50 % de la población participaba en organizaciones vecinales. El denominado movimiento de pobladores constituía uno de los aspectos más específicos de la lucha de clases en Chile, evidenciando las contradicciones en relación con las condiciones de vivienda y equipamiento colectivo (Castells, 1973, p. 9).

En 1968 este proceso se consagró en la primera Ley de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias que reconoció y otorgó estatuto jurídico a una realidad ya existente (Delamaza, 2016). Esta ley operó a través de dos componentes. Por un lado, igualó la escala territorial con la organizacional, maniobra que implicaba que por cada unidad vecinal¹⁷⁴ existía solo una organización de vecinos con legitimidad para actuar en

¹⁷³ Según un informe de ODEPLAN (Oficina de Planificación de Chile), entonces, el déficit llegaba a casi las 600 000 unidades (ODEPLAN, 1971).

¹⁷⁴ Delimitación político administrativa en que se dividía el territorio comunal.

representación del conjunto de los habitantes. Por otro lado, la normativa asignó a estas organizaciones atribuciones en la promoción de procesos asociativos y en la planificación del territorio.

Lo anterior se cortó bruscamente a partir del golpe de Estado de 1973 y la consecuente dictadura cívico-militar de Augusto Pinochet. Las juntas de vecinos fueron prohibidas y, durante toda la dictadura (1973-1989), estuvieron intervenidas (Espinoza, 2003). Aunque el movimiento de pobladores constituyó parte fundamental de la resistencia y adquirió protagonismo a partir de las jornadas de protesta de 1986 y 1987 que contribuyeron a la caída de la régimen dictatorial (Angelcos & Pérez, 2017; Castells, 1973; Castillo, 2014; Chateau, 1987; Garcés, 2002, 2011), la represión aguda y prolongada, las medidas de reubicación forzada de población que significaron el rompimiento de relaciones de vecindad y su desarticulación en guetos de pobreza, desconfianza y terror (Valdés, 1983, pp. 47-48; Silva, 2012, p. 103) y la introducción de políticas de viviendas centradas en el subsidio individual debilitó sus posibilidades de organización y acción política.

Asimismo, durante la dictadura se promulgó una nueva normativa legal de atribuciones y organización de las municipalidades (Ley 1289 de 1976, profundizada con la Ley 18 695 de 1988). Esta normativa contenía una noción de lo local que restringía la discusión política, limitándola a ser un espacio intermedio de articulación de demandas de equipamiento y servicios urbanos, drásticamente escindida de las reflexiones políticas relacionadas con el proyecto del país.

Finalmente, en 1989, poco antes del término de la dictadura, se realizó una modificación trascendental a la mencionada Ley de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias, que implicó la desarticulación política de la organización del territorio: se abrió la posibilidad de existencia de varias juntas de vecinos en el territorio de la unidad vecinal. Si en la ley de 1968 la organización política estaba ligada con un territorio específico, tras esta modificación se reforzaron tanto las lógicas clientelares promovidas durante la dictadura, como una creciente atomización de la organización popular (Drake & Jaksic, 1999).

b. La creación de lo vecinal fragmentado y despolitizado

La dictadura intensificó la mercantilización de la gestión del suelo y la vivienda, lo que tuvo como consecuencia un crecimiento urbano extendido y desigual. Con el retorno de la democracia, este proyecto de ciudad neoliberal se reforzó (Gurovich, 2014), al punto que el déficit habitacional, que se arrastró durante la dictadura, fue abordado a través de un mecanismo de financiamiento que tuvo como actores principales al sector inmobiliario y a la banca privada. Más aún, el telón de fondo de este proceso fueron las políticas urbanas impuestas durante la dictadura. El nuevo modelo de política habitacional estuvo centrado en el subsidio a la demanda (Hidalgo, 1999, p. 35). A su vez, la política nacional de desarrollo urbano encarnó los principios neoliberales (Gurovich, 2014, p. 52). Así, se

disminuyó de manera radical el déficit habitacional cuantitativo a costa de construir cientos de miles de nuevas viviendas de mínima habitabilidad, en entornos urbanos precarios y en localizaciones segregadas (Rodríguez & Sugranyes, 2005). En conjunto con ello, las políticas de organización local indujeron la atomización, la rivalidad y la restricción de las agendas vecinales.

Las reformas configuraron una nueva noción de lo local: municipios con nuevas y enormes atribuciones, y organizaciones vecinales sin articulación política y gestionadas con lógicas clientelares. Esta configuración fue parte central de la estrategia neoliberal posterior a 1980 (Monje-Reyes, 2013), a saber, la promoción de una ciudadanía despolitizada e identificada con la participación comunitaria centrada en lo cotidiano y lo local, ajena a discusiones ideológicas y delimitada a los espacios del lugar de trabajo o residencia.

Los procesos experimentados durante la dictadura tuvieron efectos profundos en la organización vecinal: fragmentación de sus luchas y reivindicaciones, y reclusión a lo comunitario entendido como espacio de resistencia y protección. Junto con ello, se acrecentó la desconfianza y el temor hacia lo público-político (Espinoza, 2003). El nivel local fue el eje para lograr una transformación del país que, por un lado, impidiera el resurgimiento de anteriores lógicas políticas y que, por otro, sentara las bases de una nueva sociedad. Así, el debilitamiento de las organizaciones de pobladores, y su transformación en clientes de los diversos programas gubernamentales, significó la formación de numerosos grupos recíprocamente celosos bajo el alero de programas que rompían la cohesión de las organizaciones comunitarias (Monje-Reyes, 2013).

Estas dinámicas se reforzaron en los gobiernos pos-dictatoriales. El marco legal vecinal se mantuvo intacto, intrincándose con la política de subsidios habitacionales de una manera difícil de desmontar. La ley permitía que cada nuevo grupo de propietarios pudiera constituir una nueva asociación de vecinos en los miles de nuevos conjuntos de vivienda construidos. Con esto, se multiplicaron las organizaciones con jurisdicciones reducidas ³/₄solo doscientas familias eran suficientes³/₄ y focalizadas en resolver problemas puntuales de sus asociados. La atomización vecinal se reforzó en el periodo pos-dictatorial a través de subvenciones y fondos concursables que mantenían a las organizaciones en competencia permanente (Delamaza, 2004; Espinoza, 2004). Incluso más, las organizaciones permanecían concentradas en acciones que no necesariamente obedecían a sus agendas internas, sino a los marcos temáticos y procesuales de las agencias y mecanismos de financiamiento (Márquez, 2004).

A partir del retorno a la democracia, en el año 1990, el barrio será protagonista de iniciativas que marcarán los gobiernos pos-dictatoriales, configurándose como una de las escalas clave para enfrentar el problema de la pobreza y la desigualdad urbana en el contexto de profundización de los procesos de neoliberalización. El primer programa que

apeló a la escala barrial fue Chile Barrio (1997–2006); luego, vino Quiero Mi Barrio (2006–2010); posteriormente, el Programa de Recuperación de Barrios (2010–2014); y en la actualidad se encuentra vigente un Quiero Mi Barrio de segunda generación (2014–2017) —todo esto, de acuerdo con los instrumentos legales que regulan el quehacer del Ministerio de Vivienda y Urbanismo—. ¹⁷⁵

Siguiendo la lógica de la fragmentación, estos programas intervienen focalizadamente y definen áreas delimitadas de acuerdo con la carencia de infraestructura y de servicios, y con el lugar de residencia de la población más pobre del país: Chile Barrio se centró en 972 asentamientos precarios del país (Decreto Supremo n° 33, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1998); Quiero Mi Barrio seleccionó 200 barrios vulnerables (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2009); el Programa de Recuperación de Barrios definió 91 barrios a través de un concurso de municipalidades (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2014a); y, finalmente, el actual Quiero Mi Barrio, apunta a 120 nuevos barrios que se vinculan a dicho programa también a través de la lógica de los concursos (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2014b).

Estos programas delimitan la discusión política, pues al enfrentar el tema de la pobreza y la desigualdad urbana centrándose en el barrio y las relaciones vecinales localizadas, se dificulta, e incluso se inhabilita potencialmente, la discusión de las lógicas urbanas que lo condicionan. De esta manera, se asume que el problema está en el barrio, no en su relación más amplia con las políticas y dinámicas de gobernanza urbana: es el barrio el que debe cambiar y, para eso, se requiere de habitantes que confíen recíprocamente en sus pares y que participen en el proceso de mejoramiento. De acuerdo con la normativa vigente, 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; no se concibe, por ende, a un ciudadano-habitante capaz de definir horizontes políticos más amplios de acción.

2.2 Análisis de casos

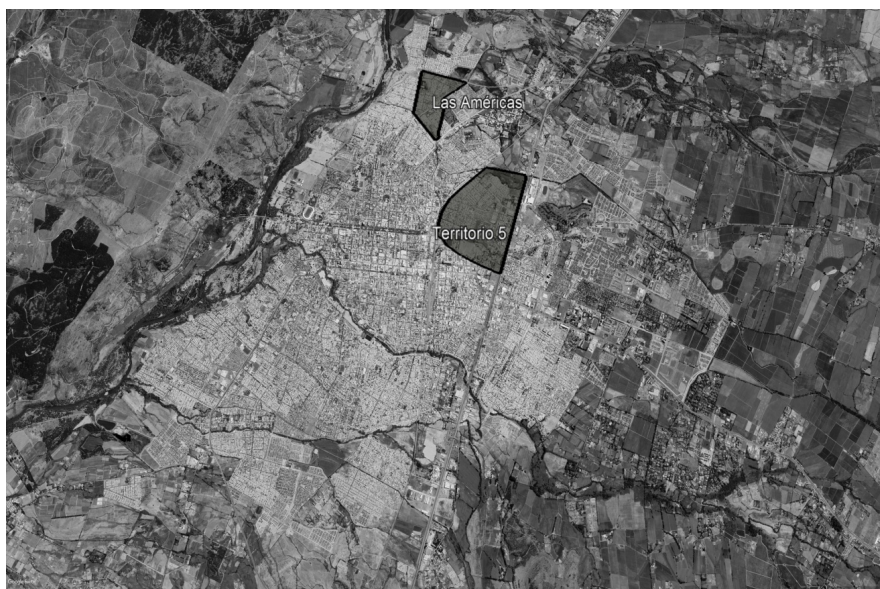
En un contexto en el cual la idea de barrio de matriz neo-ecológica es dominante, y donde las políticas públicas han contribuido a fragmentar y despolitizar el tejido asociativo de base, se examinan episodios de articulación de redes entre líderes y dirigentes sociales en dos áreas de estudio, Territorio 5 y Las Américas (Figura 1). En primer lugar se describe el contexto socio-urbano en el cual los casos han tenido lugar, identificando el origen y desarrollo de las áreas, sus características socio-demográficas y sus principales

¹⁷⁵ Decreto Supremo n° 33: Aprueba Documento Programa Chile Barrio, Ministerio de Vivienda y Urbanismo (11 de marzo de 1998, véase <https://bit.ly/2KTxvk1>); Decreto Supremo n° 14: Reglamenta Programa de Recuperación de Barrios, Ministerio de Vivienda y Urbanismo (12 de abril de 2007, véase <https://bit.ly/2z914fM>).

problemáticas. Luego, se describen la trayectoria de las articulaciones, se analizan sus características comunes y se indaga en los cambios que, en escenarios semejantes, ha experimentado lo vecinal.

En nuestra pesquisa utilizamos una estrategia metodológica que consideró aspectos subjetivos y objetivos de la situación inicial de los territorios, de los procesos de articulación suscitados y de sus resultados. Se emplearon tres técnicas de investigación. Por un lado se trabajó con entrevistas semi-estructuradas realizadas a líderes y dirigentes vecinales en 2014 y 2018. Se puso énfasis en entrevistar a sujetos con diversos grados de implicación en las experiencias, de modo de asegurar una diversidad de perspectivas. Por otro lado, se consideró el análisis documental de dos fuentes de información: registros y documentos producidos durante los procesos de articulación, y registros de prensa local y regional. Finalmente, dado que dos de los autores han formado parte del equipo que apoyó el episodio de articulación más reciente, se utilizó también la técnica de observación participante. A partir de la información construida con las entrevistas, el análisis documental y la observación participante, se reconstruyeron las trayectorias de articulación vecinal de los dos casos y se analizaron a partir de una matriz inicial constituida por tres categorías: i) las formas y escalas de las relaciones vecinales; ii) las modalidades de organización y iii) las agendas y estrategias colectivas.

Figura 1: Ciudad de Talca, localización de las áreas de estudio, Las Américas y Territorio 5



Fuente: elaboración propia sobre mapa de Talca, Chile, obtenido de Google Earth (August 20, 2019)

a. El contexto socio-urbano: la ciudad de Talca

Con una población de 230 000 habitantes, Talca —capital de la región del Maule— es una ciudad intermedia de Chile. Durante los últimos cuarenta años, ha experimentado expansión urbana y se ha transformado en un espacio relevante para los circuitos de acumulación de capital y reinversión de excedentes económicos con altas tasas de rentabilidad (Letelier & Boyco, 2011, 2014; Letelier & Irazábal, 2017). La escala de las operaciones inmobiliarias ha crecido y, con esto, la capacidad de generar transformaciones en la ciudad (Sabatini, Cáceres & Cerda, 2001; Insulza & Díaz, 2016).

En el marco de una débil planificación y regulación de los mercados urbanos, en Talca se han venido produciendo nuevos problemas: pérdida creciente de la eficiencia del transporte público y privado, aumento de la contaminación atmosférica,¹⁷⁶ incremento del comercio informal,¹⁷⁷ pérdida de patrimonio arquitectónico y cultural, proliferación de sitios eriazos, déficit de áreas verdes, crecientes procesos de conurbación —para los cuales las actuales estructuras administrativas no están preparadas—,¹⁷⁸ aumento de la percepción de inseguridad, e incremento de la segregación social y espacial (Boyco & Letelier, 2010; Letelier & Boyco, 2011). Muchos de estos problemas se agudizaron producto de las políticas de reconstrucción implementadas después del terremoto de 2010, las que se han concentrado en facilitar la operación del mercado privado de la vivienda, provocando el aumento de la segregación y de las desigualdades territoriales (Letelier & Irazábal, 2017; Rasse & Letelier, 2016).

Frente a los problemas de la ciudad, las administraciones municipales no han ofrecido respuestas integradas, ni planes de mediano ni largo plazo. Tampoco se registran políticas locales que tengan como objetivo equilibrar la distribución del acceso a la calidad urbana entre distintas áreas. A su vez, las organizaciones sociales han actuado generalmente de manera atomizada, cada una preocupada por lo que ocurre en su barrio, sin generar agendas ciudadanas capaces de orientar la acción pública a una meso-escala territorial (Letelier & Boyco, 2014).

Las Américas¹⁷⁹

Ubicada en el sector norte de la ciudad de Talca, Las Américas es una zona compuesta por conjuntos de viviendas sociales construidos entre los años 1992 y 2000 en un marco de

¹⁷⁶ Lo anterior llevó a las autoridades a declarar Talca como zona saturada en 2009.

¹⁷⁷ En 2005 un estudio realizado por la Universidad Bernardo O'Higgins ubicó a Talca en el primer lugar de las ciudades con mayor comercio informal en Chile, con un 27 %.

¹⁷⁸ La conurbación formada entre las ciudades de Talca y la comuna del Maule es la más extensa y compleja de dicha región.

¹⁷⁹ Denominamos Las Américas al territorio que comprende un conjunto de poblaciones ubicado al norte de la ciudad de Talca.

periferización, privatización y precarización del acceso a la vivienda (Rodríguez & Sugranyes, 2005). Sus cerca de dos mil unidades habitacionales se construyeron en etapas sucesivas, dando origen a sus nombres: villas desde Las Américas I a Las Américas XI. La población que escapa a esta taxonomía es villa Doña Rosa, que constituye un pequeño sector ubicado a un costado de Las Américas X. En Las Américas, habitan 7257 personas (Censo de Población Vivienda, 2017). El 83 % de familias pertenecen al estrato más pobre de la población (Censo de Población y Vivienda, 2002)¹⁸⁰ y presentan altos niveles de hacinamiento: el 22 % de las viviendas tiene un nivel de hacinamiento medio y el 4 % un hacinamiento crítico.¹⁸¹

En Las Américas existe mucha desconfianza entre vecinos y dirigentes, y la solidaridad entre las personas es escasa, lo que se refleja en una baja adscripción y sentido de pertenencia a la comunidad. Las redes sociales son frágiles y la participación de las personas en la vida del comunitaria es muy limitada. Las personas que residen en Las Américas se sienten estigmatizadas como “pobres y peligrosas”. La condición de marginalidad que vive esta comunidad limita mucho el intercambio socio-cultural con la ciudad (Programa Territorio y Acción Colectiva, 2014).

Territorio 5

El Territorio 5 nació en los años setenta a partir de la lucha de un grupo de familias por mantenerse en un terreno que se pretendía destinar a funcionarios de las Fuerzas Armadas. Las familias consiguieron permanecer y obtuvieron apoyo para mejorar sus viviendas y su entorno. A partir de este hito, se produjeron nuevos procesos de expansión de conjuntos de viviendas que combinaron el subsidio estatal y el ahorro de las familias. Los últimos dos conjuntos en construirse fueron destinados a los habitantes de dos erradicaciones de campamentos, realizadas en la década del 2000; a su vez, otros tres nuevos conjuntos fueron destinados a familias damnificadas por el terremoto del 2010 (Letelier & Rasse, 2016). Según el Censo de 2017, la zona tiene una población de 10.565 habitantes, 2467 viviendas y 2532 hogares. En comparación con Las Américas, esta área tiene una conformación socio-económica un tanto más heterogénea, aunque más del 60 % de las familias pertenece a los estratos socioeconómicos más bajos, el D y el E (Instituto Nacional de Estadísticas [INE], Chile, 2002).

Colindante con el centro de la ciudad, la zona se encuentra muy próxima a los principales centros de servicios y equipamiento de la región, como el Hospital Regional, el Centro

¹⁸⁰ ABC1 es el grupo de más alto nivel socioeconómico, y el E el de menor nivel.

¹⁸¹ El hacinamiento crítico, según el Ministerio de Desarrollo Social, es la razón entre el número de personas residentes en la vivienda y el número de dormitorios de la misma, considerando piezas de uso exclusivo o múltiple. Contempla las categorías: sin hacinamiento, hacinamiento medio y hacinamiento crítico. El hacinamiento es considerado crítico cuando la cantidad de personas por dormitorio es de cinco o más (<https://bit.ly/2KOkJmP>).

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

Actualmente, la zona está constituida por diecinueve villas y poblaciones y, al igual que en el caso de Las Américas, las políticas de asociatividad favorecieron que, en cada una de ellas, se conformara una asociación de vecinos. De este modo, la fragmentación organizacional del tejido vecinal es una característica compartida con el caso anterior. Entre los principales problemas socio-urbanos se encuentran el déficit de áreas verdes, espacios públicos y equipamiento; la precarización social y habitacional de zonas específicas; y la conectividad con otros sectores de la ciudad.

b. Trayectorias de articulación

Las Américas

Si bien las poblaciones que componen el territorio son etapas de un mismo proyecto habitacional, las políticas urbanas chilenas y la concepción dominante que se tiene de lo vecinal estimularon el que cada etapa se organizara en torno a una asociación de vecinos independiente y que, además, cada etapa se entendiera contenida en sí misma). Esta fragmentación socio-organizacional, que se esquematiza en la Figura 2, es la característica predominante del tejido vecinal de Las Américas y se replica en la mayoría de las ciudades chilenas.

En este contexto de fragmentación, entre el 2000 y 2003, se produce una primera experiencia de articulación entre asociaciones vecinales —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 no implicó solo a Las Américas, fue éste su núcleo central de organización. Debe consignarse que el impulso al proceso lo dio una ONG local a través de un proyecto con financiamiento público-privado que duró dos años, durante el cual se desarrollaron actividades formativas y se promovió la generación de confianzas y agendas comunes entre líderes y dirigentes de distintas poblaciones. Entre los resultados más importantes está la constitución de un espacio de coordinación entre asociaciones (mesa territorial), la definición de una agenda de necesidades y un proceso de negociación con las autoridades en torno a necesidades 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 que logró articular relaciones con una red de emisoras a nivel nacional. Después de haber alcanzado sus principales objetivos, el proceso de articulación se fue extinguiendo y las organizaciones se sumergieron en los asuntos de cada población por

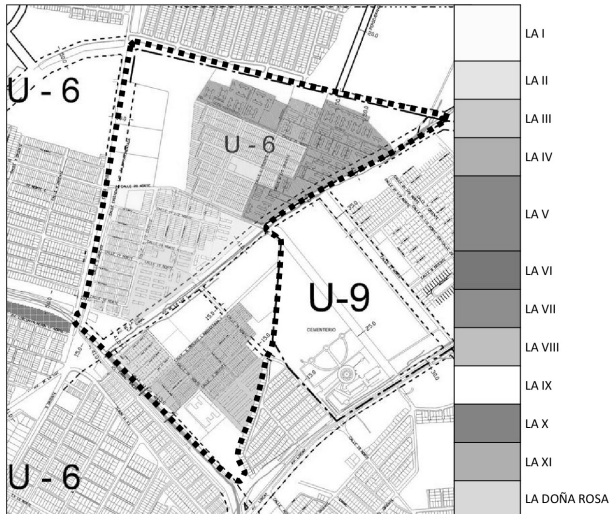
separado. El centro cultural y la radio, sin embargo, se mantuvieron activos, convirtiéndose en los únicos espacios donde convergieron sujetos de todo el territorio.

Después de diez años sin coordinaciones significativas entre asociaciones vecinales, comienza, en 2014, un segundo ciclo de articulación estimulado a partir de una alianza entre una universidad regional, organizaciones no gubernamentales y algunos vecinos que habían sido parte del ciclo anterior. En este contexto, el programa Territorio y Acción Colectiva (TAC)¹⁸² se propuso, desde el enfoque de la Investigación Acción Participativa (IAP) (Borda, 2008), fortalecer la articulación territorial y la capacidad de acción en torno a agendas colectivas de desarrollo de mayor escala, autogeneradas por los propios vecinos y actores locales, y negociadas con las autoridades. A través de cuatro componentes (formativo, asociativo, político y comunicacional), la comunidad problematizó su realidad y su territorio, adquirió información y conocimiento técnico y político, conoció y analizó su posición y situación en el contexto mayor de una ciudad intermedia crecientemente segregada y, por añadidura, reforzó elementos identitarios vía acciones comunitarias (fiestas y ferias barriales). Por medio de la constitución de una mesa territorial (dispositivo que ya se había utilizado en el proceso anterior), impulsaron un vínculo dialógico con la autoridad en torno a sus agendas, construidas colectivamente, a la vez que promovieron, participaron y controlaron iniciativas públicas de desarrollo para sus territorios. El componente comunicacional permitió posicionar el proceso en el territorio urbano mayor, reforzando al mismo tiempo la autoestima y la legitimidad de su acción colectiva vecinal (Letelier, Tapia & Boyco, 2018).

El resultado de este ciclo de articulación fue un diagnóstico profundo del territorio, construido en gran medida por los propios vecinos y que, a diferencia del proceso anterior, dio origen, por una parte, a una concepción más integrada de los problemas urbanos y, por otra, a propuestas más elaboradas. A partir de este diagnóstico, y utilizando nuevamente la dinámica de una mesa territorial, comenzó un diálogo político con las autoridades que terminó en diversos acuerdos de gestión e inversión. De los acuerdos resultantes, el principal fue el Plan Maestro de Las Américas 2017–2020, que implicó una intervención global en el territorio y terminó con un periodo en que se realizaron intervenciones menores y parciales, que en poco contribuyeron a modificar el déficit urbano estructural del territorio. La mesa territorial logró cohesionar a las organizaciones detrás de una demanda: la regeneración urbana integral que considerara soluciones de fondo en todas las áreas identificadas en el diagnóstico participativo.

Figura 2. Delimitaciones de la organización vecinal en Las Américas

¹⁸² Impulsado desde 2014 en Talca por un consorcio de dos ONG y una universidad regional, apoya procesos de articulación vecinal en barrios del sector norte de la ciudad. En su desarrollo participaron dos de los autores del artículo. Un análisis más detallado de este proceso de articulación puede encontrarse en <http://elci.sitiosur.cl/>, <https://bit.ly/2IXLZ0f> y <https://bit.ly/2u1pPop>



Fuente: Programa Territorio y Acción Colectiva.

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 información y consensos 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 (Letelier et al., 2018).

Territorio 5

Al igual que en Las Américas, el Territorio 5 presenta una aguda fragmentación del tejido asociativo, tal como se presenta en la Figura 3. Cada una de las diecinueve villas y poblaciones que lo compone tiene su propia asociación de vecinos y, en general, cada una establece relaciones autónomas con las autoridades para resolver problemas específicos centrados básicamente en cuestiones menores de habitabilidad, como por ejemplo, instalación de luminarias, mejoramiento de sedes sociales, pavimentación de calles, etc. A su fragmentación vecinal, se suma la micro-segregación de dos de las poblaciones surgidas de procesos de erradicación de campamentos que conforman el área de las villas Los Paltos e Ilusión. En ellas, a principios de la década del 2000, y en el contexto del programa Chile Barrio, se desarrollaron procesos focalizados de regeneración social sin impactos positivos en la integración de estas comunidades al entorno mayor o en la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes.

Un primer momento en que las distintas organizaciones vecinales se vincularon fue cuando se coordinaron para participar de un programa de presupuestos participativos que el municipio 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 USD). De acuerdo

con la convocatoria, las organizaciones podían presentar ideas que luego serían votadas por las distintas organizaciones del territorio en lógica de competencia. Su componente secundario era la mesa territorial, espacio en el cual las organizaciones coordinaban la presentación y la votación de proyectos, permitiendo que, por primera vez, líderes y dirigentes se conociesen y estableciesen vínculos. Con el cambio de gobierno municipal en 2008, el programa de presupuestos participativos —denominado sintomáticamente por los vecinos 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, dirigentes y líderes se auto-convocaran y articularan. El estímulo para 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 Territorio 5. Los líderes y dirigentes tenían la convicción de que lo que más se necesitaba era un centro de salud familiar. Aprovechando la ventana de oportunidad abierta por el municipio, los vecinos articulados iniciaron una demanda sostenida para que se modificara la prioridad de inversión, aun cuando la demanda 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 en Territorio 5 (Diario El Centro, 2011, November, 21). Habiendo conseguido su objetivo, el proceso de articulación retrocedió y las organizaciones volvieron a concentrarse en cada una de sus poblaciones y villas. La experiencia de trabajo asociativo fue exitosa, pero no se constituyó en un hito que propiciara la construcción de un nuevo desafío colectivo.

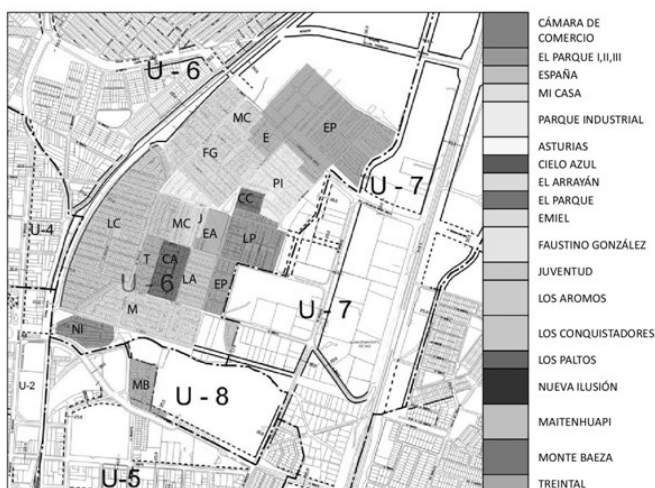
El tercer episodio de articulación comenzó en 2014 con el apoyo del programa Territorio y Acción Colectiva (TAC), la misma iniciativa que apoyó el proceso en Las Américas. El acompañamiento del TAC permitió reactivar y dar sistematicidad a la coordinación territorial iniciada a propósito de la demanda por el centro de salud. Los resultados de este proceso han sido múltiples, pero el más emblemático es la construcción de un parque de una extensión de 12 mil metros cuadrados y una inversión cercana al medio millón de dólares, que se denomina provisionalmente 17 Norte. El proyecto implicó la aprobación de una inversión que no estaba considerada inicialmente en el presupuesto municipal de ese año, y más relevante aún, consiguió que se modificara la lógica tradicional de inversión, centrada en micro-intervenciones en villas y poblaciones. Claro está que la lógica tradicional otorgaba un mayor rédito político-electoral en el corto plazo que un proyecto de mayor envergadura en un espacio territorial más amplio.

Para los vecinos y sus organizaciones, el desafío fue también cambiar la lógica de reparto o competencia entre barrios para imaginar un proyecto de inversión de 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 sitio eriazo que hacía de barrera entre la parte más antigua del territorio y la más nueva, buscando con esto suturar una división que podía profundizarse. La localización de la inversión implicó una articulación con la parte más pobre del territorio. Finalmente, el diseño también fue comandado por vecinos y técnicos que ellos mismos propusieron. Actualmente, la construcción está en pleno desarrollo.

Haber conseguido la construcción del parque no ha detenido el trabajo articulado. La mesa territorial ha continuado impulsando otras iniciativas colectivas, entre las que destaca la interconexión del territorio con otras zonas de la ciudad. Este desafío ha llevado a que los propios vecinos, a través de sus organizaciones, establezcan vínculos con actores urbanos que están más allá de los límites de su propio territorio.

Figura 3. Delimitaciones de la organización vecinal en el Territorio 5



Fuente: Programa Territorio y Acción Colectiva

2.3 Análisis de los procesos de articulación: de lo vecinal cerrado a lo vecinal abierto

Los casos de estudio muestran cinco rasgos comunes:

- En ambos, el punto de partida está determinado por una aguda fragmentación del tejido asociativo vecinal, necesidades de mínimos estándares urbanos y una relación asimétrica y clientelista con la autoridad.
- A su vez, el surgimiento de los procesos de articulación está acompañado de un apoyo o de un estímulo / oportunidad externo. En el caso de Las Américas, han sido programas impulsados desde organizaciones de la sociedad civil y la academia. En el caso del Territorio 5, el primer momento de vinculación entre organizaciones se produce a partir de la implementación de un programa municipal, y el segundo, a partir de una ventana de oportunidad que abre el municipio.

- También en ambos casos, las articulaciones no son procesos permanentes, son más bien esporádicos y oportunistas. La tendencia es que, luego de que se consigue el objetivo buscado o se termina el estímulo externo, se vuelve a focalizar el trabajo en cada barrio.
- Sin embargo, se observan ciertos encadenamientos entre los episodios de articulación, hilos que de algún modo permiten llevar la experiencia desde un momento hacia otro. En el caso de Las Américas, fueron los dirigentes quienes, habiendo participado en los procesos del 2000, aparecen nuevamente en 2014. En caso del Territorio 5, el vínculo logrado a partir de la experiencia de presupuestos participativos es el factor que permite la conexión para trabajar conjuntamente por el centro de salud, y que de paso sirve como memoria positiva para el proceso iniciado en 2014 con el apoyo del programa TAC.
- Finalmente, los momentos de articulación tienen una relación directa con el incremento de la capacidad de los actores vecinales para participar con mayor eficacia en la definición de la agenda pública.

Esta última observación lleva a las siguientes preguntas: ¿qué transformaciones se producen en lo vecinal durante los episodios de articulación que permiten amplificar su poder? ¿Cómo modifican tales transformaciones la fragmentación y la despoltización de la vida vecinal? Del análisis de las trayectorias de articulación y de las entrevistas a líderes y dirigentes, surgen al menos tres dimensiones en que se han producido cambios: 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 mostraba que las relaciones y las organizaciones vecinales funcionaban enmarcadas en una proximidad residencial inmediata: el barrio o la calle. Esto se traducía en una hiper-fragmentación del tejido asociativo. Las prácticas vecinales y especialmente las organizativas estaban acotadas por delimitaciones espaciales, tanto administrativas como urbanísticas. Cada organización vecinal se desenvolvía en su pequeña área de jurisdicción que, en general, equivalía al conjunto de viviendas proyectadas y construidas. La delimitación espacial condicionaba la organización vecinal. La escala urbana que se lograba ver era 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 el proceso de articulación se extendieron los límites de la proximidad fuera de los márgenes de cada población y villa. Lo próximo ya no solo se entendió a partir de la convivencia cotidiana sino, también, a partir del hecho de compartir un territorio mayor con problemas y desafíos comunes. Se constituyeron poco a poco nuevos mapas cognitivos del espacio vecinal que estaban 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.

“Y lo otro que a mí me tiene muy contento es que cualquier problema que se produce, estamos todos, sacarse de la cabeza de que usted es de allá y usted es de acá, somos todos del territorio, si hay un problema aquí o un problema en el otro barrio, estamos todos allá, eso es lo que más rescato yo del trabajo” (Dirigente vecinal Las Américas)

Líderes y dirigentes traspasaron los límites de sus poblaciones / villas y construyeron una imagen mayor del territorio al que pertenecen. Este territorio se reconoció como un espacio de acción sobre el cual se actúa, generándose así la articulación de las escalas territoriales y organizativas. Las relaciones y articulaciones dieron forma a nuevas configuraciones espaciales. La escala urbana se complejizó. Aparecieron problemas de escala ciudad y aumentó el área de contacto con las políticas públicas; por lo tanto, aumentaron 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 muestra un escenario en el que se entiende que lo propio de lo vecinal son los vínculos fuertes, basados en la proximidad residencial inmediata. La comunidad vecinal está compuesta solo por los habitantes del barrio y se la percibe como una totalidad homogénea. Cada comunidad y organización vecinal entiende su función hacia el interior de su propia delimitación territorial. 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. Las organizaciones vecinales del territorio tienen escasos vínculos con actores externos.

Durante los episodios de articulación, se desarrollan prácticas de coordinación vecinal que dan origen a una red de asociaciones vecinales —articulada por vínculos débiles— que se desacoplan de las lógicas de competición a las que estaban acostumbrados. Se aprende que los micro-intereses de la población o villa pueden coexistir con los intereses de un territorio mayor; y que, por lo tanto, existe espacio para la cooperación.

“La Mesa Territorial es un grupo de organizaciones, tanto barriales como funcionales, que se unen para ver los problemas comunes de todos y cómo darles orientación y solución a esos problemas. Es muy importante la articulación territorial, porque los problemas que yo tengo, también los tienen otros” (Dirigenta vecinal Las Américas)

Cada organización mantiene su acción al interior de su micro-espacio y, al mismo tiempo, construye lazos de cooperación con el resto de las villas y las poblaciones del territorio. Se establece, así, una dinámica micro-meso local.

“Se diferencia en que aquí estamos a nivel de territorio, la junta de vecinos ve más que nada los problemas domésticos, de un poco de esto, de lo otro, la

limpieza, pero de repente hay problemas en una junta de vecinos, que tenemos que llevarlo al nivel de una mesa de trabajo (Dirigente vecinal Territorio 5).

En ciertos casos, estas redes oxigenan las relaciones al interior de cada micro-comunidad, 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 da desde cada población y villa y, por tanto, no existe poder de presión o negociación colectiva. Las agendas de las villas y las poblaciones están restringidas a problemas cotidianos y locales y, por lo mismo, permanecen supeditadas a las temáticas y prioridades del Estado. Los problemas de mayor envergadura no son considerados posibles de abordar. Las estrategias para la acción colectiva y la movilización de los actores públicos son muy limitadas.

En los episodios de articulación se negocian, asociativa y territorialmente, agendas y proyectos con las autoridades, y se obtienen resultados mayores y más diversos a los que resultaban de una negociación fragmentada. Las agendas vecinales se amplían a problemas de carácter territorial y se construyen capacidades para analizar críticamente la posición del territorio en la ciudad. Aumenta la presión hacia las autoridades, porque la complejidad y la autonomía de las demandas se incrementan. Se comienza a visualizar una relación más simétrica con las instituciones de gobierno y una politización de los problemas urbanos que en ocasiones saca a las autoridades de su zona de confort.

“Yo creo que lo que cambió en los vecinos es que nosotros somos capaces de presentar un problema, buscarle solución y sentarnos de igual a igual con la autoridad. Yo soy igual de importante y vamos donde el administrador de la municipalidad y él tiene que ver los problemas... porque no son problemas de otro mundo, estos son problemas de la ciudad, y él tiene que solucionarlos, porque no son problemas de junta de vecinos, son problemas de ciudad, porque todo lo que presentamos nosotros es un tema de mejora de la calidad de vida, pero también de la ciudad que queremos. Nosotros trabajamos en una cadena, cada uno hace lo que hace mejor” (Dirigente Vecinal Territorio 5).

Estos hechos han reforzado la función de representación y de capacidad de gestión entre líderes y dirigentes más activos en las mesas. Se acorta —real y simbólicamente— la distancia con el poder político-administrativo. Las estrategias de acción se vuelven más complejas y utilizan una diversidad de recursos: información y conocimiento técnico acerca de una problemática, cabildeo, posicionamiento y denuncia en medios de comunicación, y búsqueda de nuevas alianzas que amplifiquen la capacidad de incidencia.

3. Discusión: el potencial de lo vecinal articulado

Incluso en Chile, donde las reformas neoliberales han sido profundas y hegemónicas, y han contribuido a fracturar las articulaciones territoriales, las relaciones vecinales tienen el potencial de rearticularse, traspasando las barreras espaciales y temáticas que se les induce a adoptar. Este potencial está fundamentado en tres propiedades de las relaciones vecinales:

- Las relaciones vecinales crean sus propios espacios de desenvolvimiento.
- Lo vecinal puede existir en escalas diversas.
- Lo vecinal puede dotarse de formas organizativas diversas.

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 no ha imposibilitado la agencia de los sujetos para construir su propio espacio de actividades y relaciones más allá de límites geopolíticos impuestos externamente (Sherman, Spencer, Preisser, Gesler & Arcury, 2005). 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). La idea que tienen las personas acerca de su vecindario muchas veces es distinta de las delimitaciones administrativas (Pebley & Sastry, 2009; Guest & Lee, 1984; Lohmann & McMurrin, 2009). Respecto a este asunto, Jane Jacobs consideró que la pregunta sobre cuán grande es un barrio que funciona de manera viable no tenía sentido, porque los barrios no son unidades discretas y estáticas sino continuidades físicas, sociales y económicas (2011).

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, 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 (2012). 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 (Crestani et al., 2018). 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). Jacobs da especial importancia a la articulación de tres de las escalas que lo vecinal puede asumir: por un lado, 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. Por otro lado, está 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 ^{3/4}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. Finalmente, está la ciudad, la vecindad que, para Jacobs, es la más obvia, la menos tratada y el mayor activo de lo vecinal (2011).

En los casos revisados, el escalamiento se ha producido desde la calle / vecindario hacia lo que denominamos territorio vecinal (distrito, en palabras de Jacob). Según Park y Rogers (2014), el vecindario institucional o distrito contiene varios barrios residenciales junto con otros tipos de uso de suelo. Incluye una gama bastante amplia de funciones como escuelas, centros de salud, instalaciones recreativas y sociales, y centros comerciales. Estos vecindarios son el punto de partida donde el sector de planificación pública puede involucrarse con el uso del suelo, el transporte, el desarrollo económico, los espacios abiertos, los servicios sociales, la revitalización comercial, las necesidades residenciales o los problemas ambientales. Dada la relación que existe con las políticas y los servicios urbanos, es más probable la constitución de una voz política que interpele a la autoridad respecto a la situación global del vecindario dentro de la ciudad. Finalmente, está la comunidad, un grupo de distritos de una ciudad (v. gr., municipios o suburbios) que cubre áreas relativamente grandes; a veces, toda la ciudad. Es probable que haya centros culturales, centros administrativos o universidades disponibles para una gran parte de la población, incluidos residentes y visitantes (Park & Rogers, 2014).

En tercer lugar, lo vecinal puede dotarse de formas organizativas diversas que van más allá de los cánones que establecen los marcos de la 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 (Wellman, 1979; Wellman & Leighton, 1979). 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 (Panfichi, 2013). Lo vecinal se entiende como una red: un conjunto de actores —individuos, grupos, organizaciones o comunidades— vinculados unos a otros a través de relaciones sociales. Estas relaciones están basadas en diferentes patrones de lazos, niveles y tipos de proximidad que pueden trascender los límites físicos de un área encapsulada (Sanz, 2003). Así, en una determinada zona de la ciudad, pueden coexistir varios grupos, cada uno articulado por lazos fuertes (p. ej., las organizaciones de un barrio). A su vez, estos grupos también se pueden articular entre ellos por lazos débiles; más aún, y de manera simultánea, esta red se articula con otras redes en una red de redes.

Cuando estas tres propiedades son actualizadas, lo vecinal emerge como un espacio trans-escalar, organizacionalmente complejo y elástico; buen caldo de cultivo para nuevos conjuntos de acción que agrupen, de otras maneras, los intereses de una sociedad dada para un tema concreto (Moulaert, Parra & Swyngedouw, 2014). Desde esta perspectiva, lo vecinal puede ser entendido como un conjunto de redes que tienen un cierto potencial de acción articulado frente a dinámicas, procesos o problemáticas urbanas. Las relaciones débiles aparecen mostrando su fuerza para aglutinar en torno a un tema circunstancial a los diferentes (que pudieran ser indiferentes en relación con otros temas). Aglutinados, los diferentes se posicionan ante los antagónicos y, en este escenario, estos últimos ven surgir problemas internos al resquebrajarse algún aspecto de su dominio. Dicho de otro modo, 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 presionada a salir de su zona de confort. Lejos de toda zona de confort, se debe asumir una posición activa para negociar soluciones y proyectos complejos que puedan incluso desafiar las propias agendas.

En la tabla siguiente se sintetizan las diferencias entre una concepción ideológica de barrio o vecinal cerrado, y lo que denominamos vecinal abierto.

Tabla 1. Comparación entre lo vecinal cerrado y abierto

Dimensión	Lo vecinal cerrado: barrio	Lo vecinal abierto
Formas y escalas	<p>Relaciones vecinales estructuradas a partir de una lógica de proximidad restringida, centrada en lo residencial.</p> <p>Determinadas y encapsuladas espacialmente.</p> <p>Tendencia a simplificar lo vecinal y concebirlo en micro-escalas.</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>
Modalidades de organización	<p>Constituido por relaciones que sobrevaloran los vínculos fuertes, cohesivos y homogeneizadores, en desmedro de vínculos débiles y heterogéneos.</p> <p>Hiper-localismo que encapsula los procesos vecinales y establece competencia 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 tanto por vínculos 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. 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</p>

	Mantienen el <i>status quo</i> .	recursos y estrategias, y van más allá de los marcos oficiales y tradicionales. Pueden retar y desestabilizar el <i>status quo</i> .
--	----------------------------------	---

Fuente: elaboración propia

4. Conclusión

Tal como ha venido ocurriendo desde la década de 1980 en Europa, Estados Unidos y América Latina, en Chile la noción dominante de barrio se ha transformado en un dispositivo hegemónico en las políticas públicas urbanas. Esto es visible tanto en los programas focalizados que se vienen desarrollando desde el retorno a la democracia, como en los marcos legales que regulan la vida asociativa urbana. Esto ha tenido un efecto en las prácticas vecinales que han terminado organizándose a partir de una concepción cerrada de lo vecinal, el barrio; formas y escalas vecinales restringidas y delimitadas; modalidades de organización que sobrevaloran los lazos fuertes, la homogeneidad y la institucionalidad; y, también, agendas / estrategias supeditadas a la autoridad y restringidas a problemas de habitabilidad. A esta concepción la hemos denominando como lo vecinal cerrado.

Pese a lo anterior, los mapas cognitivos (Suttles, 1972) que la concepción de barrio construye e impone sobre la vida vecinal pueden ser discutidos desde lo que Lefebvre denomina el espacio vivido (1974). En este sentido, las experiencias analizadas muestran con claridad que, cuando se genera un impulso / estímulo adecuado, los sujetos urbanos son capaces de actualizar las potencialidades de lo vecinal: producir / ocupar nuevos espacios y escalas; complejizar las relaciones y ampliar las agendas, y producir prácticas que rompan los marcos de acción dominantes. Se da paso, de este modo, a una concepción abierta de lo vecinal.

En los casos analizados hemos constatado una ampliación y complejización de los marcos territoriales de lo vecinal; una diversificación de las formas y los niveles de vinculación y articulación al interior de esos nuevos territorios, y una mejora en la capacidad de actuación e incidencia. Esto es parte de un proceso mediante el cual las prácticas urbanas comienzan a construir nuevas formas de concebir lo vecinal, más cercanas a lo que Lefebvre entendía por autogestión urbana, produciendo conocimiento que se puede transformar en poder para construir, proponer y negociar soluciones (Purcell, 2014). Promover la apertura de lo vecinal implica multiplicar las escalas, las conversaciones y las capacidades de incidir en las transformaciones del territorio. Esto contribuye a transformar los mapas mentales a través de los cuales se entiende la práctica vecinal.

Nuestra preocupación es el efecto fragmentador y despolitizante de programas urbanos que fomentan una concepción cerrada de lo vecinal. Al propiciar la competencia entre barrios y la concepción a-sistémica de sus problemáticas, la concepción cerrada de lo vecinal instrumenta y reproduce el urbanismo neoliberal. Así, pese a la evidente contribución que muestran los episodios de articulación vecinal para la construcción de una gobernanza urbana más democrática, en el contexto de las actuales políticas urbanas, su sostenibilidad es frágil y sus resultados transitorios. Estas condiciones persistirán mientras las políticas y las acciones de planificación y gestión urbana —y, por sobre todo, la academia y las propias comunidades— no visualicen lo vecinal de manera trans-escalar, compleja y elástica. Solo un cambio de mirada permitirá incrementar la incidencia de lo vecinal en la construcción de ciudades más equitativas y sustentables.

Referencias bibliográficas

- Andersson, R., & Musterd, S. (2005). Area-based policies: A Critical Appraisal. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 96(4), 377–389. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9663.2005.00470.x>
- Angelcos, N., & Pérez, M. (2017). De la “desaparición” a la reemergencia: Continuidades y rupturas del movimiento de pobladores en Chile. *Latin American Research Review*, 52(1), 94–109. <https://doi.org/10.25222/larr.39>
- Atkinson, R., Dowling, R., & McGuirk, P. (2009). Home/Neighbourhood/City/+. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 41(12), 2816–2822. <http://dx.doi.org/10.1068/a42110>
- Boyco Chioino, Patricia; & Letelier Troncoso, Francisco (2010). La ciudad intermedia neoliberal y sus desafíos políticos pos-terremoto. *Temas Sociales*, vol. 68. Santiago de Chile: Ediciones SUR. Retrieved from <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=914>
- Brakarz, J., Rojas, E., & Greene, M. (2002). *Ciudades para todos: La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*. Washington: BID.
- Brenner, N., & Theodore, N. (2002). Cities and the geographies of “actually existing neoliberalism”. *Antipode*, 34(3), 349–379. <http://dx.doi.org/10.1111/1467-8330.00246>
- Castells, M. (1973). Movimientos de pobladores y lucha de clases en Chile. *Revista EURE*, 3(7), 9–35. Retrieved from <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/834>
- Castillo, M. J. (2013). *Población y gestión habitacional de los pobladores. Articulación con la política de vivienda y barrio. Trayectoria y problemática actual* (Doctoral dissertation, Universidad Politécnica de Madrid, Spain). Retrieved from <https://bit.ly/2u4xS3I>
- Castillo, M. J. (2014). Competencias de los pobladores: Potencial de innovación para la política habitacional chilena. *Revista INVI*, 29(81), 79–112. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582014000200003>
- Centro de Estudios Urbano Territoriales (CEUT) (2014). *Encuesta de caracterización región del Maule*. Talca: CEUT.
- Chateau, J. (1987). *Espacio y poder: Los pobladores*. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017). *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. Retrieved from <https://bit.ly/2tdPoSj>

Coulton, C. J., Jennings, M. Z., & Chan, T. (2013). How Big is My Neighborhood? Individual and Contextual Effects on Perceptions of Neighborhood Scale. *American Journal of Community Psychology*, 51(1–2), 140–150. <https://doi.org/10.1007/s10464-012-9550-6>

Davidson, M. (2008). Spoiled Mixture: Where Does State-led 'Positive' Gentrification End? *Urban Studies*, 45(12), 2385–2405. <https://doi.org/10.1177/0042098008097105>

Delamaza, G. (2004). Políticas públicas y sociedad civil en Chile: El caso de las políticas sociales (1990–2004). *Política*, 43, 105–148. Retrieved from <https://bit.ly/2u6ILIJ>

Delamaza, G. (2016). Una mirada a los procesos de acción colectiva en Chile. In P. Boyco, F. Letelier, & J. Gualteros (Eds.), *Acción colectiva, articulación y territorio* (pp. 4–7). Notes of the Meeting-Seminar ACT 2015. Talca, December 12–13, 2015. Santiago de Chile: Ediciones SUR. Retrieved from <http://bit.ly/2zNTXcI>

Diario El Centro (2011, November, 21). Faustino González tendrá moderno Centro de Salud. *Diario El Centro* (p. 5). Retrieved from <https://bit.ly/2tZgf6a>

Dirección de Presupuestos, Gobierno de Chile. (2007). Evaluación de impacto Programa Chile Barrio. Retrieved from <http://www.dipres.gob.cl/597/w3-propertyvalue-23076.html>

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

Espinoza, V. (2003). Historia social de la acción colectiva urbana: Los pobladores de Santiago, 1957–1987. *Revista EURE*, 24(72), 71–84. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71611998007200004>

Espinoza, V. (2004). De la política social a la participación en un nuevo contrato de ciudadanía. *Política*, (43), 149–183. Retrieved from <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64504307>

Fals Borda, O. (2008). Orígenes universales y retos actuales de la IAP (Investigación-Acción Participativa). *Peripecias*. Recuperado el 14 de agosto de 2011 de <http://www.peripecias.com/mundo/598FalsBordaOrigenesRetosIAP.html>

Galster, G., Andersson, R., & Musterd, S. (2010). Who Is Affected by Neighbourhood Income Mix? Gender, Age, Family, Employment and Income Differences. *Urban Studies*, 47(14), 2915–2944. <https://doi.org/10.1177/0042098009360233>

- Garcés, M. (2002). *Tomando su sitio: El movimiento de pobladores de Santiago, 1957–1970*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Garcés, M. (2011). Los pobladores durante la unidad popular: Movilizaciones oportunidades políticas y la organización de las nuevas poblaciones. *Tiempo Histórico: Revista de La Escuela de Historia*, 3, 37–53. Retrieved from <https://bit.ly/2NqpZyz>
- 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. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 16(909), 1–15. Retrieved from <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-909.htm>
- González, R. (2016). Una mirada a los procesos de acción colectiva en Chile. In P. Boyco, F. Letelier, & J. Gualteros (Eds.), *Acción colectiva, articulación y territorio* (pp. 4–7). Notes of the Meeting-Seminar ACT 2015. Talca, December 12–13, 2015. Santiago de Chile: Ediciones SUR. Retrieved from <http://bit.ly/2zNTXcI>
- 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. doi: 10.1111/1468-2427.00478
- Granovetter, M. S. (1973). La fuerza de los vínculos débiles. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360–1380. Retrieved from <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=154588>
- Crestani, A., Ultramari, C., & Oliveira, J. (2018). *Diálogo Sobre A Cidade: Entre Filosofia, Arquitetura e Urbanismo*. Curitiba, Brazil: PUCPress.
- Guest, A. M., & Lee, B. A. (1984). How urbanites define their neighborhoods. *Population and Environment*, 7(1), 32–56. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/27503013>
- 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*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Harvey, D. (2012). La geografía como oportunidad política de resistencia y construcción de alternativas. *Revista de Geografía Espacios*, 2(4), 9–26.
- Harvey, D. (1997). *The new urbanism and the communitarian trap*. Harvard Design Magazine.
- Hidalgo, R., Santana, D., Alvarado, V. (2016). Mitos, ideologías y utopías neoliberales de la producción del espacio: hacia una agenda de investigación alternativa. In R. Hidalgo, D.

Santana, V. Alvarado, F. Arenas, A. Salazar, C. Valdebenito, & Álvarez (Eds.), *En las costas del neoliberalismo: planificación, privatización y segunda residencia* (pp. 24–66). Santiago: Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Hunter, A. (1979). The urban neighborhood: Its analytical and social contexts. *Urban Affairs Quarterly*, 14(3), 267–88. Retrieved from <https://bit.ly/2KI4Pxm>

Hidalgo, R. (1999). La vivienda social en Chile: La acción del Estado en un siglo de planes y programas. *Scripta Nova*, 3(45). Retrieved from <http://www.ub.edu/geocrit/sn-45-1.htm>

Instituto Nacional de Estadísticas, Chile (2002). Censo de Población y Vivienda. Retrieved from <http://www.ine.cl/estadisticas/censos/censos-de-poblacion-y-vivienda>

Instituto Nacional de Estadísticas, Chile (2017). Censo de Población y Vivienda. Retrieved from <http://www.ine.cl/estadisticas/censos/censos-de-poblacion-y-vivienda>

Insulza, J., & Díaz, I. (2016). Desastres naturales, destrucción creativa y gentrificación: Estudio de casos comparados en Sevilla (España), Ciudad de México (México) y Talca (Chile). *Revista de Geografía Norte Grande*, 64, 109–128. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022016000200008>

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

Keller, S. (1979). El vecindario urbano, una perspectiva sociológica. Madrid: Siglo XXI. Retrieved from http://catleg.ub.edu/record=b1060296~S1*sp

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

Letelier L. (2018) El barrio en cuestión. Fragmentación y despolitización de lo vecinal en la era neoliberal. *Scripta Nova*, 22. <https://doi.org/10.1344/sn2018.22.21518>

Letelier, F., & Boyco, P. (2011). *Talca posterremoto: Una ciudad en disputa. Modelo de reconstrucción, mercado inmobiliario y ciudadanía*. Santiago de Chile: Ediciones SUR. Retrieved from <http://www.sitiosur.cl/publicacionescatalogodetalle.php?PID=3543>

Letelier, F., & Boyco, P. (2014). *Orientando la acción pública desde la base*. Talca: Ediciones SUR.

Letelier, F., & Irazábal, C. (2017). Contesting TINA: Community planning alternatives for disaster reconstruction in Chile. *Journal of Planning Education and Research*, 38(1), 1–19. <https://doi.org/10.1177/0739456X16683514>

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>

Letelier, F., Tapia, V., & Boyco, Ch. (2018). ¿Nuevas territorialidades vecinales en el Chile neoliberal? *Polis*, 17(49), 55–78. Retrieved from <http://www.sitiosur.cl/tp.php?pid=109>

Lohmann, A., & McMurrin, G. (2009). Resident-defined neighborhood mapping: Using GIS to analyze phenomenological neighborhoods. *Journal of Prevention & Intervention in the Community*, 37(1), 66–81. <https://doi.org/10.1080/10852350802498714>

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>

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

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (2009). *Programa Recuperación de Barrios. Lecciones aprendidas y buenas prácticas*. Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Gobierno de Chile.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (2014a). *La recuperación de barrios a lo largo de Chile*. Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Gobierno de Chile.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (2014b). *Lineamientos generales del concurso Programa recuperación de barrios 2014–2018*. Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Gobierno de Chile.

Monje-Reyes, P. (2013). Los efectos territoriales de la modernización neoliberal en Chile. In P. Monje-Reyes, & F. G. Tenório (Eds.), *Ciudadanía, territorio y políticas públicas: Pensando el desarrollo con democracia y ciudadanía territorial. Análisis de casos de Chile y Brasil*. Santiago de Chile: Universidad ARCIS.

Marc Morell, M. (2008). La barrialización de la ciudadanía. Localizando el urbanismo neoliberal en ciutat de Mallorca. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999–2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, May 26–30. Retrieved from <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/365.htm>

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

Ministerio del Interior Chile (1976). Ley orgánica de las municipalidades, Decreto ley n°1289. Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago. Retrieved from <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6554>

Ministerio del Interior Chile (1988). Ley orgánica constitucional de municipalidades, decreto forma de ley °18695. Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago. Retrieved from <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30077>

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (1998). Decreto 33 Aprueba documento Programa Chile Barrio. Retrieved from http://www.minvu.cl/incjs/download.aspx?glb_cod_nodo=20070213091501&hdd_nom_archivo=D S33.pdf

Moulaert, F., Parra, C., & Swyngedouw, E. (2014). Ciudades, barrios y gobernanza multiescalar en la Europa urbana. *Revista EURE*, 40(119), 5–24. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612014000100001>

Oficina de Planificación (ODEPLAN) (1971). *Desarrollo económico de Chile, 1960–1970*. Santiago de Chile: ODEPLAN, Gobierno de Chile.

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

Park, R. E. (1999). *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana*. Trans. By E. Martínez. Barcelona: Ediciones del Serbal.

Park, R. E., Burgess, E. W., & McKenzie, R. (1925). *The city: Suggestions for investigation of human behavior in the urban environment*. Chicago: University of Chicago Press.

Park, Y., & Rogers, G. O. (2014). Neighborhood planning theory, guidelines, and research: Can area, population, and boundary guide conceptual framing? *Journal of Planning Literature*, 30(1), 18–36. <http://dx.doi.org/10.1177/0885412214549422>

Pavez, M. I. (2008). *Los conceptos de unidad vecinal y de barrio en la teoría y práctica urbanística. Antigüedad, siglo XIX y siglo XX* (Monografía). Archivos de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile (Documento de Apoyo Docente FAU, Serie DOC, n° 474), Santiago de Chile.

Pebley, A. R., & Sastry, N. (2009). Our place: Perceived neighborhood size and names in Los Angeles. Manuscrito en preparación, California Center for Population Research, University of California, Los Ángeles, California. Retrieved from <https://bit.ly/2NpqYPC>

Peck, J., & Tickell, AT. (2002). Espacio neoliberalizante. *Antípoda*, 34(3), 380–404. <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00247>

Perry, C. (1974). *The neighborhood unit. A scheme of arrangement for the family-life community. Vol. 2. The regional plan of New York and its environs*. New York: Arno Press.

Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD) (2000). *Desarrollo humano en Chile. 2000. Más sociedad para gobernar el futuro*. Santiago de Chile: PNUD. Retrieved from <https://bit.ly/2IWSU9U>

Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD). (2004). *Desarrollo Humano en Chile. 2004. El poder ¿para qué y para quién?* Santiago de Chile: PNUD. Retrieved from <https://bit.ly/2KJWo1g>

Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD). (2014). Participación, asociatividad y movimientos sociales. En Auditoría a la democracia (pp. 228–261). Santiago de Chile: PNUD. Retrieved from <http://bit.ly/2AIrOUg>

Programa Territorio y Acción Colectiva (TAC). (2014). *Diagnósticos Socio urbano Villa Las Américas, Territorio 5 y Unidad Vecinal 46* (Working Paper). Talca, Chile: Escuela de Líderes Sociales (ELCI). Retrieved from <http://elci.sitiosur.cl>

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

Rodríguez, A., & Sugranyes, A. (Eds.). (2005). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social Santiago de Chile*. Santiago de Chile: Ediciones SUR. Retrieved from <https://bit.ly/2tVapTw>

Sabatini, F., Cáceres, G. & Cerda, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *EURE*, 27(82), 21–42. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612001008200002>

Sanz, L. (2003). Análisis de redes sociales: O cómo representar las estructuras sociales subyacentes. *Apuntes de Ciencia y Tecnología*, 7, 21–29. <http://dx.doi.org/10.1007/s10588-006-7084-x>

Sepúlveda, R., & Fernández, R. (2006). *Un análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*. San José, Costa Rica: Centro Cooperativo Sueco.

Sherman, J. E., Spencer, J., Preisser, J. S., Gesler, W. M., & Arcury, T. A. (2005). A suite of methods for representing activity space in a healthcare accessibility study. *International Journal of Health Geographics*, 4(24), 1–24. <http://dx.doi.org/10.1186/1476-072X-4-24>

Silva, C. (2012). La política sobre el territorio: La construcción política del territorio poblacional en los albores del neoliberalismo. Chile, 1973–1980. *Revista Electrónica Pretérito Imperfecto*, 1, 90–126. Retrieved from <https://bit.ly/2Kur3Uh>

Silver, C. (1985). Neighborhood Planning in Historical Perspective. *Journal of the American Planning Association*, 51(2), 161–174. <http://dx.doi.org/10.1080/01944368508976207>

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

Tapia, V. (2016). *Geografías de la contención: Políticas de escala barrial en el Chile post dictadura (1990–2014)* (Doctoral dissertation, Universidad de Barcelona, Spain) (Unpublished).

Valdés, T. (1983). *El problema de la vivienda: Políticas estatales y movilización popular*. Biblioteca Programa Flacso-Santiago de Chile (Working Paper n° 195). Santiago de Chile. Retrieved from

Warren, D.I. (1977). The functional diversity of urban neighborhoods. *Urban Affairs Review*, 13(2), 151–80. <http://dx.doi.org/10.1177/107808747701300202>

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

Wellman, B., & Leighton, B. (1979). Networks, Neighborhoods, and Communities: Approaches to the study of community question. *Urban Affairs Quarterly*, 14(3), 363–390. <http://dx.doi.org/10.1177/107808747901400305>

Zárate, V. V. O. de, Vallejos, R. A., & Fritz, K. D. (2012). *La alcaldización de la política: Los municipios en la dictadura pinochetista*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Problematización de las espacialidades vecinales como estrategia de intervención comunitaria¹⁸³

Introducción

Entre los años 2003 y 2013 tres de los autores de este artículo participamos en el diseño y desarrollo de la Escuela de Líderes de Ciudad¹⁸⁴ (ELCI), un programa de formación para la acción ciudadana que se propuso renovar y generar liderazgos sociales para incidir en los procesos de cambio y desarrollo de la ciudad de Talca.

Durante su desarrollo, la Escuela se convirtió en actor institucional relevante y el espacio de formación ciudadana más importante de la Región del Maule. Formó a más de trescientos líderes y dirigentes, 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 siguiente fue escenario de la importante actuación de muchos de sus ex alumnos/as. La realización del Cabildo de Talca¹⁸⁵ y la formación del Movimiento Ciudadano Talca con Todos y Todas¹⁸⁶ fueron algunas de las evidencias más claras que la Escuela había logrado el impacto buscado: contribuir a la existencia de una ciudadanía activa que tiene una mirada y una aspiración ético-política, a través de las cuales intenta disputar el sentido y el desarrollo de la ciudad que quiere en el espacio público.

Después de diez años, en 2013, nos comenzamos a interrogar por la escala más adecuada para promover procesos de incidencia urbana más efectivos. Observamos que si bien los líderes y dirigentes formados en la Escuela podían, articulados, dar vida a una iniciativa de escala ciudad como el Cabildo, cuando cada uno volvía a su comunidad o a su barrio no lograba impulsar procesos territoriales significativos. Estaban solos. Decidimos explorar entonces una modalidad de trabajo distinta, focalizada en ciertas zonas de la ciudad, donde el esfuerzo formativo y de acompañamiento pudiera ser más sostenido y tener una cobertura más amplia.

¹⁸³ Letelier Troncoso, Luis Francisco; Micheletti, Stefano; Boyco Chioino, Patricia Luisa; Fernández González, Víctor. Problematización de las espacialidades vecinales como estrategia de intervención comunitaria. GeoGraphos [En línea]. Alicante: Grupo Interdisciplinario de Estudios Críticos y de América Latina (GIECRYAL) de la Universidad de Alicante, 2 de enero de 2019, vol. 10, n° 112 p. 1-22 [ISSN: 2173-1276] [DL: A 371-2013] [DOI: 10.14198/GEOGRA2019.10.112]

¹⁸⁴ 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 que desarrolló en convenio con ONG Surmaule y Pan para el Mundo de Alemania.

¹⁸⁵ Que congregó a más de 300 delegados de organizaciones sociales de la ciudad para proponer una agenda ciudadana de reconstrucción pos terremoto.

¹⁸⁶ Red de organizaciones ciudadanas que se articularon en torno a la demanda de una ‘reconstrucción justa’.

En 2014 aprovechando la confianza construida con ex alumnos de la ELCI y su liderazgo, iniciamos el proyecto Territorio y Acción Colectiva en dos zonas de la ciudad. La idea fundamental era pasar de una escala nivel ciudad a una menor, que fuese intermedia entre esta y el barrio, y allí promover la articulación de diversas organizaciones vecinales, construyendo un diagnóstico profundo del área y diseñando e impulsando una agenda urbana ciudadana.

Parte del equipo que había sostenido la ELCI había llegado a la Escuela de Sociología de la Universidad Católica del Maule. Esto permitió iniciar una nueva etapa en la alianza ONG-Universidad que resultaría tan provechosa como inédita.

Durante los cuatro años que trabajamos en el TAC, la alianza ONG – Universidad nos permitió construir espacios fecundos de reflexión en torno a la experiencia en curso. De esta forma, por ejemplo, logramos reconstruir el proceso histórico político que llevó al tejido asociativo vecinal chileno a los niveles de fragmentación que encontramos en las zonas de trabajo. También nos facilitó comprender cómo la idea de barrio fue convertida en una concepción ideológica de lo vecinal, que legitimó y consolidó no solo la fragmentación de lo vecinal, sino también su despolitización. En el último tramo, haciendo una lectura crítica de los procesos de articulación vecinal que hemos acompañado y de sus resultados en el incremento del poder para orientar la acción pública, hemos ido madurando una aproximación conceptual que va más allá de la idea de barrio. Al contrastar esta aproximación con casos de articulación vecinal en otras partes del mundo, hemos arribado a la idea de “geografías vecinales”: múltiples espacialidades, escalas y formas de organización que puede adoptar el habitar urbano compartido.

Desde esta formulación volvemos a mirar la experiencia del TAC para hacer una reflexión acerca de la intervención social y del rol que la espacialidad y específicamente la escala, puede jugar en ella. Al hacerlo, constatamos que en Chile las metodologías y prácticas de intervención/promoción comunitaria orientados a lo urbano se han alienado con la concepción dominante de barrio originada en los trabajos de la Escuela de Chicago: un espacio naturalmente delimitado, desconectado de la totalidad y habitáculo de una comunidad cohesionada en torno a vínculos de lazo fuerte. 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 tener algunos resultados positivos en la regeneración del vínculo social e implicación de los ciudadanos en micro iniciativas de equipamiento comunitario, su aporte 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 que el gran número

de organizaciones sociales comunitarias¹⁸⁷ que existen en Chile y su enorme número de afiliados (PNUD, 2014) se encuentren entre las esferas organizativas consideradas con menos poder (PNUD 2002; PNUD, 2004; CEUT, 2014; Consejo Nacional de Participación Ciudadana, 2017), debe estimularnos a redefinir las metodologías de intervención comunitaria.

En esta búsqueda sostenemos que al concebir las relaciones vecinales encapsuladas en espacios-lugares limitados, las metodologías de promoción comunitaria se concentran solo en: i) fortalecer el tejido asociativo interno, ii) problematizar los problemas 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 de sus propias geografías. Puede escalar, re escalar y des escalar sus ámbitos de actuación desde la proximidad residencial inmediata a la ciudad entera. Una concepción de este tipo abre nuevos desafíos a las metodologías de intervención comunitaria, quizá el más importante es problematizar y desnaturalizar los límites convencionales y los mapas cognitivos que hoy contienen las relaciones vecinales.

En las experiencias apoyadas por el TAC 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 se incrementa el poder para modificar el territorio.

1. El Barrio en cuestión

Para la visión neo ecológica del barrio (Park, Burgess & McKenzie, 1925) y para sus aplicaciones prácticas como la ‘Unidad Vecinal’ (Perry, 1974), las unidades urbanas que forman los vecindarios se constituyen y reproducen naturalmente a partir de dinámicas ecológicas de cooperación interna y competencia con el entorno, lo que les otorga límites muy claros: “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 et al., 1925, pp.77-78).

De acuerdo a Park y a sus colegas de la Escuela de Chicago, los vecindarios, en tanto parte de un orden natural, son portadores de valores que aseguran la socialización cohesiva de

¹⁸⁷ A nivel nacional son cerca de 50.000, de las cuales cerca de un 24,7% corresponden a agrupaciones vecinales o de vivienda.

sus miembros y es necesario defenderlos frente a la amenaza de una ciudad cada vez más impersonal (Park et al., 1925). Pero dado que para enfoque neo ecológico los procesos de organización de la ciudad son ‘naturales’, lo que corresponde es actuar sobre cada vecindario como una realidad independiente, sin tener que preocuparse por las condiciones estructurales que lo rodean y producen.

A partir de los años ochenta y de la mano de concepciones neoliberales que reivindicaron lo comunitario como espacio liberado de la coacción estatal, la idea neo ecológica de barrio se fue instalando como la concepción dominante de lo vecinal (Madden, 2014). El barrio se presentó como una escala de gobernanza urbana ideal para lo que a nivel global se ha denominado el “nuevo localismo” (Brenner & Theodore, 2002): la búsqueda de soluciones a los problemas sociales y económicos mediante el traspaso de la responsabilidad a las áreas locales (Martin, 2003). Esto implica considerar que los problemas son del barrio y deben solucionarse en él.

Esta concepción se ha venido consolidando a través de múltiples programas públicos en los países occidentales (Atkinson, Dowling, & McGuirk, 2009). En Estados Unidos, la perspectiva teórica que está tras este giro es la del “efecto barrial” (neighbourhood effect), que estima que 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” (Galster, Andersson, & Musterd, 2010). En el ámbito europeo, el surgimiento de estas políticas se relaciona con tensiones raciales, desigualdad, segmentación social, falta de cohesión social y fragmentación del paisaje urbano, problemas que implican el surgimiento de los denominados “barrios en crisis” (quartiers en crisis) (Andersson & Musterd, 2005). En América Latina, los programas orientados al barrio han estado dirigidos en su mayor parte a regularizar asentamientos informales y a ‘recuperar’ zonas urbanas en deterioro físico y social a través de la movilización del capital social comunitario y el mejoramiento físico del entorno (Sepúlveda & Fernández, 2006).

Los programas de escala barrial intervienen focalizadamente, definiendo áreas delimitadas en función de carencia de infraestructura, servicios y residencia de la población más pobre. De este modo se entorpece la discusión de las lógicas urbanas que causan los problemas. Se asume que el problema está “en el barrio”, no en su relación con las políticas o gobernanza urbana. Es el barrio que debe cambiar y para eso se requiere de habitantes que confíen unos en otros y participen en el proceso de mejoramiento, es decir, capaces de movilizar capital social. No 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, capaz de definir horizontes políticos más amplios para su acción (Tapia, 2018)

Puesto en el marco de la discusión acerca de la naturaleza del espacio, la visión dominante de barrio se ubicaría en lo que se denomina espacio absoluto: un espacio contenedor, fijo,

que actúa sobre todos los objetos que contiene sin que ellos puedan ejercer acciones recíprocas sobre él (Harvey, 2012). Como espacio absoluto el barrio limita la forma y el alcance de las relaciones vecinales. Acota su espacialidad en torno a una lógica de proximidad restringida, anclada en lo residencial y da primacía a los vínculos fuertes en desmedro de los vínculos débiles (Wellman, 1979, 2001). El ideal de comunidad niega la diferencia que se presenta bajo la forma del distanciamiento temporal y espacial que caracteriza los procesos sociales (Young, 2000). La "comunidad", contenido del barrio, queda consagrada como único código de trabajo para la cohesión (Suttles, 1972; Wellman, 2001).

Se tiende a pensar que el espacio es poseedor de una vida independiente de las fuerzas, instituciones y políticas que lo conforman (Lefebvre, 1991; Madden, 2014), por tanto, los sujetos restringen sus agendas a la reproducción cotidiana de las comunidades, desconectándose de las causas estructurales de los problemas del barrio, reduciendo el sentido del habitar, sus agendas y estrategia. Cada comunidad actúa en su 'metro cuadrado' y tiene unas expectativas de éxito acotadas, puestas fundamentalmente en capturar recursos que no requieran una presión mayor y que mantienen a los estados y -gobiernos en su espacio de confort. La fragmentación del espacio impide a los actores observar las potencialidades de la acción conjunta o la multiplicidad de recursos combinados que potencialmente pudieran ser movilizados (Letelier, 2018).

La concepción de barrio, como espacio absoluto, se expresa y reproduce a través de geografías de relaciones urbanas contenidas, que restringen la capacidad de los sujetos para crear el espacio. Dicho de otro modo, a través del barrio se busca que las relaciones urbanas se desconecten de su potencial de transformación y producción de lo urbano, constituyéndose en geografías de la contención (Tapia, 2018).

2. 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 las organizaciones comunitarias autónomas que modifican las representaciones de su rol en la sociedad y redefinen el valor de sus propias acciones como activo en la transformación de las condiciones que las marginan y excluyen (Chinkes, Lapalma & Niscemboin, 1995). Si trazamos una breve trayectoria de la intervención comunitaria en Chile, observamos 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 "Promoción Popular" del gobierno de Frei Montalva, que tenía por objetivo incorporar a la sociedad a los sectores 'marginados' a través de su movilización y organización (Palma & Sanfuentes, 1979). A partir de la dictadura desaparecen las políticas orientadas a lo comunitario y fundamentalmente son las organizaciones no gubernamentales y eclesiales de

base las que desarrollan 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 instala la idea que si bien el crecimiento económico es la “mejor política social”, se necesitan políticas focalizadas en dar atención a los colectivos en condición de vulnerabilidad (Martin, 2004). Cobra relevancia una lógica de focalización selectiva de las políticas sociales, que se tradujo en la definición de los llamados “grupos vulnerables”. En este marco se desarrollan experiencias de corte asistencial y promocional orientadas a familias o grupos, sólo secundariamente poniendo el foco en acciones de desarrollo comunitario (Alfaro & Zambrano, 2009). La mayor parte de las intervenciones desarrolladas en el país durante este período no consideró la importancia de las condiciones socio comunitarias, ni el desarrollo de capacidades colectivas, derechos ciudadanos, voz pública, ni control cultural de las personas en condición de pobreza sobre su propia vida (Márquez, 2005).

A partir de la segunda mitad de la primera década del siglo XXI se comienza a instalar con mayor fuerza un enfoque que releva la dimensión comunitaria. Se observa aquí un tránsito desde políticas sociales centradas en el sujeto y la vivienda (individuales/familiares) hacia unas que consideran el entorno, la comunidad y su participación en la construcción del territorio (colectivas). Es una evolución hacia esquemas más inclusivos y participativos, pero que conservan 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 (Zambrano, 2007). Los enfoques predominantes están basados en la ecología social, los modelos de competencia y el empoderamiento comunitario. Perspectivas más críticas tienen un lugar muy marginal en la intervención estatal.

Siguiendo la tendencia mundial, el ‘retorno’ a perspectivas más comunitarias de intervención social en Chile asumió que las relaciones comunitarias tienen como escala privilegiada el barrio (homologado a la idea de villa o población), asumido en su concepción dominante: un espacio delimitado, desconectado de la totalidad y habitáculo de una comunidad cohesionada en torno a vínculos de lazo fuerte (Madden, 2014; Letelier, 2018).

Ya a partir del 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)¹⁸⁸. El programa, alojado en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, tiene por objetivo que barrios que presentan problemas de deterioro urbano y habitacional, segregación y vulnerabilidad social sean recuperados, 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 (D.S. N°14, V. y U. 2007).

Entre 2006 y 2016 se han intervenido 520 barrios, lo que corresponde a un total de 292.727 viviendas y 1.335.132 habitantes. La mayoría de los barrios que han formado parte del programa no superan las 500 viviendas y son en realidad polígonos de áreas urbanas de mayor escala (Dirección de Presupuesto del Gobierno de Chile, 2017).

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 de 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 una nuevo conjunto habitacional (Pardo, 2003). A finales de los 2000 FOSIS comienza el programa Acción en Comunidad cuyo propósito es “incentivar que las familias y comunidades aprovechen de manera más efectiva y eficiente, las oportunidades que brinda el Estado a través de procesos de fortalecimiento centrado en la generación de capacidades a través de la movilización de los capitales humanos, sociales y físicos” (FOSIS, 2015). 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 desarrolló una línea 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 definidos 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, servicios y 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 las

¹⁸⁸Decreto 33. Aprueba documento Programa Chile Barrio. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (11 de Marzo de 1998); Decreto 14 Reglamenta Programa de Recuperación de Barrios. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (12 de Abril de 2007).

relaciones vecinales localizadas, se dificulta y hasta potencialmente se inhabilita la discusión de las lógicas urbanas que causan su condición. De esta manera, se asume que el problema está “en el barrio”, no en su relación más amplia con las políticas y dinámicas de gobernanza urbana: es el barrio 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 a partir de ellos participen en el proceso de mejoramiento. No 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, capaz de definir horizontes políticos más amplios de acción.

La ‘barrialización’ de la intervención comunitaria es un fenómeno tan naturalizado, que incluso para quienes conciben la intervención comunitaria desde una perspectiva crítica y a la comunidad como su protagonista, el barrio es asumido como la escala natural en la cual se debe trabajar y se hace equivar a la comunidad. En una entrevista publicada el 9 de septiembre de 2015 en el periódico on line “El Mostrador”, se le pregunta a la destacada 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 dándole 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. Montero, 2015.

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 el vínculo, nos oponemos a una intervención comunitaria que concibe al 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 tienen mucha dificultad para observar las relaciones entre los polígonos de intervención, sus entornos urbanos y la ciudad. Terminan de este modo concentrándose en: i) fortalecer el tejido asociativo interno, bajo la idea 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/solución focalizadas exclusivamente en los recursos del barrio. Si bien la epistemología de estas intervenciones reconoce que la comunidad 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 de los límites 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.

3. Geografías vecinales: nuevas preguntas para la intervención comunitaria

A diferencia de lo que sostiene la concepción neo ecológica de barrio, para muchos autores lo más propio de lo vecinal no es su delimitación física ni su forma urbana, sino las relaciones, estrategias y prácticas de vecindad (Hunter, 1979; Jacobs, 1961; Keller, 1979; Madden, 2014; Massey, (2014); Suttles, 1972; Wellman, 1979; Rodríguez, 2008; Wellman, 2001). Su contenido es definido por las propias relaciones, los usos, las necesidades y las estrategias de los sujetos. Debe ser observado desde una concepción relacional en la que el espacio existe en función de las relaciones que se establecen en él (Harvey, 2012). Como espacio social producido y transformado continuamente por relaciones que se establecen en torno al habitar, es espacio vivido, un espacio de posibilidades, abierto a la creatividad de los actores (Lefebvre, 1978; Merrifield, 2011; Purcell, 2014) y susceptible de ser afectado tanto por la dimensión local como por la global (Massey, 2014). Por tal razón, en vez de pensar los lugares como áreas contenidas dentro de unos límites (barrios), podemos imaginarlos como momentos articulados en redes de relaciones e interpretaciones sociales (Massey, 2014) referenciadas por diversas escalas del habitar urbano.

Es posible identificar al menos cuatro ámbitos de referencia para las relaciones vecinales. El primero es el de la sociabilidad cotidiana, del vínculo cara a cara, basado en la proximidad residencial y en la reiteración del encuentro. El segundo es el acceso, uso y/o exclusión de los servicios públicos, infraestructuras y equipamientos de la ciudad: transporte, educación, salud, espacio público recreativo, etc. El tercero es el de los conflictos urbanos, amenazas contra las cuales las personas se articulan en determinados espacios y tiempos. Finalmente está el ámbito de las desigualdades espaciales y la lucha por la distribución del bienestar en la ciudad: el empleo, la migración, la educación, las pensiones, etc. Las relaciones vecinales pueden estar organizadas en uno o en muchos de estos niveles al mismo tiempo y cada uno de ellos implica espacialidades distintas y potencialmente complementarias.

Considerar lo vecinal en una dialéctica de proximidades – distancias, lleva a la necesidad de introducir la noción de vínculo de lazo débil (Granovetter, 1973). Estos actúan como puentes para conectar grupos y dar lugar a estructuras más grandes y complejas (Espinoza, 1998, 2003; Granovetter, 1973). La imagen de lo vecinal que emerge se opone a la idea de las comunidades como constituidas exclusivamente por relaciones de reciprocidad y solidaridad (Panfichi, 1996).

Aunque suele asociarse la idea de cohesión con la de vínculos fuertes, la sola existencia de vinculaciones estrechas producen estructuras frágiles –es decir, poco cohesionadas– pues homogenizan a los integrantes de los grupos, reduciendo la capacidad de vincularse entre círculos sociales distantes. Este tipo de configuración de lazos tendrá dificultades estructurales para desplegar estrategias comunes de mayor alcance (Granovetter, 1983). Una perspectiva cohesiva que incorpora los vínculos de lazo débil tiene un carácter más estructural, en la cual es la caracterización del vínculo lo que permite acercarnos a saber si un grupo social es o no cohesionado.

Al observar lo vecinal desde este enfoque emerge una imagen mucho más compleja: ‘comunidades’ integradas por pequeñas redes de fuertes lazos que se superponen entre sí. En esta imagen, los lazos débiles actúan como puentes entre grupos de lazos fuertes (Panfichi, 1996). Lo vecinal se entiende como una red: un conjunto de actores - individuos, grupos, organizaciones y/o comunidades que están vinculados unos a otros a través de una o un conjunto de relaciones sociales. Estas relaciones están basadas en diferentes patrones de lazos (y niveles y tipos de proximidad) los cuales pueden trascender los límites físicos de un área encapsulada (Sanz, 2003). Así, en una determinada zona de la ciudad pueden coexistir varios grupos, cada uno articulado por lazos fuertes (las organizaciones de un barrio), articulados a su vez entre ellos por lazos débiles y al mismo tiempo esta red articulada con otras redes: una red de redes.

Dado que la espacialidad de los marcos de la experiencia urbana compartida en que se organiza lo vecinal son flexibles, y las relaciones vecinales pueden organizarse en torno a ellos de múltiples formas, entonces lo vecinal tiene el potencial de constituirse como actor en diversas escalas urbanas. Esto fue observado hace décadas por Jane Jacob y Gerard Suttles. Para la primera, lo vecinal puede ser entendido como la calle o como la ciudad: “lo vecinal es todo y puede expresarse en múltiples niveles y formas” (Jacobs, 1961). En el mismo sentido, argumenta Suttles, cuando señala que la vecindad puede significar el área de residencia inmediata, la localidad de algunas cuadras o toda la región urbana (Suttles, 1972).

En su crítica a la ideología de barrio, Henri Lefebvre plantea el problema de definir un óptimo de condiciones/dotaciones que permitan consolidar unidades urbanas estructurantes/esructuradas (Lefebvre, 1991), es decir, unidades territoriales que si bien son

producto de procesos de estructuración urbana de mayor escala, también pueden ser capaces de participar en su propia producción y en la de la ciudad (Lefebvre, 1991) (Lefebvre, 1991). Ante este dilema, Jacob sostiene que el vecindario residencial, el barrio, sería demasiado grande para poseer capacidades eficaces o significado real, en tanto que habitar urbano cotidiano, y al mismo tiempo demasiado pequeño para funcionar como un área capaz de construir poder (Jacobs, 1961). Jacob apuesta por el distrito y lo entiende como lugar de articulación política del habitar cotidiano, cuya principal función sería mediar entre los barrios, desamparados políticamente, y la poderosa ciudad en su conjunto. Son traductores de las experiencias de la vida real de los barrios en políticas y objetivos de la ciudad (Jacobs, 1961). Jacob no entiende el distrito como una delimitación político administrativa o como una mera sumatoria de organizaciones, sino como una unidad integral de poder y opinión, lo bastante grande para ser tenido en cuenta (Jacobs, 1961).

A partir de la revisión de un conjunto de trabajos teóricos y empíricos que abordan los límites del vecindario, Park y Roger (2014) proponen una síntesis que contiene cuatro niveles en que pueden observarse las relaciones vecinales. El tercero de ellos es el *vecindario institucional o distrito*. Contienen varios barrios residenciales junto con otros tipos de usos de la tierra. Incluye una gama bastante amplia de funciones como escuelas, centros de salud, instalaciones recreativas y sociales, y centros comerciales. Son el punto de partida donde el sector de planificación pública puede involucrarse con el uso de la tierra, el transporte, el desarrollo económico, los espacios abiertos, los servicios sociales, la revitalización comercial, las necesidades residenciales o los problemas ambientales. Dada la relación que existe con las políticas y los servicios urbanos, es más probable la constitución de una voz política que interpele a la autoridad respecto a la situación global del vecindario dentro de la ciudad.

A la espacialidad, escala y organización que adopten las relaciones vecinales en un momento determinado le denominaremos ‘geografía vecinal’ y se entenderá como la base a partir de la cual se desarrollan procesos de territorialidad, ejercicios de poder por parte de colectivos urbanos en relación a un espacio (Lopes de Souza, 2016; Raffestin & Butler, 2012). En específico, y tomando la idea de distrito, podemos sostener que un tipo de geografía vecinal específica es aquella capaz de articular la vida cotidiana (y sus problemas) con la esfera de las decisiones urbanas. Esta geografía debería conjugar y vincular distintas espacialidades del habitar a través de estructuras de organización flexibles. Ha de ser en este sentido una geografía vecinal compleja.

Concebido lo vecinal de este modo, se plantean al menos tres retos a las metodologías de intervención comunitaria.

Primero, incorporar al proceso de trabajo comunitario la reflexión acerca de la espacialidad vecinal. Esto implica problematizar y desnaturalizar los límites impuestos al habitar urbano

(o asumidos). 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 auto cumplida: 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 ellas. 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 casualidades 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.

4. Una experiencia de intervención comunitaria que problematiza la espacialidad vecinal

4.1 El programa Territorio y Acción Colectiva¹⁸⁹ (TAC)

Observando la fragmentación y debilidad de las organizaciones vecinales, el programa Territorio y Acción Colectiva (TAC)¹⁹⁰ se propuso promover la constitución de territorios vecinales articulados en torno a agendas colectivas de desarrollo territorial de mayor escala, autogeneradas por sus actores locales y negociados con las autoridades.

Este objetivo contiene una postura epistemológica central que modifica sustantivamente la manera de entender la promoción comunitaria. En los programas tradicionales, el foco está puesto en fortalecer una comunidad barrial, espacialmente acotada, cuya cohesión depende de sus vínculos cotidianos. Se busca aquí fortalecer las capacidades de esta comunidad para enfrentar “sus problemas” a partir de la modificación de sus prácticas. En la epistemología de estos programas la espacialidad de las relaciones vecinales está dada, no es un problema. En oposición, el programa TAC parte de un cuestionamiento a las espacialidades vecinales existentes y su fragmentación. La pregunta por la especialidad es el eje epistémico y metodológico de esta experiencia.

En esta dirección el programa considera cinco resultados específicos en relación a las comunidades vecinales: i) problematizan su realidad, desnaturalizan su territorio y recuperan conciencia de poder sobre él; ii) adquieren conocimiento técnico y político y

¹⁸⁹ Es importante destacar que no se trata de una intervención gubernamental, sino de una experiencia de acompañamiento político – técnico realizado por un consorcio entre dos ONG y una Universidad regional.

analizan y conocen su posición y situación en el contexto mayor de una ciudad crecientemente segregada; iii) construyen redes asociativas de alcance territorial; iv) definen e implementan cursos de acción que afectan positivamente su territorio vecinal y v) promueven, participan y controlan iniciativas públicas -u auto gestionadas- de desarrollo del territorio.

El diseño inicial del TAC contempló cuatro componentes. Los tres primeros implican un escalonamiento en complejidad de los procesos, mientras que el cuarto, se realiza de manera transversal.

El primero es Formativo y su resultado esperado es que los vecinos, líderes y dirigentes adquieran y/o fortalezcan competencias técnicas y políticas para reconocer la ciudad y sus territorios como una construcción social, en la cual inciden diversos actores con distintos grados poder.

El segundo es Asociativo, y sus resultados esperados son dos: i) conformar una coordinación entre organizaciones y actores vecinales con el objetivo común de articular esfuerzos para el desarrollo territorial y ii) fortalecer los vínculos de confianza entre los líderes y/o entre las organizaciones de un territorio, así como su legitimidad en sus territorios de referencia.

El tercero es Político y tiene tres resultados esperados: i) los vecinos, líderes y dirigentes de un mismo territorio y sus organizaciones- articulados a nivel de territorio - priorizan los desafíos socio-urbanos que enfrentan y planifican cursos de acción para incidir en las decisiones públicas sobre gestión e inversión territorial que hagan viables diferentes soluciones a las problemáticas planteadas; ii) los vecinos articulados dialogan/negocian con autoridades locales y/o sectoriales la implementación de los planes de acción elaborados, entregando insumos que permiten orientar la acción pública y iii) se define una modalidad de trabajo entre la Mesa Territorial y las autoridades locales o regionales.

Por último está el componente Comunicacional, que es transversal y excede la mera función de difusión que tienen todos los componentes comunicacionales de un programa o proyecto. En este caso, se trata de un elemento estratégico, que aporta tanto al reforzamiento de la acción colectiva frente a los actores comunitarios, al control social, como a la legitimación del proceso en la opinión de los tomadores de decisión. En este sentido, los resultados intermedios esperados de este componente son dos: i) visibilizar el proceso comunitario de articulación y planificación territorial, reforzando la autoestima y legitimidad de la acción colectiva local y ii) posicionar el proceso de articulación-planificación y negociación de agendas territoriales en medios de comunicación masiva y en espacios de influencia de opinión.

La implementación de los componentes es escalonada y va incrementando en complejidad a medida que se desarrolla el programa de intervención; y al mismo tiempo, el componente Comunicacional, se desarrolla de manera longitudinal al proceso.

El proceso se inició en marzo de 2014 y finalizó en diciembre de 2017. Se estableció un acuerdo inicial entre organizaciones de los territorios y el consorcio. Este acuerdo implicaba que la ONG y la Universidad aportaban formación y acompañamiento técnico para desarrollar un proceso de diagnóstico, articulación e incidencia territorial, y que las organizaciones se disponían a participar como co-responsables del proceso. En este sentido cabe dentro de lo que puede entenderse como un proceso de Investigación Acción Participativa (IAP)¹⁹¹,

La experiencia se inició a partir de los vínculos que existían con dirigentes de barrios en dos zonas de la parte norte de la ciudad de Talca¹⁹². La primera corresponde a un área compuesta por conjuntos de vivienda social construidos entre los años 1992 y 2000 en un marco de periferización, privatización y precarización del acceso a la vivienda (Rodríguez y Sugranyes, 2005): Villa Las Américas.

Sus cerca de dos mil unidades habitacionales que se construyeron en etapas sucesivas, dando origen a sus nombres: Villa Las Américas I a XI. En Las Américas habitan 7.257 personas (Censo 2017). El 83% de familias pertenecen al estrato más pobre de la población (Censo de Población y Vivienda, 2002)¹⁹³ y presentan altos niveles de hacinamiento: el 22% de las viviendas tiene un nivel de hacinamiento medio y el 4% un hacinamiento crítico¹⁹⁴.

La homogeneidad social y las deterioradas condiciones habitacionales y urbanas del sector han traído como consecuencia que las redes sociales sean muy frágiles y que la participación de la comunidad en la vida del barrio sea limitada. Existe mucha desconfianza entre vecinos y dirigentes, y la solidaridad entre las personas es escasa, lo que se refleja en una baja adscripción y sentido de pertenencia a la comunidad. Las personas que residen en

¹⁹¹ Es necesario relevar la importancia y rol que cumplió el equipo técnico-político de apoyo. Con competencias, compromiso y con condiciones –económicas- que hicieron posible su permanencia (4 años). Actuó como 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. Cumplió un rol (de agente externo) en la intervención comunitaria, con esas miradas, condiciones, y convicciones.

¹⁹² Talca, con una población de 230.000 habitantes, es una ciudad intermedia de Chile y capital de la Región del Maule, al sur de la capital, Santiago.

¹⁹³ ABC1 es el grupo de más alto nivel socioeconómico y el E el de menor nivel.

¹⁹⁴ El hacinamiento crítico, según el Ministerio de Desarrollo Social, es la razón entre el número de personas residentes en la vivienda y el número de dormitorios de la misma, considerando piezas de uso exclusivo o uso múltiple. Contempla las categorías: sin hacinamiento, medio y crítico. El hacinamiento es considerado crítico cuando la cantidad de personas por dormitorio es de 5 o más. (<http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/definiciones/vivienda.html>)

Las Américas se sienten estigmatizadas como pobres y peligrosas. La condición de marginalidad que vive esta comunidad limita mucho el intercambio sociocultural con la ciudad.

La segunda zona es conocida tradicionalmente como Faustino González, pero los dirigentes y dirigentas la denominan hoy ‘Territorio 5’. Nació en los años setenta a partir de la lucha de un grupo de familias por mantenerse en un terreno que se pretendía destinar a funcionarios de las Fuerzas Armadas. Las familias 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 combinó el subsidio estatal y el ahorro de las familias. Los últimos dos conjuntos en construirse fueron destinados a los habitantes de dos erradicaciones de campamentos realizados en la década del 2000 y tres nuevos conjuntos destinados a familias damnificadas por el terremoto del 2010 (Letelier y Rasse, 2016). Según el Censo de 2017, la zona tiene una población de 10.565 habitantes, 2.467 viviendas y 2.532 hogares. En comparación con Las Américas, esta área tiene una conformación socioeconómica un tanto más heterogénea, aunque más del 60% de las familias pertenecen a los estratos socio-económicos más bajos— D y E (Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Chile, 2002)

Colindante con el centro de la ciudad, la zona se encuentra muy próxima a los principales centros de servicios y equipamiento de la región, como el Hospital Regional, el Centro Regional de Abastecimiento Agrícola (CREA) y el terminal de buses de la ciudad. No obstante lo anterior, la zona tiene graves problemas de conectividad con la ciudad al estar encajonada entre infraestructuras de jerarquía nacional (Ruta 5 y línea férrea) y una vía estructurante de la ciudad (avenida 2 Norte).

Actualmente la zona está constituida por 19 villas y poblaciones y, al igual que en el caso de Las Américas, las políticas de asociatividad favorecieron que en cada una de ellas se conformase una asociación de vecinos. De este modo, la fragmentación organizacional del tejido vecinal es una característica compartida con el caso anterior. Entre los principales problemas socio-urbanos se encuentran el déficit de áreas verdes, espacios públicos y equipamiento, la precarización social y habitacional de zonas específicas y la conectividad con otros sectores de la ciudad.

4.2 Aprendizajes: complejización de la geografía vecinal e incremento de poder local

La experiencia muestra cómo desde una situación fragmentada del tejido asociativo se desarrolló un proceso de complejización y ampliación de la territorialidad vecinal, que puede ser descrito en cuatro sub procesos.

El punto de partida fue la problematización de la espacialidad vecinal y su relación con la ciudad. Esto significó que la primera interrogante planteada fue ¿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 los vecinos tener un punto de vista nuevo: “desde arriba”; los líderes y dirigentes del grupo motor aportaron experiencias previas de trabajo asociativo, en las cuales se dibujaba una geografía vecinal más abierta; y los vecinos y vecinas participaron de un trabajo de mapeo colectivo en el cual se los invitó 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 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. Esto es, 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, etc., todo ello fue generando el reconocimiento de problemáticas comunes y de alcance urbano, así como un lenguaje e identidad asociada a un territorio mayor: forman parte del sector norte de la ciudad.

Este territorio tiene graves problemas urbanos que lo atraviesan: los canales de agua que lo recorren y, la nula conectividad oriente-poniente que impiden, tanto la comunicación de cada territorio con la ciudad como entre los territorios de todo el sector. Se generó así una nueva agenda territorial que en forma incipiente empieza a dinamizar el diálogo y la discusión con los decisores de las políticas urbanas, al tiempo que esta agenda agregada se informa y es analizada en cada territorio.

El segundo fue redefinir los límites y el carácter de las relaciones vecinales. Si más allá del propio barrio existía un territorio común ¿Cuáles son los vínculos que deben constituirse para trabajar en él? La respuesta fue la creación de un espacio de coordinación entre líderes, dirigentes y vecinos de todos los barrios, la *Mesa Territorial*. Esta estrategia implicó poner en tela de juicio la idea 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 la exclusión] a servicios y dotaciones públicas; compartir problemas urbanos; compartir un cierto estándar de habitabilidad, etc. 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 ellas estaba 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 tenemos 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 que comenzó con un viaje de los líderes y dirigentes 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 una problema, hay que estructurarlo, priorizarlo respecto de otros, temporalizar las aspiraciones de solución y plantear alternativas. A demandar se le agrega el convencer, el negociar y cuando hace falta el presionar. Todo lo anterior requiere que los vecinos sean co-partícipes de la construcción de conocimiento acerca de su territorio, pero 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 las propias juntas de vecinos. Es necesario insistir en que la geografía vecinal compleja es ante todo una estrategia y debe ser capaz de modificar su espacialidad de acuerdo a 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 los propios vecinos, 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 el horizonte pone 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 los líderes y dirigentes. Es necesario desarrollar un repertorio amplio de estrategias de comunicación local que permitan construir opinión pública territorial y mantener informados a la mayor cantidad de habitantes. Quinto, si bien el espacio de participación fundamental en el proceso fue el de las Mesas Territorial, las que integraron fundamentalmente a líderes y dirigentes, fueron relevantes también otros espacios, como las Cuentas Públicas o Talleres de diseño participativo. Muchos vecinos y vecinas que usualmente no participan en organizaciones sociales, podían hacer aportes en instancias o proyectos específicos. Esto implica reforzar la idea de que existen “participaciones”, es decir, intensidades y modalidades diversas de involucramiento. Para ellas, 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 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, revisión y redefinición de los recorridos del transporte público, etcétera.

5. Discusión

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 en una estrategia metodológica que asume la existencia de geografías vecinales. A partir de la pregunta inicial por el 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 comunidades y les permite 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 procesos urbanos mayores y ampliando el horizonte de posibilidades más allá de las demandas que tradicionalmente ocupan la agenda de las organizaciones vecinales. El tercero es la modificación de las estrategias y de las representaciones acerca del tipo de relación entre lo vecinal y la autoridad. Tradicionalmente las estrategias están acotadas a la petición en un marco de vínculos clientelares. Pero la complejización de los problemas (y de sus soluciones) empuja a los vecinos y vecinas a construir un conocimiento más

profundo del territorio sin el cual no podrían vincular el habitar cotidiana 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 geografías vecinales se muestran como una estrategia fecunda para la puesta en marcha de procesos de intervención 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 la 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 enfoques que revalorizan la práctica social como productora de metodologías, como la socio praxis, 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

- Alfaro, J. & Zambrano, A. (2009). Psicología comunitaria y políticas sociales en Chile. *Psicologia & Sociedade*, 21 (2), pp. 275-282.
- Andersson, R., & Musterd, S. (2005). Area-based policies: A critical appraisal. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, 96(4), pp. 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), pp. 2816-2822.
- Brenner, N. & Theodore, N. (2002). Cities and the Geographies of “Actually Existing Neoliberalism.” *Antipode*, 34 (3), pp. 349–379. <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00246>
- Espinoza, V. (1998). Historia social de la acción colectiva urbana: Los pobladores de Santiago, 1957-1987. *EURE*, 24 (72), pp. 71–84. <https://doi.org/10.4067/S0250-71611998007200004>
- Galster, G., Andersson, R., & Musterd, S. (2010). Who Is Affected by Neighbourhood Income Mix? Gender, Age, Family, Employment and Income Differences. *Urban Studies*, 47(14), pp. 2915-2944. <https://doi.org/10.1177/0042098009360233>
- Granovetter, M. (1973). La Fuerza De Los Vínculos Débiles. *American Journal of Sociology*, 78 (6), pp. 1360–1380.
- Granovetter, M. (1983). The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited. *Sociological Theory*, vol. 1, 201–233.
- Harvey, D. (2012). La geografía como oportunidad política de resistencia y construcción de alternativas. *Revista de Geografía Espacios*, 2 (4), pp. 9–26.
- Hunter, A. (1979). The Urban Neighbourhood Its Analytical and Social Contexts. *Urban Affairs Review*, 14 (3), pp. 267–288. <https://doi.org/10.1177/107808747901400301>
- Jacobs, J. (1961). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid, España. Ed. Entrelíneas.
- Keller, S. (1979). *El vecindario urbano, una perspectiva sociológica* ([2a ed.]). Madrid, España: Siglo XXI. Retrieved from http://catalog.ub.edu/record=b1060296~S1*spi
- Lefebvre, H. (1978). *El derecho a la ciudad*. Barcelona, España. Ediciones Península.
- Lefebvre, H. (1978). *De lo rural a lo urbano (Antología preparada por Mario Gaviria)*. Barcelona, España: Península, Ed.

[https://www.insumisos.com/LecturasGratis/lefebvre henri - de lo rural a lo urbano.pdf](https://www.insumisos.com/LecturasGratis/lefebvre%20henri%20-%20de%20lo%20rural%20a%20lo%20urbano.pdf)

- Letelier, F. (2018). *El barrio en cuestión. Fragmentación y despolitización de la vida urbana vecinal en la era neoliberal*. Manuscrito no publicado.
- 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, pp. 220-245. doi: 10.5354/0717-5051.2016.42840
- Lopes de Souza, M. (2016). Lessons from Praxis: Autonomy and Spatiality in Contemporary Latin American Social Movements. *Antipode*, 48 (5), pp. 1292–1316. <https://doi.org/10.1111/anti.12210>
- 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), pp. 471–497. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12068>
- Martin, D. (2003). Enacting Neighborhood 1. *Urban Geography*, 24, 361–385. <https://doi.org/10.2747/0272-3638.24.5.361>
- Massey, D. (2014). *Un sentido global del lugar*. En A. Albet y N. Benach Rovira (Eds.). *ICARIA*, 112–228. Barcelona, España. Icaria - Espacios Criticos Eds.
- Merrifield, A. (2011). *El derecho a la ciudad y más allá: notas sobre una reconceptualización lefebvriana*. *Urban*, N°. 2, (Ejemplar dedicado a: Espectros de Lefebvre), págs. 101-110.
- Palma, E., & Sanfuentes, A. (1979). Políticas estatales en condiciones de movilización social: las políticas de vivienda en Chile (1964-1973). *EURE*, 6 (16).
- Panfichi, A. (1996). Del vecindario a las redes sociales: cambio de perspectivas en la sociología urbana. *Debates En Sociología*, 20 (1), pp. Retrieved from <http://goo.gl/Czq8Lh>
- Park, R. E., Burgess, E. W., & McKenzie, R. (1925). *The City*. Chicago, EEUU. The University Chicago Press. <https://doi.org/10.2307/3004850>
- Park, Y., & Rogers, G. O. (2014). Neighborhood planning theory, guidelines, and research: Can area, population, and boundary guide conceptual framing? *Journal of Planning Literature*, 30 (1), pp. 18-36. doi: 10.1177/0885412214549422
- Perry, C. (1974). *The Neighborhood Unit. A Scheme of Arrangement for the Family-Life Community. Volume VII of The Regional Plan of New York and its Environs, titled Neighborhood and Community Planning*. New York, Estados Unidos: Arno Press.

- 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>
- Raffestin, C., & Butler, S. A. (2012). Space, territory, and territoriality. *Environment and Planning D: Society and Space*, 30 (1), pp. 121–141. <https://doi.org/10.1068/d21311>
- Rodriguez, G. (2008). ¿Comunidad ? Mediación comunitaria, habitar efimero y diversidad cultural. *Polis* [En línea], 20 | 2008, Publicado el 19 julio 2012, consultado el 05 agosto 2018. URL: <http://journals.openedition.org/polis/3435>
- Sanz, L. (2003). Análisis de redes sociales: o cómo representar las estructuras sociales subyacentes. *Apuntes de Ciencia Y Tecnología*, 7, (10). pp. <https://doi.org/10.1007/s10588-006-7084-x>
- Sepúlveda, R., & Fernández, R. (2006). *Un análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*. San José, Costa Rica: Centro Cooperativo Sueco.
- SUTTLES, G. D. (1972). *The social construction of communities. Studies of Urban Society*. Chicago, Estados Unidos: University of Chicago Press.
- Wellman, B. (1979). The Community Question: The Intimate Networks of East Yorkers. *American Journal of Sociology*, 84 (5), pp. 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 Barry Wellman*. Toronto, Canadá: University of Toronto. Retrieved from <http://homes.chass.utoronto.ca/~wellman/publications/lawcomm/lawcomm7.PDF>
- Wellman, B., & Leighton, B. (1979). Networks, Neighborhoods, and Communities: Approaches to the study of community question. *Urban Affairs Quarterly*, 14 (3), pp. 363–390. <https://doi.org/10.1586/14789450.4.2.239>
- Young, I. M. (2000). *La justicia y la política de la diferencia*. Valencia, España: E. Cátedra.

CAPITULO 3. Aportes a la intervención comunitaria y a las políticas públicas

Acción territorial vecinal: metodología para el desarrollo participativo de los territorios¹⁹⁵

Introducción

En este artículo, se presenta una estrategia metodológica participativa que apunta a equilibrar el poder de la ciudadanía en una escala intermedia de la gobernanza urbana. Dicha metodología ha sido desarrollada en conjunto por el Centro de Estudios Urbanos y Territoriales (CEUT) de la Universidad Católica del Maule y la Corporación de Estudios Sociales y Educación SUR, 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. La metodología definida recoge 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, extrayendo aprendizajes, corrigiendo errores metodológicos y conceptuales; todo lo cual ha permitido un importante avance en la formulación exhaustiva y detallada de una nueva propuesta. Esta última, a su vez, fue presentada y retroalimentada con diversos actores y expertos/as institucionales de la academia, la gestión pública y de agrupaciones vecinales, arribando 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 promueve 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 la despoltización de lo vecinal del que se ha hablado extensamente en la segunda parte de este libro.

El objetivo principal de la estrategia metodológica es *“ampliar la escala de la acción colectiva vecinal, en relación con el desarrollo urbano, articulando y fortaleciendo un*

¹⁹⁵ Texto basado en la publicación: Jeri, Tamara; Boyco, Patricia y Letelier, Francisco (2019). Manual metodológico: Acción Territorial Vecinal. Ediciones SUR, Talca, Chile. El Manual Metodológico, con el detalle de la aplicación de la metodología, se encuentra disponible para descarga en el siguiente link: <https://territoriosvecinales.cl/manual-accion-territorial-vecinal/>

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” (UCM & SUR, 2018:18). Por su foco en la acción colectiva en una escala urbana intermedia, se denomina “Acción Territorial Vecinal”.

Los principios básicos de la metodología son los siguientes:

- *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, quienes desarrollan competencias y habilidades para definir su propio territorio, diagnosticar sus problemáticas y decidir una estrategia de transformación del mismo.
- *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.
- *Participación incidente*: la participación de quienes habitan los territorios y su incidencia en la forma en que éstos se construyen y modifican es un eje central, no es un aspecto anexo ni funcional a la asignación de recursos de inversión. Se trata que las comunidades sean actores que definen su propio proceso y desarrollan poder de incidencia; no son meramente convocados a procesos preconfigurados. En este sentido, se trabaja desde la gobernanza urbana en su sentido más amplio, no sólo desde la participación.

La metodología puede ser implementada por comunidades vecinales o agrupación de organizaciones territoriales que deseen articularse y empoderarse; también por instituciones públicas que deseen 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, deseen impulsar procesos de activación ciudadana en esta escala intermedia. Según sea el objetivo de quien lo implemente, la metodología puede aplicarse completamente, en un proceso de aproximadamente dos años, lo que requiere recursos importantes; o bien puede implementarse 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 socio-urbano específico y puntual. No obstante, lo que no puede estar ausente, es el deseo de repensar la forma de articularnos en el territorio, la intención de construir un conocimiento vecinal del territorio sobre el que

queremos actuar; 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 enunciar sus principales conceptos y definiciones; para luego describir sus componentes y las 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.

1. Marco conceptual y de política pública de la metodología propuesta

1.1 El problema y sus causas

En la actualidad, existen un conjunto de condiciones institucionales y organizacionales de larga data, que ponen en entredicho las posibilidades de avanzar hacia una gobernanza¹⁹⁶ de las ciudades efectivamente democrática y participativa. Este conjunto de limitantes están presentes 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, 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: 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 invisibilizan 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, asistiendo a espacios de diálogo y delegación de

¹⁹⁶ La gobernanza urbana es conceptualizada por UN-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”.

funciones de parte del Estado en los términos preconfigurados por éste, 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 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 socio-territorial, los problemas de la conectividad y la movilidad urbana, la sostenibilidad ambiental urbana, entre otros (CNDU, s/f: 14).
- Desde el punto 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 la inversión 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) 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” (OCDE, 2013: 159). 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” (ibíd.: 155).

A esto se añade un problema adicional, derivado de las falencias de la institucionalidad urbana, que dice relación 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 verifican también una serie de déficit de articulación territorial y capacidad de interlocución que constituye una fuerte limitante a su participación en las decisiones sobre cómo crece y se modifica su hábitat urbano. Esta fragmentación territorial tiene explicaciones 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 databa 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. Esta modificación legal tuvo otra consecuencia, el reforzamiento de las lógicas clientelares promovidas durante la dictadura; debilitando completamente el gran poder vecinal que detentaban las Juntas de vecinos en la década de los 60, donde la existencia de una sola organización por unidad vecinal, le daba legitimidad para actuar en representación del conjunto de los habitantes, asignándole a esta organización atribuciones en la promoción de procesos asociativos y en 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 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 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, de 2011, tampoco define mecanismos de participación en la gestión pública a nivel 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 a un 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 los 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 y 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. Desde las voces de los líderes y dirigentes sociales, 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 los 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 y 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 limitan el poder vecinal (Letelier, Tapia y 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 los ciudadanos en las redes de elaboración e implantación de las políticas públicas (Mayntz, 1999).

1.2 La oportunidad institucional y la articulación territorial como respuesta

En la actualidad existe un escenario favorable para realizar acciones afirmativas que apunten a la reducción de las brechas de poder y de representación en la gobernanza urbana. Por otra parte, han existido importantes esfuerzos institucionales por promover la participación, aunque limitada, de las comunidades en ciertas definiciones que tienen alcance en materia 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°19.418) 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) y, sin embargo, en la actualidad no se hace uso de esta prerrogativa, entre otras cosas, porque no existen incentivos para ello¹⁹⁷.

Por último, existe un importante campo de oportunidad 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; entiendo que la participación no es solo un mecanismo para hacer más pertinentes

¹⁹⁷ 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 21 de junio de 2018 un grupo transversal de senadores/as, 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.

y efectivas las acciones públicas, sino que 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 garantizará 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 (CNDU, 2014).

La PNDU define como uno de sus pilares el fortalecimiento de la Institucionalidad y la Gobernanza, cuyo propósito es obtener un sistema integrado y descentralizado de toma de decisiones en materia de desarrollo urbano y territorial. Dentro de este ámbito, un objetivo es “fortalecer la participación ciudadana en la construcción del lugar que habitan o aspiran a habitar, garantizado por la institucionalidad”. Este objetivo se traduce en un conjunto de metas, entre las cuales destacan:

- 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 concurrirán a los procesos participativos de manera fragmentada, competitiva, con una mirada hiperlocalista. Por ello, es que los procesos de re-articulación en escalas territoriales mayores a aquellas donde se ha circunscrito la acción vecinal, acompañado de procesos de construcción simbólica y política de un territorio común, de re significación de los propios saberes locales acerca del territorio, de empoderamiento de la autoestima 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 el territorio, desnaturalizar la fragmentación y contribuir al empoderamiento de los actores

respecto a sus territorios 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 lo habitan en su transformación y se robustezca la gobernanza urbana en la escala territorial vecinal.

1.3 Principales conceptos

Los tres conceptos estructurantes de la metodología son el de 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, un grupo étnico (Montañez, 1997). Con este concepto, se alude al proceso en que los actores 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 los actores sociales 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 los actores sociales arriban a definiciones compartidas sobre la realidad (Ishihara y 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 del de participación ciudadana, en cuanto este último apela a la capacidad de hacerse escuchar o expresar la voluntad ciudadana en procesos con cierto grado de institucionalidad; apela en cierta forma, al ejercicio de los derechos políticos.

La acción colectiva no surge espontáneamente, sino requiere de esquemas interpretativos de la realidad, que inspiren y legitimen la acción (Gamson, 1992). Se requiere, además, de elementos simbólico (la identidad y la noción compartida de pertenecer a un *ethos* común),

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 y 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 varias 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 tenido en cuenta” (Jacobs, 1961).

Se trataría de una escala donde los 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 a 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 de articulación política del habitar cotidiano, cuya principal función sería mediar entre los barrios, desamparados políticamente, y la poderosa ciudad en su conjunto”. 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” (Jacobs, 1961).

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 socio-urbanas 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 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 1000 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, permitirá modificar el modelo de gobernanza urbana en esta escala, haciéndolo más democrático.

2. Componentes e implementación del proceso

2.1 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 lo integran con su propio conocimiento e información respecto a la situación socio-urbana 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 una imagen objetivo común del territorio. Este nuevo actor que se conforma, liderará el proceso de construcción y gestión de agendas territoriales posteriormente y deberán gestionar y animar la red territorial mayor.

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 los 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.

2.2 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 doten de neutralidad en las negociaciones y en 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, desarrollando procesos claves de la metodología, generando conocimiento y asumiendo co-responsablemente el logro de los objetivos y el cumplimiento de metas asociadas a hitos relevantes. La MCTV funcionará de manera permanente a lo largo de todo el proceso e impulsará los hitos y los procesos principales. Sin embargo, deberá estar en permanente relación, articulando y animando a la Red Territorial Vecinal.
- b) *Red del territorio 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 apoyo de un Organismo Técnico Facilitador (ver letra d).
- 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 los actores vecinales; así como entre éstos 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.

2.3 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, pueden realizarse de manera particular, algunas etapas; o bien, realizar todas las etapas pero no todos los componentes.

a) *Fase de Instalación*: Es la primera etapa en el territorio y tiene una duración de seis meses. Es una etapa previa al proceso de empoderamiento del territorio y consiste en una serie de acciones para generar las condiciones básicas para que se logren los objetivos trazados para la metodología. Esto comprende las reuniones iniciales entre los y las líderes y dirigentes del territorio quienes analizan las condiciones de factibilidad e interés en desarrollar la iniciativa –de manera autónoma o con un organismo técnico que acompañará el proceso—. Este grupo inicial, realiza una primera delimitación del territorio vecinal y se verifica la existencia de condiciones e intereses comunes, que ameriten emprender un proceso de articulación territorial. Para esto, se realiza un pre-diagnóstico, en base a los testimonios de las/os dirigentes y 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: se realiza i) un proceso formativo con las comunidades territoriales; ii) se levanta un Diagnóstico Socio-urbano participativo en base a las propias visiones de los residentes del 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 Socio-urbano; 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 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 total 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.

3. Procesos clave de la metodología

3.1 Ciclos formativo inicial y complementarios

A fin de incrementar las competencias técnicas y políticas de los grupos de vecinas/os, líderes y dirigentes de un mismo territorio, y de problematizar su realidad y observar críticamente su territorio –en relación a la ciudad– como una construcción social donde convergen actores con diferentes grados de poder; la metodología considera necesario que se realice un proceso formativo para todos los actores vecinales que se sumarán al proceso. 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 claves y suscitan un rol activo de los y las 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 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 el funcionamiento de los circuitos de inversión pública, específicamente de la infraestructura urbana. Estas competencias se consideran

básicas para apoyar los procesos de negociación de la agenda territorial con las instituciones públicas. Además de éste, se podrán contemplar otros ciclos de corta duración, de acuerdo a las necesidades del territorio, 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/as habitantes de un territorio sobre sus problemáticas y potencialidades urbanas; así como para generar un lenguaje y una base de conceptos comunes entre todos los actores que 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 quienes habitan los territorios, se fortalece la autoestima territorial y la capacidad de negociación de los actores vecinales con los institucionales; 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 frente a actores públicos y privados.

3.2 Diagnóstico socio-urbano

Un elemento fundacional del proceso de articulación de empoderamiento territorial consiste en la construcción colectiva de un diagnóstico socio-urbano, integrando los conocimientos adquiridos, las experiencias y los conocimientos propios acerca del territorio que vecinos, vecinas y dirigentes poseen, aplicándolos a la identificación y jerarquización de las problemáticas socio-urbanas que afectan a su territorio y de las potencialidades y recursos presentes en éste.

El levantamiento del diagnóstico socio-urbano se realiza con ayuda de técnicas de recorridos urbanos, mapeo colectivo, de recolección de información secundaria y entrevistas a actores clave. Las/os participantes 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 los propios 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 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 socio-urbanos y los recursos y potencialidades del territorio. Para ello, existen diversos enfoques y se pueden emplear una multiplicidad de recursos pedagógicos: *post-it*, plumones, fotografías¹⁹⁸.

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; un catastro de las organizaciones del territorio; estadísticas sobre seguridad pública, servicios y otros aspectos que se consideren relevantes.

Este diagnóstico será enriquecido, a su vez, 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 cuenta, será distribuido a las autoridades municipales y sectoriales más incumbentes según sean las problemáticas diagnosticadas.

3.3 Conformación y funcionamiento de la Mesa de Coordinación del Territorio Vecinal

Luego que se haya formulado el diagnóstico socio-urbano –e, idealmente el ciclo formativo inicial– se constituirá la Mesa de Coordinación del Territorio Vecinal (MCTV) con los mismos vecinos y vecinas que han sido parte de dicho proceso y que se han 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 la asocia con alguna imagen, que posteriormente pueda ser parte de un logo. En términos operativos, definirá 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 Socio-urbano y su presentación en una primera Cuenta Pública Territorial.

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

¹⁹⁸ En el Manual Metodológico de Acción Territorial Vecinal se entregan pautas para aplicar ambas técnicas (UCM y SUR, 2018).

parámetros queden expresados en un “protocolo de funcionamiento”, el que será difundido a la comunidad para que puedan sumarse en cualquier momento.

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

3.3 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. Una de las estrategias más relevantes para ello, es la realización de instancias comunicacionales en que se dé cuenta de los procesos realizados, con transparencia, de los logros alcanzados formalmente y de las etapas planificadas. Estas instancias se denominan cuentas públicas, porque con esto se reconoce que la MCTV es un motor del territorio; al mismo tiempo que propicia espacios para que nuevos vecinos y vecinas se integren a ésta; además se da un carácter vecinal a la actividad, logrando la mayor publicidad y visibilidad 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 se presenta el Diagnóstico Socio-urbano ajustado 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 permita validar 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.

3.4 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 socio-urbanos que desean 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, 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 la 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) una 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 “aterizada” 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 éste y tenga parámetros de viabilidad.

Al igual que se hizo con el Diagnóstico Socio-urbano, es importante editar la Agenda del territorio en un formato impreso 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 esta 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.

4. 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 obsta para 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 socio-urbano específico. Lo sustantivo de la metodología, lo que le da su carácter y no puede estar ausente es: 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 lo 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 la transformación de territorios de escala vecinal fragmentados, en territorios articulados que incrementan el potencial para su transformación participativa, y en donde se facilita la confluencia de los actores públicos y comunitarios en torno a propuestas que surgen del propio territorio, sin instrumentalización y funcionalización mediante.

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, equilibrando el poder a los territorios en la construcción de las ciudades.
- El *trabajo en red* que se intenciona, involucra a la mayor diversidad de habitantes y grupos presentes en el territorio, de acuerdo a sus intereses, recursos y motivaciones de participar. Evita reproducir las inequidades de poder dentro de los territorios, generando igualdad de condiciones para influir en el proceso entre dirigencias, líderes y vecinas/os e instancias para que todas las visiones e intereses sean representadas en la construcción del territorio y en la agenda de desarrollo.
- Son las propias *comunidades quienes definen cuál es el territorio* y cuáles son sus problemáticas, en base a 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 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.
- 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 se hacen parte de la solución, sino que 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 los actores públicos y sociales; con lo que la gobernanza urbana se vuelve más democrática. Las comunidades, está claro, ganan poder de incidir en el tipo de inversiones y acciones que se toman en la ciudad y que afectan directamente su calidad de vida urbana y 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 nueva Ley de aportes al espacio público, también 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 realizarlo?, ¿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 que movilizar 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 intervención 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 trata de un espacio que “comparta” problemáticas y sobre el cual exista un sentido común de pertinencia, una cierta identidad compartida.

Emprender acciones sociopolíticas como ésta, 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 actores del territorio desarrollen sus componentes de planificación social; de negociación y de comunicación política; que será la clave para que puedan plantearse en una nueva condición de poder y autoestima frente a las autoridades y otros actores influyentes en el territorio. Este será el desafío de las propias comunidades, el de buscar mecanismos de financiamiento que les permita 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 vecinales deberán decidir qué implementar y que dejar fuera. Si bien esta será su decisión, es altamente aconsejable que se priorice por el levantamiento del diagnóstico socio-urbano 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. Esto 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 éstos sean duraderos en el tiempo, no basta solo 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 un tiempo aún en modificarse, 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 encarna, por otra parte, la autocrítica de la institucionalidad y su responsabilidad en cuanto a restar poder a las agrupaciones vecinales, fragmentándolas. Esta propuesta busca 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 certera 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 la posibilidad de que las demandas y aspiraciones de las comunidades sobre sus territorios sean tomadas en cuenta, asume con más fuerza, visos de realidad.

Referencias Bibliográficas

- Boyco, P.; Letelier, F.; y Gualteros, J.; (2016). *Acción Colectiva, articulación y territorio: Notas del Seminario-Encuentro ACT 2015*. Santiago de Chile: Ediciones SUR
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) (sin fecha). *Propuestas para una Nueva Institucionalidad para la Gobernanza Urbana*, Santiago de Chile: Gobierno de Chile. Descargado de: <https://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2018/03/3.-PROPUESTAS-PARA-UNA-NUEVA-INSTITUCIONALIDAD-PARA-LA-GOBERNANZA-URBANA.pdf>
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) (2014). *Política Nacional de Desarrollo Urbano*, Vol. 4. Descargado de: <https://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/L4-Politica-Nacional-Urbana.pdf>
- Delamaza, G. (2016). Una mirada a los procesos de acción colectiva en Chile. En BOYCO, Patricia; LETELIER, Francisco; GUALTEROS, Jennifer (Eds.), *Acción colectiva, articulación y territorio. Notas del Seminario-Encuentro ACT 2015* (Talca, 12 y 13 de diciembre 2015). pp. 4-7. Serie Aprendizajes Colectivos, N° 2. Santiago de Chile: Ediciones SUR. Disponible en elci.sitiosur.cl
- Delamaza, G. (2004). Políticas públicas y sociedad civil en Chile: el caso de las políticas sociales (1990-2004). *Política* [en línea] Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64504306>
- Dematteis, G. y Governa; F. (2005). Territorio y territorialidad en el desarrollo local: La contribución del modelo SLoT. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39, 31-58. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1161234>.
- Drake, P. W. & Jaksic, I. (1999). *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago de Chile: LOM.
- Espinoza, V. (2004). De la política social a la participación en un nuevo contrato de ciudadanía. *Política* [en línea] Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64504307>
- 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 y C. M. Muelle (Eds.) *Frontiers in Social Movement Theory*. 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*. Santiago, Chile: Universitaria.
- Ishihara, H. y Unai, P. (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 edición 2013], Madrid: Capitán Swing.
- Letelier, F. (2018). El barrio en cuestión. Fragmentación y despolitización de la vida urbana vecinal en la era neoliberal. Manuscrito no publicado
- Letelier, F, Tapia, V. y Boyco, P. (2018). ¿Nuevas territorialidades vecinales en el Chile neoliberal?, *Polis. Revista Latinoamericana*, 49, 55-78
- 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.
- Mayntz, R. (1999). La teoría de la governance: sfide e prospettive, *Revista Italiana de Scienza Politica*, Número 1, abril
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2013). *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile, Elementos de diagnóstico*, Vol. 3,
- Montañez, G. et al. (1997) *Geografía y Ambiente: Enfoques y Perspectivas*. Santa Fe de Bogotá, Colombia: Universidad de la Sabana.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2013), *Estudio de Política Urbana de la OECD*, SUBDERE,
- 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.
- 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.
- Universidad Católica del Maule (UCM) y SUR Corporación de estudios Sociales y educación (SUR) (2018). *Manual metodológico acción territorial vecinal: Modelo de innovación social para el desarrollo participativo de territorios vecinales*. Concepción: Editorial.

Introducción

Al compás de las reflexiones compartidas a lo largo del libro, el presente capítulo tiene como propósito aportar algunas ideas para la discusión sobre los marcos legales que regulan la vida asociativa territorial. Esto a propósito que el 2018 se cumplieron 50 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 parlamento chileno, que modifica la actual Ley N°19.418 de 1996 (Boletín N°12047-14200). Para ello, el argumento del capítulo se ha dividido en cuatro momentos. El primer apartado brinda un marco de referencia acerca de lo vecinal, en sintonía con lo planteado en las dos primeras partes del libro. En un segundo momento, se comenta la situación actual y los desafíos de la nueva ley, para –en la tercera sesión– presentar propuestas sobre los elementos que resultarían fundamentales para el cumplimiento de dos objetivos que a los cuales debiese apuntar la nueva ley: i) Promover el fortalecimiento, la articulación y la cooperación comunitaria vecinal; y ii) Fortalecer 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. Para finalizar, el capítulo cierra con algunas reflexiones a modo de conclusiones.

1. 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 Chicago durante primera

¹⁹⁹ Letelier F., Boyco P. y Fernández V. (2019). Apuntes para una nueva ley organizaciones vecinales y comunitarias en Chile. En el libro 50 años de las Juntas de Vecinos en Chile. Gonzalo Delamaza (coordinador). Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

²⁰⁰ El Boletín N°12047-14 modifica la Ley N°19.418 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/os Senadoras/es Carmen Gloria Aravena (Independiente), Luz Eliana Ebensperger (Partido Unión Demócrata Independiente, UDI), Ricardo Lagos Weber (Partido por la Democracia, PPD), Carlos Montes (Partido Socialista, PS) y Ximena Rincón (Partido Demócrata Cristiano, PPD). Para mayor información, ver: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=12571&prmBoletin=12047-14

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, y ello sin cuestionarse 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 ellas. 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, nosotros 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 política 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, pueden también estar conformando distintas formas de asociación y articulación: redes, plataformas, 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 cotidianeidad.

Podemos, por tanto, entender lo vecinal como una red: un conjunto de actores — individuos, 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 (2003) en su análisis de las redes sociales. 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.

2. 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 frente a los 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 dirigentes como correas transportadoras de apoyos electorales y fidelidades clientelares.

La ley actual pone el foco en normar la organización de lo comunitario vecinal y en establecer los procedimientos que deben seguir en su actuar. Esto ha producido 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 permitan a las organizaciones articuladas en torno a un proyecto o problemática tener certeza de que las autoridades competentes estarán sentadas junto a ellas para tratar los problemas, establecer acuerdos y avanzar en soluciones²⁰¹.

²⁰¹ 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, creemos que es indispensable

3. Propuestas

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

3.1 Promover el fortalecimiento, la articulación y la cooperación comunitaria vecinal

El tejido vecinal comunitario en Chile está caracterizado 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 con 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 Civil, establecer una Junta de Vecinos [y vecinas] por Unidad Vecinal²⁰² en todas las comunas del país²⁰³. 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 micro espacio, 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 reconociendo 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 por Unidad Vecinal, ellas puedan, si lo

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 por la Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil.

²⁰² Según definición del Decreto N°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° 19.418, de Juntas de Vecinos, en vigencia desde el 1 de abril del año 2014.

²⁰³ 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.

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, en la que participen todos los habitantes de la Unidad Vecinal [incluso niños y niñas], estén o no inscritos, pero también los Comités de Vecinos (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 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 vecinas/os agrupadas/os en una Asociación de Vecinos, 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 participan —en distintos niveles y formas— las/os habitantes de un área 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. Las organizaciones territoriales, las Juntas de Vecinos, son representativas del conjunto de vecinos y vecinas, mientras que las funcionales expresan intereses más específicos de los mismos. 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°16.880, por ejemplo, promueve las alianzas entre juntas de vecinos más allá del propio

espacio jurisdiccional, incrementando su capacidad de acción e incidencia²⁰⁴. 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.

3.2 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, de vivienda, de consumo, de ahorro y crédito, de educación, etc. 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

²⁰⁴ “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 19.418, 1997.

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 de Participación (2017), 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, 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, reducidos a ciertos temas, sino que necesitarían 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 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).

4. 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 incidente 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 sea una inspiración para reconstituir una esfera fundamental para la democracia chilena.

Referencias bibliográficas

Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017). *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: Autor. <http://consejoparticipacion.cl/content/uploads/2017/01/informe-final.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). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360–1380. <https://www.cs.cmu.edu/~jure/pub/papers/granovetter73ties.pdf>. Traducción al castellano, por M. Á. García Verdasco, La fuerza de los vínculos débiles. *Política y Sociedad*, (33) (2000), 41-56. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=154588>

Guest, A. M. & Lee, B. A. (1984). How urbanites define their neighborhoods. *Population and Environment*, 7(1), 32–56. <http://psycnet.apa.org/doi/10.1007/BF01257471>

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

Lohmann, A. & Mcmurrin, G. (2009). Resident-defined neighborhood mapping: Using GIS to analyze phenomenological neighborhoods. *Journal of Prevention & Intervention in the Community*, 37(1), 66–81. <http://dx.doi.org/10.1080/10852350802498714>

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. G. (2003). Enacting neighborhood¹. *Urban Geography*, 24(5), 361–385. <https://doi.org/10.2747/0272-3638.24.5.361>

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>

Park, Y. & Rogers, G. O. (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/10.1177/0885412214549422>

Pebley, A. R. & Sastry, N. (2009). Our place: Perceived neighborhood size and names in Los Angeles. *Working Paper 2009-026 ed*. Los Angeles, CA: California Center for

Population Research. <http://papers.ccpr.ucla.edu/papers/PWP-CCPR-2009-026/PWP-CCPR-2009-026.pdf>. [Consultado en: 01-12-2017]

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

Sherman, J. E., Spencer, J., Preisser, J. S., Gesler, W. M. & Arcury, T. A. (2005). A suite of methods for representing activity space in a healthcare accessibility study. *International Journal of Health Geographics*, 4(24), 1–24. <https://doi.org/10.1186/1476-072X-4-24>

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. & Leighton, B. (1979). Networks, neighborhoods, and communities: Approaches to the study of community question. *Urban Affairs Quarterly*, 14(3), 363–390.

CAPITULO 4: Conclusiones

El barrio *vivido*, el lugar del encuentro cotidiano, de relaciones de ayuda mutua, a la vez que de conflicto; de refugio y resistencia, a la vez que de control, ha venido debilitándose en su capacidad de producir la ciudad. En su lugar se ha impuesto un barrio *concebido* y *abstracto*, objeto de la planificación y del urbanismo. Se trata de un espacio diagramado y delimitado que segmenta y segrega la ciudad, y la prepara para ser intervenida y consumida no como totalidad, sino como una sumatoria de partes.

El fundamento conceptual del uso ideológico de la idea de barrio es la concepción neocológica de lo vecinal. Originada en los trabajos de la Escuela de Chicago a inicios de 1900 (Park, Burgess, & McKenzie, 1925), tal aproximación fue pilar del modelo de planificación e intervención urbana en Estados Unidos y Europa durante al menos cuarenta años. Desde esta perspectiva, las unidades urbanas que forman los barrios se constituyen y reproducen naturalmente a partir de dinámicas ecológicas de cooperación interna y competencia con el entorno, lo que les otorga límites muy claros. Se presume que lo urbano no sería un continuo, sino que estaría conformado por múltiples fragmentos que se tocan, pero no se interpenetran (Suttles, 1972); y en este sentido, se los asume como espacios sin conexión con la totalidad, y tampoco con los procesos políticos y económicos que los producen.

Esa misma concepción es la que fue implementada en los años 1980 por diversos gobiernos de Europa y América Latina, en el marco de la agenda neoliberal y sus políticas de reescalamiento (Brenner, 2004; Madden, 2014). Las iniciativas a las que así se dio origen estaban destinadas a hacer frente a los efectos de las crecientes desigualdades y violencias urbanas producidas por los agresivos procesos de destrucción creativa, agravados por un capitalismo financiero volcado en inversiones urbanas que producían procesos sistemáticos de valorización de ciertas áreas y precarización de otras. Colocar el barrio en el centro de las políticas urbanas cumplía un doble propósito: por un lado, movilizar a la propia comunidad en la solución de sus problemas (Harvey, 1997); y por otro, contener los problemas en espacios acotados, buscando que su solución se originara en el lugar mismo donde “se producía” (Harvey, 1997; Tapia, 2018) y evitando la crítica al modelo de desarrollo sociourbano en su conjunto. Esta estrategia ha convertido la escala de barrio en el 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 (Atkinson, Dowling, & McGuirk, 2009).

La consolidación de la escala barrial en las políticas urbanas ha monopolizado el modo de entender la acción vecinal. En primer lugar, la ha acotado espacialmente, desconectándola de la totalidad urbana. En esta línea, ha condicionado su existencia a vínculos afectivos-

cohesivos, organizándola y adecuándola a los programas urbanos oficiales. Y como consecuencia de lo anterior, la ha restringido a geografías y territorialidades que carecen de la influencia necesaria para participar en la producción de lo urbano (Letelier, 2018; Tapia, 2018).

La idea dominante de barrio facilita la institucionalización de una visión cerrada de lo vecinal, fragmentada y despolitizada. La fragmenta porque encapsula las relaciones sociales urbanas; es decir, el barrio, en tanto espacialidad “natural”, determina la escala de la organización vecinal. Esta espacialidad tiende a estar acotada a partir de una lógica de proximidad restringida y centrada en lo residencial; por consiguiente, el alcance de las relaciones de vecindad queda sometido al ámbito del encuentro cotidiano “cara a cara”. Se privilegia, por ende, la idea de vínculos fuertes y cohesivos al interior del barrio en desmedro de los vínculos débiles (estratégicos) y de configuraciones más diversas y plurales que permitirían conectar los barrios con actores que están más allá de la delimitación espacial. El barrio se centra en sí mismo e instaura una especie de hiperlocalismo que crea la ilusión de desconexión de todo proceso urbano que no lo afecte de manera evidente y directa. El entorno —otros barrios— tiende a ser considerado como potencial competencia en la captura de los recursos públicos y la distribución del bienestar, y no como una red de agentes con los que es posible —y necesario— cooperar y articularse.

La despolitiza porque restringe las agendas y las demandas de los sujetos y las organizaciones vecinales. Como resultado de este proceso, agendas y demandas quedan circunscritas a la mera reproducción cotidiana del quehacer comunitario. Peor aún, terminan desconectadas de las causas estructurales de los problemas del barrio y constreñidas por mecanismos formales de participación. Actuando en “su metro cuadrado”, cada comunidad tiene expectativas de éxito acotadas, puestas fundamentalmente en capturar recursos que no requieren un cambio del *statu quo* y que mantienen a los Estados y gobiernos en su zona de *confort*. Así, se produce una desarticulación del trabajo entre barrios que, a fin de cuentas, impide -o al menos desincentiva- a los actores observar las posibilidades de acción conjunta o la multiplicidad de recursos que potencialmente podrían ser co-movilizados. En su efecto más perverso, es posible afirmar que la despolitización desubjetiviza a la ciudadanía, convirtiendo a los residentes en meros clientes o consumidores urbanos.

En el caso chileno la institucionalización de una acción vecinal fragmentada y despolitizada se produce en dos momentos consecutivos. Un primer momento de destrucción de las articulaciones vecinales, que se inicia con el golpe de Estado de 1973 y la consecuente dictadura cívico-militar de Augusto Pinochet. Las juntas de vecinos fueron prohibidas y durante toda la dictadura (1973-1989) estuvieron intervenidas (Espinoza, 2003). Aunque el movimiento de pobladores constituyó parte fundamental de la resistencia y adquirió

protagonismo a partir de las jornadas de protesta de 1986 y 1987 que contribuyeron a la caída de la régimen dictatorial (Angelcos & Pérez, 2017; Castells, 1973; Castillo, 2014; Chateau, 1987; Garcés, 2002, 2011), la represión aguda y prolongada, las medidas de reubicación forzada de población que significaron el rompimiento de relaciones de vecindad y su desarticulación en guetos de pobreza, desconfianza y terror (Valdés, 1983, pp. 47–48; Silva, 2012, p. 103) y la introducción de políticas de viviendas centradas en el subsidio individual, debilitaron sus posibilidades de organización y acción política.

Asimismo, durante la dictadura se promulgó una nueva normativa legal de atribuciones y organización de las municipalidades (Ley 1.289 de 1976, profundizada con la Ley 18.695 de 1988). Esta normativa contenía una noción de lo local que restringía la discusión política, limitándola a ser un espacio intermedio de articulación de demandas de equipamiento y servicios urbanos, drásticamente escindida de las reflexiones políticas relacionadas con el proyecto del país.

Finalmente, en 1989, poco antes del término de la dictadura, se realizó una modificación trascendental a la mencionada Ley de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias, que implicó la desarticulación política de la organización del territorio: se abrió la posibilidad de existencia de varias juntas de vecinos en el territorio de la unidad vecinal. Si en la ley de 1968 la organización política estaba ligada con un territorio específico, tras esta modificación se reforzaron tanto las lógicas clientelares promovidas durante la dictadura, como una creciente atomización de la organización popular (Drake & Jaksic, 1999).

Un segundo momento es la *creación de lo vecinal fragmentado y despolitizado*. Los procesos experimentados durante la dictadura tuvieron efectos profundos en la organización vecinal: fragmentación de sus luchas y reivindicaciones, y reclusión a lo comunitario, entendido como espacio de resistencia y protección. Junto con ello, se acrecentó la desconfianza y el temor hacia lo público-político (Espinoza, 2003). El nivel local fue el eje para lograr una transformación del país que, por un lado, impidiera el resurgimiento de anteriores lógicas políticas y que, por otro, sentara las bases de una nueva sociedad. Así, el debilitamiento de las organizaciones de pobladores, y su transformación en clientes de los diversos programas gubernamentales, significó la formación de numerosos grupos recíprocamente recelosos bajo el alero de programas que rompían la cohesión de las organizaciones comunitarias (Monje-Reyes, 2013).

Estas dinámicas se reforzaron en los gobiernos pos-dictatoriales. El marco legal vecinal se mantuvo intacto, intrincándose con la política de subsidios habitacionales de una manera difícil de desmontar. La ley permitía que cada nuevo grupo de propietarios pudiera constituir una nueva asociación de vecinos en los miles de nuevos conjuntos de vivienda construidos. Con esto, se multiplicaron las organizaciones con jurisdicciones reducidas – sólo doscientas familias eran suficientes- y focalizadas en resolver problemas puntuales de

sus asociados. La atomización vecinal se reforzó en el periodo pos-dictatorial a través de subvenciones y fondos concursables que mantenían a las organizaciones en competencia permanente (Delamaza, 2004; Espinoza, 2004). Incluso más, las organizaciones permanecían concentradas en acciones que no necesariamente obedecían a sus agendas internas, sino a los marcos temáticos y procesuales de las agencias y mecanismos de financiamiento (Márquez, 2004).

A partir del retorno a la democracia, en el año 1990, el barrio será protagonista de iniciativas que marcarán los gobiernos pos-dictatoriales, configurándose como una de las escalas clave para enfrentar el problema de la pobreza y la desigualdad urbana en el contexto de profundización de los procesos de neo liberalización. Siguiendo la lógica de la fragmentación, estos programas intervienen focalizadamente y definen áreas delimitadas de acuerdo con la carencia de infraestructura y de servicios, y con el lugar de residencia de la población más pobre del país. Estos programas delimitan la discusión política, pues al enfrentar el tema de la pobreza y la desigualdad urbana centrándose en el barrio y las relaciones vecinales localizadas, se dificulta, e incluso se inhabilita potencialmente, la discusión de las lógicas urbanas que lo condicionan. De esta manera, se asume que el problema está en el barrio, no en su relación más amplia con las políticas y dinámicas de gobernanza urbana: es el barrio el que debe cambiar y, para eso, se requiere de habitantes que confíen recíprocamente en sus pares y que participen en el proceso de mejoramiento. De acuerdo con la normativa vigente, 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; no se concibe, por ende, a un ciudadano-habitante capaz de definir horizontes políticos más amplios de acción.

Si bien en el caso chileno el proceso de fragmentación y despolitización del ámbito vecinal ha sido intenso, este puede ser observado también en lugares donde el movimiento vecinal sigue teniendo relevancia pública, como en España. Aquí se constata un tránsito sistemático desde una lógica movimientista de lo vecinal, capaz de conectar lo particular y lo general, lo comunitario y lo político, hacia otra centrada en el barrio y en la vida comunitaria, circunscrita en un marco de actuación y agendas acotado. En el caso español, pese a la relevancia que lo vecinal sigue teniendo en el barrio como espacio de socialización a la vida colectiva y como escala de participación en la inversión urbana, su capacidad para articularse a niveles mayores y posicionarse en problemáticas de ciudad o regionales se ha visto fuertemente disminuida. Esto ha ocurrido a la par de un conjunto de políticas urbanas y sociales que han ido institucionalizando la acción vecinal y acotando sus marcos de acción y sus vínculos con la autoridad y las políticas públicas hasta dejarlos recluidos al barrio. Pese a sus distintas intensidades, en ambos casos los procesos de fragmentación y despolitización vecinal modifican el flujo de relaciones entre lo vecinal y la totalidad urbana limitando las posibilidades de interacción, articulación y escalamiento en el abordaje de los problemas de la ciudad y la sociedad.

Pero incluso en Chile, donde las reformas neoliberales han sido profundas y hegemónicas, y han contribuido a fracturar las articulaciones territoriales, los resultados de la investigación muestran que las relaciones vecinales tienen el potencial de re-articularse, traspasando las barreras espaciales y temáticas que se les induce a adoptar. Este potencial está fundamentado en tres propiedades de las relaciones vecinales:

- Las relaciones vecinales crean sus propios espacios de desenvolvimiento.
- Lo vecinal puede existir en escalas diversas.
- Lo vecinal puede dotarse de formas organizativas diversas.

En primer lugar, las relaciones vecinales crean sus propios espacios de desenvolvimiento. La delimitación espacial de las relaciones vecinales en la formulación dominante de barrio no ha eliminado la agencia de los sujetos para construir su propio espacio de actividades y relaciones más allá de límites geopolíticos impuestos externamente (Sherman, Spencer, Preisser, Gesler & Arcury, 2005). 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). La idea que tienen las personas acerca de su vecindario muchas veces es distinta de las delimitaciones administrativas (Pebley & Sastry, 2009; Guest & Lee, 1984; Lohmann & McMurrin, 2009). Respecto a este asunto, Jane Jacobs (2011) consideró que la pregunta sobre cuán grande es un barrio que funciona de manera viable no tenía sentido, porque los barrios no son unidades discretas y estáticas sino continuidades físicas, sociales y económicas.

Las relaciones vecinales no sólo están organizadas en torno a un eje fijo –la proximidad residencial– por lo que su configuración no puede concebirse como una realidad espacial independiente / autónoma que determina la acción de los sujetos y contiene una comunidad; más bien, es 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, 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 (2012). 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 (Crestani et al., 2018). 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). Jacobs da especial importancia a la articulación de tres de las

escalas que lo vecinal puede asumir: por un lado, 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. Por otro lado, está 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 (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. Finalmente, está la ciudad, la vecindad que, para Jacobs, es la más obvia, la menos tratada y el mayor activo de lo vecinal (2011).

En los casos revisados, el escalamiento se ha producido desde la calle / vecindario hacia lo que denominamos territorio vecinal (distrito, en palabras de Jacob). Según Park y Rogers (2014), el vecindario institucional o distrito contiene varios barrios residenciales junto con otros tipos de uso de suelo. Incluye una gama bastante amplia de funciones como escuelas, centros de salud, instalaciones recreativas y sociales, y centros comerciales. Estos vecindarios son el punto de partida donde el sector de planificación pública puede involucrarse con el uso del suelo, el transporte, el desarrollo económico, los espacios abiertos, los servicios sociales, la revitalización comercial, las necesidades residenciales o los problemas ambientales. Dada la relación que existe con las políticas y los servicios urbanos, es más probable la constitución de una voz política que interpele a la autoridad respecto a la situación global del vecindario dentro de la ciudad.

En tercer lugar, lo vecinal puede dotarse de formas organizativas diversas que van más allá de los cánones que establecen los marcos de la 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 (Wellman, 1979; Wellman & Leighton, 1979). 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 (Panfichi, 2013). Lo vecinal se entiende como una red: un conjunto de actores —individuos, grupos, organizaciones o comunidades— vinculados unos a otros a través de relaciones sociales. Estas relaciones están basadas en diferentes patrones de lazos, niveles y tipos de proximidad que pueden trascender los límites físicos de un área encapsulada (Sanz, 2003). Así, en una determinada zona de la ciudad, pueden coexistir varios grupos, cada uno articulado por lazos fuertes (p. ej., las organizaciones de un barrio). A su vez, estos grupos también se pueden articular entre ellos por lazos débiles; más aún, y de manera simultánea, esta red se articula con otras redes en una red de redes.

Cuando estas tres propiedades son actualizadas, lo vecinal emerge como un espacio trans-escalar, organizacionalmente complejo y elástico; buen caldo de cultivo para nuevos conjuntos de acción que agrupen, de otras maneras, los intereses de una sociedad dada para un tema concreto (Moulaert, Parra & Swyngedouw, 2014). Desde esta perspectiva, lo vecinal puede ser entendido como un conjunto de redes que tienen un cierto potencial de acción articulado frente a dinámicas, procesos o problemáticas urbanas. Las relaciones débiles aparecen mostrando su fuerza para aglutinar en torno a un tema circunstancial a los diferentes (que pudieran ser indiferentes en relación con otros temas). Aglutinados, los diferentes se posicionan ante los antagonicos y, en este escenario, estos últimos ven surgir problemas internos al resquebrajarse algún aspecto de su dominio. Dicho de otro modo, la capacidad de actuar en distintas escalas y adoptar diversas formas organizativas da a lo vecinal la posibilidad de ampliar sus agentes 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 tensionada a salir de sus marcos tradicionales de funcionamiento. De este modo, las autoridades deben asumir una posición activa para negociar soluciones y proyectos complejos que puedan incluso desafiar las propias agendas.

Si bien es muy difícil reemplazar la idea de barrio, puesto que junto a su uso ideológico coexiste un uso vivido, reivindicativo y de resistencia, proponemos introducir al debate la idea de geografía vecinal o geografía de la acción vecinal: las espacialidades, escalas y formas organizativas que adopta la acción vecinal en un momento determinado. Una cierta geografía de la acción vecinal será la base a partir de la cual se desarrollan procesos de territorialidad, ejercicios de poder por parte de colectivos urbanos en relación a un espacio (Lopes de Souza, 2016; Raffestin & Butler, 2012). En específico, y tomando la idea de distrito, podemos sostener que un tipo de geografía vecinal específica es aquella capaz de articular la vida cotidiana (y sus problemas) con la esfera de las decisiones urbanas. Esta geografía conjuga y vincula distintas espacialidades del habitar a través de estructuras de organización flexibles. Es en este sentido una geografía vecinal compleja.

La idea de geografías de la acción vecinal puede abrir el debate sobre la espacialidad de las relaciones vecinales, que para las políticas y metodologías de fortalecimiento comunitario es una cuestión no sometida a cuestionamiento (todas ellas funcionan en la escala barrial). Problematicar la escalas vecinales puede contribuir, primero, a superar 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 comunidades y les permite construir procesos de mayor escala. Segundo, a modificar las escalas de actuación vecinal y, por lo tanto, a reconfigurar las problemáticas del territorio y de sus causalidades, poniéndolas en el contexto de procesos urbanos mayores y ampliando el horizonte de posibilidades más allá de las demandas que tradicionalmente ocupan la agenda de las organizaciones vecinales. Tercero, a modificar las estrategias y las representaciones acerca del tipo de relación entre lo vecinal y la autoridad. Tradicionalmente las estrategias están acotadas a la petición en un marco de vínculos clientelares. Pero la complejización de los problemas (y de sus soluciones) empuja a los 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 geografías vecinales se muestran como una estrategia fecunda para la puesta en marcha de procesos de intervención comunitaria y acompañamiento técnico – político que no sólo 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 enfoques que revalorizan la práctica social como productora de metodologías, como la socio praxis, parecen ser más abiertos a poner en cuestión la espacialidad de los vínculos comunitarios y su relación con la modificación del poder vecinal.

POS SCRIPTUM: de lo vecinal a la ciudad

Pese a la profunda fragmentación y despolitización de la vida vecinal en Chile, son incontables las acciones que se llevan a cabo en este ámbito; las horas de trabajo que invierten líderes y asociadas/os 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 diferenciar dos tipos de acciones que permiten la reproducción de la vida social en lo vecinal: las cotidianas y las estratégicas. Las primeras son acciones que están en el límite de lo privado y lo público y se realizan sin mucha conciencia de que aportan a la producción de un bien común; entre ellas podemos identificar 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 los 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. Las segundas —acciones estratégicas— son aquellas organizadas explícitamente en torno a la intención de transformar las condiciones del habitar y se localizan totalmente en el espacio público. 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 se desarrollan muy pocas iniciativas orientadas a producir transformaciones en el habitar urbano. La acción vecinal ha sido recluida casi exclusivamente a la reproducción de la vida cotidiana.

En este escenario recuperar la conciencia de la relación entre sociedad, ciudad y espacio vecinal es clave. En tanto conjunto de acuerdos que definen un modo de desarrollo, la sociedad produce un marco para la producción de la ciudad. A su vez las dinámicas de la ciudad dan el contexto para el desenvolvimiento de lo vecinal. En el sentido contrario, lo vecinal puede participar en la producción de la ciudad (hoy es un mero espectador) y la ciudad puede ser un centro de innovación para pensar las problemáticas de la sociedad entera (Municipalismo).

Si dejamos de concebir el barrio como una unidad auto-contenida, responsable de sus propios problemas, para entenderlo más bien como una expresión de las dinámicas y desigualdades urbanas y sociales daremos un paso enorme. De este modo, por ejemplo, la calle sin pavimento, el paradero precario o el sitio eriazo, dejarán de ser cuestiones

naturalizadas y pasarán a ser entendidos dentro de una cadena causal más compleja: como consecuencia de la forma en que se asignan los recursos públicos, que a su vez está influida por la desigual distribución del poder y las influencias.

Si incrementamos la escala de lo vecinal podremos además observar también las injusticias en escalas más amplias, en zonas de la ciudad o en lo que hemos denominado territorios vecinales intermedios: ya no sólo será la calle sin pavimentar o el paradero precario, será también el transporte público, su calidad, sus recorridos y frecuencias. No será sólo el sitio eriazos, será el déficit de áreas verdes y de espacios públicos. Pero junto con reconstruir la conexión causal entre sociedad y espacio vecinal en términos tradicionalmente urbanos [físicos], podemos también pensarla en otras dimensiones: salud, educación, trabajo, pensiones, energía, agua potable, etc. En todos ellos 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. ¿Será entonces casualidad que coincidan en los mismos espacios los salarios y las pensiones más bajas, las tasas más altas de violencia de género, de problemas de salud mental y de vivienda precaria? 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 enrejar las viviendas, como si todo eso existiese independientemente de los ingresos familiares, del acceso al trabajo y a la pensión digna o a una educación de calidad. El barrio se ha aislado de todo cuanto realmente reproduce su condición.

Recuperar el potencial transformador del espacio vecinal es fundamental para presionar por ciudades más justas y ellas 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 puramente técnicas.

Ir de lo vecinal a la ciudad es una necesidad para el Chile de hoy.
