

RACIONALIDAD NEOLIBERAL, GUBERNAMENTALIDAD Y
POLÍTICA URBANO-HABITACIONAL:
PRODUCCIÓN DE SUBJETIVIDAD NEOLIBERAL EN EL CHILE
DE HOY

JORGE LARENAS SALAS
TESIS DOCTORAL
UNIVERSIDAD DE SEVILLA

TESIS DOCTORAL
Jorge Larenas Salas

Doctorado en Arquitectura
Universidad de Sevilla. Instituto Universitario de Arquitectura y Ciencias de la Construcción

Directores: Luz Fernández-Valderrama de Aparicio - José Ramón Moreno Pérez
Tutor: Luz Fernández-Valderrama de Aparicio

Sevilla, 2021



A Maritza, Paula y Andrés
Sin ustedes nada tiene sentido

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, debo agradecer a mis padres -mi madre que partió hace un par de meses estará en algún lugar del universo atenta a mis noticias- por haberme enseñado los rudimentos de la vida y por proveerme la necesaria seguridad ontológica para crecer y aprender a vivir en la confianza en los otros y en la importancia de compartir -en esta etapa de mi vida, compartir experiencia y algunos saberes-. Gracias mamá y gracias papá, son un regalo.

A Maritza por darle orden y certezas al largo camino que hemos recorrido juntos, por el soporte en las desventuras, los errores y por empujarme a enfrentar los desafíos de la vida. Gracias Cielo, además por tu creatividad y fuerza en las tareas que emprendes y eres un ejemplo para seguir.

A Paula y Andrés, mis brillantes hijes que han tenidos trayectorias tan distintas pero que han ido encontrando su lugar en el complejo e incierto mundo que les ha tocado vivir. Sus preguntas, inquietudes, dudas y temores han sido muy importantes para pensar esta tesis.

A mis directores de tesis, Luz y José Ramón que desde nuestra primera reunión en febrero de 2018 me acogieron, me provocaron, me orientaron y me acompañaron para que esta tesis, su producción, estuviera más cerca del goce que del martirio y creo que lo lograron. Este camino ha sido de aprendizaje y de crecimiento lo que, a esta altura de mi vida, sin duda que es un lujo.

Gracias a todos quienes se han dado tiempo para discutir en torno a la época que vivimos y por darme ideas para la tesis, especialmente a Rodríguez, Lange, Mariela. A Fernando por “meterme” en el tema de los barrios y ese proyecto inicial con Barcelona así es que gracias también Montse Pareja, Irene Molina, Montse Simó y Lidia García porque quizás allí empezó todo. A mis queridas colegas del INVI, a Ric, Lucho, Walter, Paola, Rebeca, Gus y también a Carmen y Sandra. A Jesu por su ayuda con algunos capítulos de esta tesis.

A mis estudiantes de este 2021 que han asistido a mis cursos derivados de esta tesis y que me han retroalimentado para poder hacer un mejor relato de ella y porque me han mostrado que su contenido y su perspectiva es útil para mejor comprender ese sutil malestar subjetivo con el cual vivimos. Porque participan comprometidamente en esos espacios docentes, mis agradecimientos también para Jazmín y Diego, ayudantes de las asignaturas.

Y esos grupos de wsp que van y vienen pero que mantienen a tope y porque han acompañado y nutrido esta tesis: “Zorroneos flaites”, “La Ciudad en Disputa” y “Django Team”.

ÍNDICE

RESUMEN	5
INTRODUCCIÓN	7
PRIMERA PARTE: DESDE DÓNDE MIRAMOS	11
CAPÍTULO 1: DISPOSITIVO Y GUBERNAMENTALIDAD: CONFRONTACIONES, ACUERDOS, DICOTOMÍAS	12
CAPÍTULO 2: LA PRODUCCIÓN DEL ESPACIO: UN ELEMENTO CENTRAL DEL DISPOSITIVO	20
CAPÍTULO 3: LAS POLÍTICAS DE ACCESO A LA VIVIENDA COMO INSTRUMENTO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA CLASE MEDIA EN EL CASO DEL DESARROLLISMO CHILENO	32
CAPÍTULO 4: RAZONES DE ESTADO: UNA DICOTOMÍA CONSTITUTIVA EN LA SEGUNDA PARTE DEL SIGLO XX: SOCIALDEMOCRACIA Y NEOLIBERALISMO	41
CAPÍTULO 5: CÓMO AMPLIAR SOCIALMENTE LA DEMOCRACIA: LA INCORPORACIÓN MEDIANTE LA REFORMA DEL MEDIO HABITACIONAL	52
SEGUNDA PARTE: DISCUTIENDO LA REGENERACIÓN BARRIAL.....	74
CAPÍTULO 6: UNA CULTURA URBANA PROPIA: LA DIALÉCTICA ENTRE RECUALIFICACIÓN Y REGENERACIÓN EN EL CASO DE LAS POLÍTICAS URBANAS.	75
CAPÍTULO 7: INSTRUMENTOS PARA LA REGENERACIÓN DE BARRIOS VULNERABLES.....	87
TERCERA PARTE: LA EXPERIENCIA CHILENA DE REGENERACIÓN BARRIAL	110
CAPÍTULO 8: LA REGENERACIÓN BARRIAL COMO UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO URBANO	111
CAPÍTULO 9: SANTIAGO DE CHILE. UNA CIUDAD DESIGUAL.....	121
CAPÍTULO 10: PROGRAMA DE RECUPERACIÓN DE BARRIOS QUIERO MI BARRIO	137
CAPÍTULO 11: REGENERACIÓN BARRIAL Y LA TENSIÓN ESTADO-TERRITORIO. EL CASO DE LA POBLACIÓN LA LEGUA Y EL PLAN INICIATIVA LEGUA.....	149
CONCLUSIONES.....	168
BIBLIOGRAFÍA	174
ANEXO 1: BIBLIOGRAFÍA TEMÁTICA COMENTADA	184

RESUMEN

La experiencia chilena de regeneración barrial ha sido instalada como un componente de la política urbano-habitacional que va en la dirección de saldar una deuda del Estado con los habitantes que residen en conjuntos habitacionales construidos principalmente en las décadas de 1980 y 1990 en el marco de la política de corte neoliberal instaurada desde la segunda mitad de la década de 1970. Ese solo hecho sitúa a las iniciativas de regeneración barrial como portadoras de buenas noticias para sus habitantes: el Estado durante largo tiempo ausente o distante, retorna al territorio con modos amables, dialogantes, horizontales. De ese modo se ha construido una narrativa que parece ir en sentido contrario al modelo neoliberal y es desde allí que surge el interés de esta tesis: ¿es posible poner en cuestión el modelo neoliberal desde una política urbano-habitacional profundamente neoliberal, cuando la sociedad donde opera el programa -la chilena- es profundamente neoliberal? Cuando se declara que es necesario recuperar los barrios, integrarlos ¿desde dónde se recuperan y en dónde se los integra? Sin duda que la respuesta nos indica que los barrios y sus habitantes deben adherir a la racionalidad que gobierna la sociedad chilena, la racionalidad neoliberal.

Para recurrir al análisis e interpretación de estas interrogantes, construidas a partir de una observación sistemática durante veinte años de la política urbano-habitacional y desde sus inicios la experiencia chilena de regeneración barrial -15 años- se recurre a los conceptos de dispositivo en tanto permite poner el foco en los mecanismos aplicados para la producción de subjetividad, gubernamentalidad en la medida que permite poner en discusión las -pequeñas pero influyentes- tecnologías de gobierno dispuestas para gobernar las conductas de sujetos y poblaciones y racionalidad pues permite observar el modelo neoliberal no como una cuestión ideológica sino como una forma de entender, situarse y actuar en el mundo.

La tesis propone una aplicación en un caso específico: la intervención que se desarrolla en un barrio del pericentro de Santiago de Chile, la población La Legua.

INTRODUCCIÓN

Esta tesis está asociada de manera estrecha a elementos biográficos del autor, en tanto se interroga sobre el malestar subjetivo en un periodo de la historia de Chile que se ha sufrido en cuerpo y alma. El crecer en dictadura con una borrosa memoria de momentos de una democracia bullente, pero al mismo tiempo en crisis y saberse sometido a “algo” que incomodaba, que resultaba ajeno, pero ante lo cual había que someterse porque de ello iba la vida y la vida había que vivirla de algún modo. Una dictadura que se encargó de cubrir con un manto esa borrosa memoria instalando otros relatos derivados de una lectura singular de la historia: aquella de los golpistas, es decir, la lectura de los vencedores en aquella disputa ideológica, política, cultural que se planteó en Chile desde la segunda mitad de la década de 1950 y que se consolida en la década siguiente agudizándose a partir del triunfo de la Unidad Popular en 1970 y que se resuelve brutalmente el 11 de septiembre de 1973 con el golpe de estado. Pero al mismo tiempo de borrar la memoria y montar otra historia encima, se trazaba un nuevo horizonte, un nuevo devenir por el cual había que transitar inevitablemente. Aquello siempre me planteó la sensación de vivir en torno a principios y valores ajenos, en torno a un sentido ajeno. Ello me llevó a pensar hace algunos años -a pesar de una serie de elementos objetivos que indicaban lo contrario- que estaba del lado de los perdedores y que me invadía una sensación de fracaso. Con esto se busca explicitar que esta tesis se plantea responder a múltiples interrogantes que derivan de la experiencia neoliberal chilena y, de un modo específico, a las interrogantes que el autor se ha planteado en tanto sujeto sometido a esa experiencia.

Ahora bien, la tesis busca situarse en la trayectoria profesional y académica del autor, la que se despliega de un modo relativamente coherente desde hace un poco más de 30 años -desde 1989 para ser más exacto- siempre montada en la experiencia y observación reflexiva de territorios periféricos y pericentrales, primero trabajando con organizaciones comunitarias enfrentadas a un escenario de fin de dictadura y de recuperación democrática, para avanzar hacia la compleja transición democrática y la progresiva adaptación de las comunidades y territorios a un periodo de ajustes -pero de consolidación finalmente- de las políticas públicas implementadas por la dictadura cívico-militar. Posteriormente, ingresé al mundo académico y me inserté en espacios de trabajo cuyo foco de atención estuvo puesto en la modernización del Estado desplegada desde principios

del siglo XXI y desde el año 2006 poniendo particular atención en la política urbano-habitacional.

Es importante esta breve contextualización en tanto la tesis se plantea como un esfuerzo conducente a develar los elementos de trasfondo del propio malestar y a responder las interrogantes sociológicas y filosófico-políticas que se plantean respecto de la instalación, implementación y efectos de las políticas públicas en la racionalidad imperante en la sociedad chilena.

En términos más específicos, y en lo que respecta a la regeneración barrial como una preocupación de la política pública, lo anterior supone un giro en el foco de atención y en el modo de abordarlo que se ha puesto, hasta ahora, en la observación y análisis de las actuaciones que se han desarrollado en barrios en el marco de programas públicos. Bajo el supuesto que se trata de barrios que concentran múltiples problemáticas asociadas al deterioro físico, social y económico -por nombrar las que se consideran más relevantes-, la regeneración barrial ha sido observada -y a juicio del autor, con un sesgo positivo- desde el punto de vista de las actuaciones específicamente asociadas a revertir los déficits que han sido diagnosticados y, por tanto, poniendo atención en los efectos y/o transformaciones que se observan en los barrios intervenidos y en tal sentido se trata de perspectivas que podrían situarse en el campo del funcionalismo y del positivismo. Tomando distancia de tales perspectivas, esta tesis se instala más próxima al campo de la hermenéutica a la vez que expresa explícitamente una posicionalidad.

En concreto, el giro analítico que propone esta tesis implica develar el trasfondo de las políticas públicas diseñadas e implementadas por la dictadura cívico-militar y continuadas, consolidadas y profundizadas tras el retorno a la democracia. Un aspecto que busca ponerse en relieve es que las políticas públicas -en general- no sólo apuntan a resolver determinados problemas presentes en una determinada sociedad sino también a la producción de marcos interpretativos y orientaciones para la acción para los diversos agentes sociales. Es decir, ellas operan a través de la instalación de referenciales que configuran prácticas y modos de hacer en los agentes. En tal dirección, lo que se busca es identificar aquellos elementos que van configurando dicho referencial, que no es otra cosa que develar el dispositivo -la red de saber-poder- que se va diseñando, implementando,

consolidando y profundizando, específicamente en el campo de las políticas urbano-habitacionales y de un modo más preciso en lo que refiere a las iniciativas de regeneración barrial. Planteamos que dicho dispositivo se articula en torno a las coordenadas del neoliberalismo y, por tanto, se articula en torno a una racionalidad neoliberal.

Para la identificación de esa red de saber-poder se recurre, en términos metodológicos, a una perspectiva esencialmente cualitativa, triangulando múltiples fuentes de datos entre los cuales se cuentan documentos oficiales de distinto tipo (decretos, reglamentos, instructivos, manuales, boletines, resoluciones); trabajo de campo de corte etnográfico (recorridos que incluyen observación participante y no participante, conversaciones con residentes, entrevistas con funcionarios públicos). Ello provee del material de trabajo que es sometido al análisis, para lo cual se construye una matriz analítica que articula conceptualmente las nociones de dispositivo, gubernamentalidad, tecnologías de gobierno, racionalidad neoliberal con el denominado giro espacial de las ciencias sociales para así considerar la dimensión espacial en sus múltiples formas y escalas como un componente medular del dispositivo neoliberal.

El documento se estructura en tres partes y once capítulos. La primera parte presenta los elementos que configuran la perspectiva conceptual y se organiza en cinco capítulos: el primero de ellos discute sobre dispositivo y gubernamentalidad; el segundo sobre el giro espacial; y el tercero pretende situar el debate en el contexto socioespacial e histórico de Chile. La segunda parte propone una discusión en torno a la regeneración barrial y contiene dos capítulos. La tercera parte se organiza en cuatro capítulos y aborda en específico la experiencia chilena de regeneración barrial poniendo especial atención en el análisis de un caso emblemático como lo es la experiencia del Plan Iniciativa Legua (PIL) desplegado en una antigua población (aproximadamente un siglo desde la instalación de sus primeros habitantes) que hoy se localiza en el pericentro del Gran Santiago.

Finalmente, en el afán de ayudar al lector en el modo de uso de la bibliografía empleada en la tesis se ofrece un anexo con una organización temática comentada de la misma, además de sugerencias de otras obras revisadas pero incorporadas en la bibliografía, lo cual también se incorpora en diversas notas al pie de página a lo largo del texto.

PRIMERA PARTE: DESDE DÓNDE MIRAMOS

CAPÍTULO 1: DISPOSITIVO Y GUBERNAMENTALIDAD: CONFRONTACIONES,
ACUERDOS, DICOTOMÍAS

El concepto de dispositivo (Foucault, 2006; Agamben, 2011; García Fanlo, 2011) refiere a una red de saber-poder que opera como una estrategia de dominación y cuyo fin último es producir subjetividad, es decir producir en los sujetos marcos de sentido asociados a mecanismos y racionalidades que permiten la interpretación y la actuación del y en el mundo en contextos espaciotemporales concretos. La red de saber-poder se expresa en una articulación de normas, discursos, instructivos, manuales, entre muchas otras expresiones, que condicionan modos de hacer para la consecución de fines y de esa manera moldean prácticas y racionalidades.

En ese marco, los dispositivos han operado o han sido desplegados siempre que se ha requerido ejercer un dominio de algunos sobre otros para así posibilitar el gobierno de las conductas de unos sobre otros. Se plantea esto para establecer con nitidez que la noción de dispositivo como estrategia de dominación no es exclusiva del liberalismo avanzado o neoliberalismo ni tampoco del capitalismo en su contexto histórico mayor.

Ahora bien, este trabajo pone atención específicamente en el dispositivo neoliberal, es decir, en aquel que promueve la producción de una subjetividad neoliberal o de un modo más específico, la instalación de una racionalidad neoliberal en los sujetos (Laval & Dardot: 2015, 2017; Brown: 2016). Dicha racionalidad dispone como figura concreta a aquella del emprendedor o en su forma más extrema, la de la empresa misma, es decir, el individuo deviene una empresa y debe autogobernarse como tal: autodisciplina, capacidad de cálculo y habilidades para la toma de decisiones en contextos de incertidumbre. Esto resulta relevante en tanto una particularidad de la racionalidad neoliberal es que supone la transferencia de una total autonomía a los sujetos para que éstos actúen en libertad, lo que propone una distinción sustantiva respecto de los dispositivos propios de la fase industrial del capitalismo en que el gobierno de las conductas suponía un control sobre los cuerpos en la forma de la rutinización de las prácticas. En el marco del neoliberalismo, los mecanismos de control se transfieren a los propios sujetos: son éstos mismos quienes ejercen el control sobre sí mismos en la forma de autogobierno, es decir, sujetos que toman decisiones respecto de su propia existencia en un aparente marco de libertad, sin embargo, ese marco de libertad opera en un régimen de verdad o en un referencial configurado desde un dispositivo singular, en este caso uno de carácter neoliberal.

Entendiendo que un dispositivo es una red de saber-poder, lo que resulta relevante al recurrir a este concepto es que las preguntas que se derivan de su aplicación no remiten al por qué o al para qué del dispositivo, si no esencialmente al cómo opera, lo cual significa develar la red de saber-poder que se pone en práctica para el gobierno de las conductas de los otros que de un modo específico refiere a sujetos y poblaciones. De esto resulta, por tanto, que la red de saber-poder no es universal ni única puesto que opera en contextos singulares y específicos y de allí la importancia del cómo opera, en la medida que adquiere formas y contenidos particulares en relación con los contextos sociohistóricos -y como se propone en el capítulo siguiente, también se trata de contextos espaciales- que se analizan. Es decir, aunque el neoliberalismo configura una racionalidad de alcance global, los dispositivos que la producen adquieren un carácter singular y, en este caso, lo que resulta de interés es develar el dispositivo neoliberal que se despliega en Chile -tempranamente y de un modo experimental- desde mediados de la década de 1970 en el marco del proyecto refundacional impulsado por la dictadura cívico-militar tras el golpe militar del 11 de septiembre de 1973, aunque poniendo especial énfasis en el campo específico de las políticas urbano-habitacionales.

Hacer referencia a la noción de dispositivo obliga a conectarla con la noción de gubernamentalidad que para Foucault (Foucault, 2006, p.136) está asociada a tres cosas: en primer lugar, el conjunto conformado por las instituciones, los procedimientos, los análisis y las reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja de poder, que tiene por blanco principal la población, por forma mayor de saber la economía política y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad. En segundo lugar, la tendencia, la línea de fuerza que en todo Occidente no dejó de conducir hacia la preeminencia del tipo de poder que podemos llamar “gobierno” que indujo, por un lado, el desarrollo de toda una serie de aparatos específicos de gobierno y, por otro, el desarrollo de toda una serie de saberes. Por último, en tercer lugar, el resultado del proceso por el cual el Estado de justicia de la Edad Media convertido en el Estado administrativo durante los siglos XV y XVI, se gubernamentalizó poco a poco, es decir, se concentró en el control de poblaciones.

Más concretamente y siguiendo a Mussetta (Mussetta, 2009, p.45) gubernamentalidad refiere a “las tecnologías del poder, entendidas como los mecanismos definidos por determinadas reglas, estrategias y técnicas mediante los cuales se hacen operables los programas de gobierno y se establecen vínculos entre las aspiraciones de unos y las actividades de otros” y el gobierno se refiere a “modos más o menos sistematizados y regulados de poder que van más allá del ejercicio espontáneo de poder sobre otros y que siguen una forma de razonamiento” y “atañe a una dimensión de la experiencia constituida por todas aquellas maneras de reflexión y acción dirigidas a esbozar, guiar, administrar o regular la conducta de las personas, tanto propias como ajenas, a la luz de ciertos principios u objetivos” (Mussetta, 2009, p.46), es decir, gobernar no es forzar a que los sujetos hagan lo que los gobernantes desean, sino regular las conductas por la aplicación más o menos racional de los medios técnicos apropiados.

Un aspecto relevante que instala la noción de gubernamentalidad (Rose et al, 2012, p.124) está en que no dirige la atención únicamente hacia las grandes tecnologías, sino que se vuelca hacia las pequeñas y cotidianas técnicas y herramientas gubernamentales, tales como entrevistas, expedientes, diarios, folletos y manuales. Tecnologías de poder que resultan ser formas entrelazadas de movilización y manejo de la población, siempre contradictorias o coherentes, locales y múltiples; que se articulan con estrategias y fórmulas de gobierno que se basan en teorías que explican la realidad sólo en la medida en que habilitan la implementación de un programa, la generación de acciones; ellas proveen, en su coherencia, “un objeto práctico para la intervención correctiva de programas gubernamentales de redirección” (Donzelot, 1979, p.77).

Gobernanza y Comunidad: herramientas para legitimar la racionalidad neoliberal

Respecto a los modos en que se instala y normaliza la racionalidad neoliberal -en clave de racionalidad política si se pone atención a Wendy Brown (2016)- hay dos cuestiones que se relevan y de un modo singular al momento de analizar los programas de regeneración barrial, particularmente en el caso chileno: por una parte, la referencia a la comunidad como foco y modo de gobierno y, por otra, el recurso de la gobernanza como modelo de gestión.

Efectivamente (Rose, 2007; Rose et. al., 2012) una de las claves del giro neoliberal, que según el autor se caracteriza por minimizar la relevancia de la sociedad -o de lo social- en el rediseño de las políticas sociales acaecidas en el Reino Unido en los años del thatcherismo pero reforzadas durante los gobiernos laboristas, favoreciendo los espacios comunitarios -pero no en el sentido comunitarista de empoderamiento de los años sesenta o setenta- sino como tecnologías de gobierno operando sobre determinadas poblaciones para la conducción efectiva de las conductas de los sujetos que forman parte de tales poblaciones. Lo que se produce por la vía de la comunidad como forma de gobierno es una despolitización al desarticular las prácticas asociativas -y su dimensión política- que se desarrollan en los territorios, de su capacidad de injerencia en la sociedad en su conjunto, restringiendo dichas prácticas al mínimo ámbito de influencia de la propia comunidad, es decir, la posibilidad de ejercer influencia o deliberar sobre el propio destino -individual y colectivo- se remite a la comunidad y comunidad que se restringe habitualmente a unidades territoriales muy acotadas: un barrio, un edificio o un conjunto acotado de edificios de departamentos, en otras palabras polígonos configurados de un modo administrativo más que comunidades autoconvocadas y/o que se reconozcan autónomamente en torno a un proyecto vital compartido.

Por su parte, Brown (2016) enfatiza que la gobernanza -sin ser un concepto propio del neoliberalismo- en su apropiación neoliberal permite instalar, legitimar, consolidar y normalizar la idea en torno a la irrelevancia del gobierno (Estado) como conductor político y, en su lugar, la relevancia de mecanismos aparentemente horizontales, colaborativos pero esencialmente despolitizados en tanto construyen consensos en torno a principios y valores derivados del mercado y la empresa: competencia, rendimiento, cálculo. Esto puede ser entendido como complementario a la noción de comunidad en tanto despoja -cuando se trata de intervenciones a escala barrial- de los atributos políticos a las asociaciones barriales en tanto, y de un modo figurativo y literal a la vez, las sienta a la mesa en aparente igualdad de condiciones con los diversos actores que operan en el territorio, conteniendo la divergencia de opiniones y las posturas críticas en el consenso de las mesas de trabajo.

Resultan relevantes estas dos nociones -comunidad y gobernanza- porque si bien originalmente están fuera del discurso fundacional del

neoliberalismo, por ejemplo, y de acuerdo con Brown (2016), ni Hayek ni Friedman mencionan estos conceptos, no obstante, son progresivamente apropiados desde las coordenadas de la racionalidad neoliberal, en lo que podría denominarse la progresiva sofisticación del dispositivo neoliberal: discursos, imágenes, normas, reglamentos, leyes, prácticas. Sofisticación que lo muestra -al neoliberalismo- como razonable en tanto ofrece un sentido común y amable en tanto recurre a formas discursivas y a imágenes que sugieren estar dirigidas a cada individuo de modo singular (la idea de la seducción). Si se sitúa esto en el caso chileno, el neoliberalismo transita desde una doctrina del shock que induce agresivamente nuevas conductas a través de marcos normativos y regulatorios que establecen nuevas formas procedimentales para, por ejemplo, acceder a beneficios estatales, hacia modalidades de gobierno que inducen y seducen desde el ejercicio - aparente- de la libertad de los individuos para conducir sus propias vidas en la forma -certeramente descrita por Brown (2016) y Laval & Dardot (2015, 2017)- del sujeto-empresa: el rendimiento y la competitividad expandidos a todos los ámbitos de la vida, en tanto el individuo debe desempeñarse en el mundo en la forma de un capital humano.

La razón jurídico-legal y la gubernamentalidad neoliberal

Wendy Brown (2016) citando a Foucault señala que en la racionalidad neoliberal “lo jurídico informa a lo económico” aunque en su argumentación va más allá y plantea que la ley y el razonamiento legal no sólo aporta en la configuración de lo económico, sino que sitúan en el campo de la racionalidad económica un conjunto de prácticas y nuevas esferas. Y la ley misma deviene un medio para irradiar y diseminar la racionalidad neoliberal, que como hemos señalado previamente- no se restringe a la economía sino a todos los ámbitos de la vida y en la preocupación específica del trabajo de Brown, los elementos constitutivos de la vida democrática. Al respecto, la autora señala que la razón jurídica neoliberal no sólo asegura los derechos del capital y la necesaria estructuración de la competencia, sino que adicionalmente reestructura los derechos políticos, la ciudadanía y el campo mismo de la democracia en un registro económico.

En el caso chileno, la razón legal ha sido un elemento estructurante fundamental de la construcción y consolidación de un modelo neoliberal

que, insistimos, no refiere sólo a la instalación de un sofisticado y exitoso sistema de circulación y acumulación del capital, sino también a la instalación y naturalización de una determinada racionalidad en el conjunto de los individuos que forman parte de la sociedad chilena. Al respecto, es importante insistir en poner en relieve que en paralelo a la operación de los organismos de seguridad de la dictadura, se despliega progresivamente un conjunto de mecanismos -un dispositivo finalmente- que de manera pulcra, aséptica, quirúrgica incluso, que no son otra cosa que tecnologías de gobierno de las conductas de los individuos que esta vez, adquieren el carácter neoliberal al no operar como mecanismos coercitivos sino que apelan a las decisiones -aparentemente libres- que aquellos realizan para resolver de manera autónoma todos aquellos aspectos que contribuyen a su bienestar, desacoplado al Estado de su participación en este ámbito.

Un buen ejemplo de cómo esta razón jurídico-legal configura una gubernamentalidad que contribuye a instalar una racionalidad neoliberal, lo conforma el marco normativo que se despliega en Chile en el campo de la política urbano-habitacional y en el capítulo 5 pasaremos a realizar una lectura analítica de la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979, uno de los instrumentos que -a nuestro juicio- resultan más pregnantes en la irradiación y diseminación del neoliberalismo como principio orientador de la racionalidad de los agentes que operan en el campo de la vivienda y el urbanismo.

Ahora bien, en el campo específico de las intervenciones a escala barrial, es necesario poner en relieve que la propia denominación del programa de regeneración barrial que se impulsa en Chile desde el año 2006 -Quiero mi Barrio- opera en el doble campo de la seducción y de la subjetividad en singular, de una u otra manera apelando a que la recuperación del barrio se construye desde el deseo y la responsabilidad individual. Sin perder de vista que resulta necesaria y urgente la actuación estatal en el contexto de áreas urbanas carentes de inversión suficiente en equipamientos, servicios y bienes públicos, analizar el modo en que se configuran dichas actuaciones desde el prisma de la gubernamentalidad y la racionalidad que las orienta, permite poner en relieve los efectos más sustantivos no en el ámbito de las transformaciones materiales sino fundamentalmente en el campo de las subjetividades que promueve: alineadas a las coordenadas del rendimiento, la competencia, la disciplina, el cálculo. Retomaremos con mayor detalle

esta discusión al analizar la experiencia chilena de recuperación de barrios, cuestión que haremos en la tercera parte, específicamente en los capítulos 8, 10 y 11.

CAPÍTULO 2: LA PRODUCCIÓN DEL ESPACIO: UN ELEMENTO CENTRAL DEL
DISPOSITIVO

De acuerdo al trabajo de Foucault en torno al análisis del poder, entendemos que para estudiar fenómenos sociales complejos “hay que ir a buscarlos allí donde entra en contacto con su objeto, donde se implanta y produce sus efectos concretos; es necesario analizar no el alma del poder, sino los cuerpos que él constituye en los sujetos” (Foucault, 1992, p.42 en Mussetta, 2009, p.46). En este sentido, nos situaremos desde una mirada que analiza el Estado desde lo que este “hace”, es decir, desde el dispositivo que despliega para gobernar conductas de sujetos y poblaciones. Efectivamente, según Foucault (Foucault, 1977-1978, p. 27), el Estado debe comprenderse en vinculación a la soberanía que ejerce, siendo su objetivo ordenar las multiplicidades (de la población) presentes en el territorio, en donde tenemos que la soberanía se ejerce en los límites de éste y que la disciplina se ejerce sobre los cuerpos de los individuos, y la seguridad se ejerce sobre el conjunto de una población.

Asimismo, la tradición intelectual de las ciencias sociales ha enfatizado analíticamente las dimensiones sociales, históricas y económicas, omitiendo la dimensión espacial al considerarla solamente como el contexto material donde tiene lugar el devenir sociohistórico y económico de las sociedades. El autor que abre el camino para abordar el espacio como un componente central del análisis de las sociedades es Henri Lefebvre (1973, 2013, 2019) aunque el denominado giro espacial en las ciencias sociales ocurre con autores como Soja (2008, 2014), Marcuse (2009), Harvey (1977), Santos (1996).

El esfuerzo analítico que acá se propone es articular una discusión situada primordialmente en el campo de la filosofía política, como es aquella asociada a la racionalidad neoliberal, dispositivos, gubernamentalidad y tecnologías de gobierno con la dimensión espacial y cómo ésta se configura como un componente central de los dispositivos de dominación, en el gobierno de las conductas de sujetos y poblaciones y en la irradiación de la racionalidad neoliberal. Para ello, se plantea una articulación de conceptos como la producción del espacio, injusticia espacial, marginalidad avanzada y exclusión, argumentando que el dispositivo neoliberal por la vía de la transformación radical del espacio, reconfigura las condiciones de producción de la vida cotidiana y con ello los modos de habitar, degradando los soportes asociativos y comunitarios, desplegando escenarios de injusticia espacial y de desigualdad e instalando como camino de salida a

dichas condiciones de injusticia y desigualdad el derrotero individual, es decir, la agencia individual y con ello una racionalidad neoliberal.

Edward Soja plantea el necesario giro espacial que deben realizar las Ciencias Sociales a propósito de la necesidad de espacializar el análisis de la sociedad y superar así su clásica perspectiva analítica limitada a aspectos históricos, sociales y económicos, argumentando que “la combinación de los términos ‘justicia’ y ‘espacial’ abre una gama de nuevas posibilidades de acción social y política, así como de teorización social y análisis empírico, que no serían tan claras si los dos términos no se utilizaran asociados” (Soja, 2008). El autor establece que el espacio no debe ser considerado meramente como un receptáculo, la escena o el telón de fondo donde ocurre la actividad humana, sino como una “fuerza activa” que moldea nuestra experiencia (Soja, 2008).

Al respecto, plantea (Soja, 2008: 101) una necesaria reflexión espacial crítica que debe considerar:

- a. La espacialidad ontológica del ser (todos somos seres tanto sociales y temporales como espaciales).
- b. La producción social de la espacialidad (el espacio se produce socialmente y, por lo tanto, puede cambiarse socialmente).
- c. La dialéctica socioespacial (lo espacial da forma a lo social en la misma medida en que lo social da forma a lo espacial).

Saravia (2019: 284) nos señala a propósito de Lefebvre que no existe un solo espacio, sino que en la medida que es el conjunto de la sociedad la que lo produce, cada sociedad genera un espacio para sí misma, por lo tanto, no se trata de un espacio único, sino de una multiplicidad de espacios sociales simultáneos, superpuestos y entrecruzados, emanados de las sociedades que los producen: espacios sociales de diversa naturaleza (producción material, comercio, simbólico-culturales, etcétera) y de distintas escalas (locales, regionales, nacionales, globales) y que la interacción e imbricación entre estos es planteada como ley por el autor.

A su vez, el propio Lefebvre en “La producción del espacio” plantea que “el espacio (social) no es una cosa entre las cosas, un producto cualquiera entre los productos: más bien envuelve a las cosas producidas y comprende

sus relaciones en su coexistencia y simultaneidad” (Lefebvre 2013:129), lo cual se puede complementar con lo que señala Saravia que, al respecto, comenta que “desde esta lógica, toda acción humana es espacial, inclusive la actividad cognitiva e intelectual, y debiera ser entendida desde una teoría que la conciba de forma conjunta a la materialidad, y a las relaciones sociales asociadas a esta” (Saravia 2019: 284).

Profundizando en la perspectiva lefebvriana, este autor señala que “la atribución de la responsabilidad sobre la producción de un espacio no puede hacerse a un individuo o a una entidad, sino a una realidad social susceptible de invertir el espacio, de producirlo con los medios y recursos a su alcance (fuerzas productivas, técnicas, conocimientos, medios de trabajo, etc.)” (Lefebvre 2013:169). Situándose en la perspectiva teórica y epistemológica de Lefebvre de tradición marxista, y recurriendo al análisis de Saravia puede señalarse que “la producción del espacio así, en la medida que es vista como resultado del trabajo, es un producto de clase y, consecuentemente, las tensiones de clase constituyen desde esta lógica, el principal factor explicativo de las características del espacio” (Saravia 2019: 286).

Pero Lefebvre va más allá y propone una idea que resulta muy sustantiva para la argumentación que propone esta tesis en tanto el espacio, su producción y el modo en que se produce, juega un rol central en los dispositivos de dominación. Lefebvre señala que “una revolución que no da lugar a un nuevo espacio no llega a realizar todo su potencial; embarranca y no genera cambios de vida, tan solo modifica las superestructuras ideológicas, las instituciones, los aparatos políticos. Una transformación revolucionaria se verifica por su capacidad creativa, generadora de efectos en la vida cotidiana, en el lenguaje y en el espacio” (Lefebvre 2013:112). En tal sentido, el proyecto refundacional impuesto en el contexto de la dictadura cívico-militar puede entenderse como exitoso porque precisamente transforma radicalmente el espacio y con ello la vida cotidiana y por esa vía la posibilidad real de producir nuevas subjetividades por la vía de dispositivos de dominación y, retomando a Lefebvre, el espacio no es algo meramente dado, previo a la existencia humana, sino algo producido.

En el caso chileno y que resulta paradigmático para el caso del Gran Santiago, es la producción de un espacio que en términos de lo que señala Marcuse (2009) corresponde a una forma de (in)justicia espacial que sería

derivada pero también causa de la (in)justicia social (2009). El autor identifica dos formas principales de injusticia espacial:

- a. Confinamiento involuntario (segregación/guetificación)
- b. La asignación desigual de recursos en el espacio

Poniendo en relación el planteamiento de Marcuse con la implementación del proyecto refundacional de corte neoliberal impuesto por la dictadura cívico-militar, resulta iluminadora la reflexión propuesta por Gárate quien señala que:

“Como parte de la campaña de modernización de las estructuras institucionales y económicas de Chile, los grupos organizados perdieron la mayor parte de su influencia anterior (...). Para eliminar las rigideces en el mercado laboral, el poder de negociación de los trabajadores organizados fue eliminado. Para aumentar el ahorro y desarrollar el mercado de capitales, el sistema de seguridad social fue sustituido por los distintos fondos de pensiones administrados por empresas privadas. El Estado redujo sus fuertes poderes de regulación y funciones de gestión al privatizar las empresas estatales. Los servicios sociales fueron descentralizados y transferidos a los municipios.” (Gárate, 2012: 237, citando a Montecinos, 1998:103)

Ahora bien, si observamos al Estado desde su actuar -o desde los dispositivos que despliega- es posible identificar una serie de elementos que permiten caracterizar la relación entre Estado y territorio; dicha relación puede ser analizada a partir de la noción de soberanía y seguridad.

Un primer elemento vinculado a la soberanía refiere a la forma en que se define el contexto territorial de violencia y vulnerabilidad donde se intervendrá. Normalmente el Estado, a través de las políticas públicas, define barrios o sectores que “sufren” estos problemas y focaliza ahí su actuar. Lo anterior implica la delimitación de un territorio que concentra problemáticas de violencia y vulnerabilidad, en el cual serán focalizadas las políticas públicas a fin de “resolver” o “disminuir” los problemas que aquejan a la población.

El Estado, entonces, delimita estos territorios que concentran violencia y vulnerabilidad, en los cuales posteriormente actúa a través de diversas instituciones, cuyas herramientas centrales son las políticas públicas. Esta actuación puede ser de mayor o menor integralidad, de corto o largo plazo, con o sin un marco institucional.

De acuerdo a Ruiz-Tagle, tanto en el mundo de los estudios urbanos como en el aparato público, existe la noción de que la concentración de la pobreza en territorios homogéneos en términos socioeconómicos genera problemas sociales: “males como la delincuencia, el desempleo, la deserción escolar, el embarazo adolescente, la monoparentalidad, la violencia intrafamiliar, el consumo y tráfico de drogas, etc. son usualmente mostrados como las consecuencias directas de la segregación residencial sufrida en barrios que, por sufrir dichos problemas, son llamados ‘guetos’” (Ruiz-Tagle et al., 2016: p.2). Lo anterior se conoce como el “efecto barrio”, mirada que pone el énfasis en la escala barrial para analizar las problemáticas sociales de un territorio, dejando fuera, muchas veces, no sólo la vinculación con otras escalas territoriales, sino que también -y más relevante aún- perdiendo de vista las estructuras que operan a nivel macro en el fenómeno de la pobreza. En palabras de Ruiz-Tagle, el error está en “no separar la creación de la pobreza de su concentración física” (Ruiz-Tagle et al., 2016: p.2).

La producción empírica y conceptual de la literatura vinculada a los “efectos de barrio” ha tenido un impacto importante a nivel de la generación de políticas públicas dirigidas al territorio, la cual no se ha traducido en un impacto en la transformación de situaciones de pobreza:

“En un contexto general, en muchos lugares del mundo, la generación de efectos de barrio desde la concentración de la pobreza ha sido usada como el principal argumento para proponer políticas urgentes de dispersión de la pobreza (a través de la demolición en algunos casos críticos), y políticas de mezcla social. Sin embargo, una vasta cantidad de literatura ha mostrado que ninguna de estas políticas ha sido efectiva en proveer una mayor justicia social” (Ruiz-Tagle et al., 2016: p.2).

Una de las formas de abordar esta “ceguera” del efecto barrio, apunta a relevar el rol de las instituciones al momento de analizar el territorio. En

esta línea, Wacquant hace referencia directa al Estado, definiendo que el efecto barrio no es otra cosa que "efectos del Estado inscritos en el espacio urbano" (Wacquant, 2008). Esto apunta claramente al Estado como ente que desde su acción -u omisión- genera impactos en una escala territorial.

Wacquant desarrolla una importante teorización respecto del estudio de barrios marginales, en la cual propone que "la relegación en la ciudad no se da con los mismos patrones a pesar de la cada vez mayor presencia de fuerzas transnacionales y discursos normalizadores. Sin embargo, este fenómeno obedece a mecanismos similares y muestra una serie de características sociales y espaciales relacionadas que merecen ser estudiadas" (Wacquant, 2008). Lo anterior se plantea desde una perspectiva que busca "evitar el error común de aislar artificialmente a la gente de escasos recursos en espacios sociales" apuntando a "vincular las transformaciones que corrompen los barrios bajos de la metrópolis con las estrategias y luchas que atraviesan los distintos círculos de poder" (Wacquant, Slater y Borges Pereira, 2014, p.222).

Este es un punto de partida para Ruiz-Tagle, quien desarrolla una conceptualización abocada a relevar el rol de las instituciones y su impacto en la escala barrial, para lo cual establece la definición de "espacio institucional". A partir de las concepciones de Goffman y Foucault respecto de las "instituciones totales" y la perspectiva de la Economía Política Urbana, Ruiz-Tagle desarrolla el concepto de "espacio institucional", el cual define como

"otra lectura del espacio en donde el ambiente está definido por un grupo de instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil, las cuales participan influyendo en el destino de sus habitantes, a través de diferentes prácticas de acción a inacción (...) ese 'ambiente' está constituido por los barrios marginales (...) se asume aquí que las instituciones operan en un ambiente común y que ejercen una influencia penetrante sobre el comportamiento humano a través de reglas, normas, y otros marcos de acción" (Ruiz-Tagle et al., 2016, p.7).

En otras palabras, dicho espacio institucional, el “ambiente” que produce resulta ser el dispositivo, vale decir, la red de saber-poder que se despliega en el territorio.

Ruiz-Tagle avanza en la operacionalización de este “espacio institucional”, a partir de su actuar en barrios marginales, el cual establece en tres dimensiones: 1) Inversiones y desinversiones selectivas, a partir de las cuales los barrios son desprovistos de infraestructura pública y servicios comerciales clave; 2) Inacción e ineficacia, por medio de la cual los barrios pobres sufren de aislamiento físico, indiferencia política, débil presencia institucional, y negligencia fiscal por parte del Estado; 3) Promoción simbólica y estigmatización, que afecta no solo a los habitantes de los barrios pobres, sino también los operadores del comercio y vecinos del entorno, los servicios públicos locales, los especialistas en producción cultural, y los funcionarios públicos y sus políticas (Wacquant et. al, 2014; Ruiz-Tagle et al., 2016).

En la misma línea de Ruiz-Tagle, Blanco y Subirats (2008) incorporan la dimensión global, cuestionando la pertinencia de la intervención en la microescala barrial, a partir de la dimensión global de las problemáticas que afectan a los barrios. Los autores hacen énfasis en que las problemáticas que se desenvuelven en esta microescala la trascienden y son cada vez de carácter más global (Blanco y Subirats, 2008).

Más allá de las características de la intervención, lo que se busca relevar en este punto es que el Estado se relaciona con territorios que concentran pobreza y vulnerabilidad, a partir de la delimitación y clasificación de éstos en una microescala, enfatizándose que no es otra cosa que una forma de gubernamentalidad que se despliega en los territorios para delimitarlos y gobernarlos.

Como se verá más adelante, en el caso chileno se produce un espacio desigual y con ello se implementa y legitima una práctica urbanística que reproduce injusticias espaciales. Asociado a ello y siguiendo a Wacquant (2007) se instala un nuevo régimen de marginalidad articulado en torno a:

- a. La precarización del empleo: contratos a plazo fijo, a tiempo parcial, informalidad, subcontratación.

- b. El desacople del crecimiento económico y la generación de empleo.

En otras palabras, un régimen de marginalidad que opera en torno a la instauración de la racionalidad neoliberal que promueve en términos subjetivos la figura del sujeto-empresa en la forma de capital humano. Y en ello, se sugiere que la transformación del espacio y sus efectos en la vida cotidiana tiene una relevancia sustantiva puesto que interfiere en las formas de habitar. En tal línea argumentativa, cabe recurrir a Giglia (2012:13) quien señala que:

“Habitar tiene que ver con la existencia de un orden (socioespacial y cultural) que resulte reconocible por el sujeto. Un orden que el sujeto puede eventualmente haber creado o haber contribuido a producir, y que de todos modos le es inteligible. Al situarse con respecto a un orden, el sujeto funda y hace posible su presencia, se hace consciente de su posición con respecto al entorno” ... “Habitar alude por tanto a las actividades propiamente humanas que hacen posible la presencia -más o menos estable, efímera o móvil- de un sujeto en un determinado lugar y de allí su relación con otros sujetos” (Giglia, 2012: 13).

Retomando a Wacquant (2007; 2009) el espacio como dispositivo de dominación se expresa precisamente en la configuración de esta nueva marginalidad urbana que se articula en torno a:

- a. La fijación y estigmatización territorial: la marginalidad avanzada se concentra en territorios de la relegación tornándose el lugar de residencia en una desventaja para sus habitantes, en un estigma que interfiere negativamente en sus trayectorias vitales. A su vez, dicha fijación territorial opera como un efecto de lugar (Bourdieu, 2002), es decir, cuando se concentra población que presenta condiciones homogéneas de desposeimiento, ello tiene también como efecto redoblar dicho desposeimiento. Por otra parte, esta condición de estigmatización en la forma de concentración de una serie de problemáticas sociales indeseables condiciona y favorece la intervención público-privada para desplegar medidas correctivas o en términos foucaultianos, dispositivos de gubernamentalidad.

- b. La enajenación espacial y la disolución del “lugar”: en escenarios de marginalidad avanzada, el lugar de residencia pierde relevancia en tanto recurso de los habitantes para su propio desarrollo. Recurriendo a Giglia (2012), se limita la posibilidad de habitar un territorio al diluirse -como posibilidad- la capacidad de construir lazos comunitarios y redes de apoyo en la medida que los habitantes se ven conminados al retraimiento hacia lo privado y a desenvolverse de acuerdo a sus capacidades de agencia individual en la lucha por la supervivencia. Los territorios de la marginalidad avanzada se transforman en “zonas dormitorios” con baja asociatividad que se someten a la depredación callejera -en la forma del narcotráfico principalmente- pero también a los organismos de vigilancia y control estatal y crecientemente -dependiendo de las bondades de localización dentro de la ciudad- a la depredación inmobiliaria.
- c. La pérdida de un “terreno de apoyo”: derivado de la desarticulación del mundo del trabajo producto de la reestructuración de la economía y la aparición de un mercado del trabajo en el cual se requiere de capital humano, es decir, sujetos-empresas que deben invertir permanentemente en sí mismos para ser competitivos en las áreas que dicho mercado requiere, las redes de apoyo para enfrentar el desempleo o eventos de crisis económicas se debilitan y pierden relevancia. Los individuos y sus familias deben enfrentar sin redes solidarias de apoyo sus proyectos vitales, no habiendo a quien recurrir y los caminos de salida pasan por el empleo precario tanto formal como informal, pequeños emprendimientos y en situaciones extremas, actividades criminales requeridas por el narcotráfico.
- d. Fragmentación social e implosión simbólica, o el génesis inacabado del “precariado”: las múltiples formas de exclusión y el debilitamiento y disolución de discursos, prácticas y simbolismos en torno a la posibilidad de construcción identitaria de clase, que en el caso latinoamericano está muy articulado a lo que se acostumbra denominar el mundo popular, configuran lo que Wacquant denomina el precariado, que más que una identidad es un estigma asociado a las múltiples carencias de los individuos y a su incapacidad estructuralmente condicionada de construir caminos identitarios autónomos y no solamente identidades definidas por las

políticas públicas o el mercado y asociadas a carencias que se les atribuyen.

A propósito de la exclusión y sus múltiples manifestaciones, es pertinente para su análisis la propuesta de Mascareño (2014), que -desde una perspectiva sistémica- señala que se evidencian complejas constelaciones sociales que no pueden ser adecuadamente descritas por medio de la distinción binaria inclusión/exclusión y en el contexto de la creciente complejidad de la moderna sociedad mundial hace emerger un nuevo tipo de formación social complementario a la diferenciación funcional que el autor denomina diferenciación contextual. En ese plano la relación inclusión/exclusión, su distinción en específico, debe ser reconfigurada para captar la complejidad de las relaciones que ella misma contiene cuando la sociedad moderna se diferencia funcional y contextualmente, de forma que las modalidades de inclusión/exclusión se entrecruzan de modos paradójicos. A partir de ello, el autor identifica cinco modalidades:

- a. Autoinclusión/autoexclusión: constituye la forma más individual y autónoma de inclusión/exclusión en la cual el individuo tiene la capacidad y oportunidad de decidir su inclusión o su exclusión de alguna constelación social determinada, lo que supone una alta capacidad de decisión individual de quien la ejecuta y un entorno con múltiples opciones. Esta sería una característica de los individuos mejor posicionados sistémicamente, aquellos pertenecientes a las clases acomodadas, a las élites.
- b. Inclusión por riesgo/exclusión por peligro: en este caso, la distinción entre las situaciones de riesgo o peligro va a depender de cómo se atribuya la ocurrencia de posibles daños futuros. En la inclusión por riesgo, el individuo participa en la decisión (por ejemplo, un inversionista) y en la exclusión por peligro, el individuo sólo participa de los daños, en donde uno de los modos más recurrentes es aquella que se presenta en las Políticas Públicas cuando se deciden sobre la base de criterios técnicos sin mayor sensibilización o participación de los potenciales afectados.
- c. Inclusión compensatoria: ésta apunta a restablecer las expectativas de acceso universal a los rendimientos de sistemas funcionales o a la participación en determinadas contexturas de diferenciación y su objetivo es poner límites a la cadena de exclusión por medio de

restablecimiento del rango de selectividad que se pierde producto de la estratificación social y la exclusión por peligro. No obstante, presenta efectos negativos en tanto tiende a institucionalizar la desigualdad al plantear como aceptable que existan rangos de selectividad diversos para personas en distintas posiciones de la estratificación social, por ejemplo, a través del incremento de la participación del Estado en el acceso de la población a bienes y servicios provistos por el mercado, lo cual supone mejorar las condiciones de autoinclusión/autoexclusión.

- d. Inclusión en la exclusión: acá, la exclusión nunca es plena, en la medida que se tiene acceso a un determinado rendimiento general, pero en una posición subordinada injustificada o injustificable en relación a otros (acceso a bienes y servicios de peor calidad) y constituye únicamente una situación de superación del umbral mínimo de inclusión.
- e. Subinclusión: ésta sería una forma extrema de inclusión en la exclusión en tanto supone la ausencia de condiciones para ejercer derechos fundamentales, pero al mismo tiempo la necesidad de responder a un orden social que somete a todas las obligaciones establecidas, configurando la negación de la autonomía de los individuos y de su capacidad de selección, lo cual produce fuertes discriminaciones hacia quienes se encuentran en esta condiciones y se constituyen zonas de exclusión territorializadas o grupos de exclusión definidos, abriendo posibilidades de acceder a vías no institucionales de inclusión para obtener rendimientos que por otras vías son imposibles de conseguir.

Es decir, en la Subinclusión encontramos las formas específicas de exclusión en el marco de la marginalidad avanzada descrita por Wacquant y la subjetividad que deriva de aquello: el precariado. Y desde una perspectiva foucaultiana, se trataría de una población identificable y localizable y, por tanto, una población sometida a prácticas de gubernamentalidad, es decir, sus conductas pueden ser gobernadas.

CAPÍTULO 3: LAS POLÍTICAS DE ACCESO A LA VIVIENDA COMO
INSTRUMENTO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA CLASE MEDIA EN EL CASO
DEL DESARROLLISMO CHILENO

A principios del siglo XX y bajo el impulso de la llamada “cuestión social”, en el año 1906 se promulga en Chile la Ley de Habitaciones Obreras que crea los Consejos de Habitaciones Obreras que tenían tres funciones: construir, higienizar y normalizar la vivienda popular (MINVU, 2004). Esta ley con un marcado enfoque higienista tiene como uno de sus principales efectos el incremento de los alquileres en tanto se termina demoliendo vivienda declarada insalubre en proporción mayor a la vivienda nueva construida, vivienda que se construyó esencialmente para ser destinada al alquiler. Esto es relevante considerando que durante la segunda década del siglo XX comienzan a configurarse movimientos sociales que progresivamente van ejerciendo presión e influencia en la vida política del país, lo cual se expresa en la instalación de un conjunto de demandas en torno a reformas sociales que conforman un escenario político bastante convulsionado en la década de 1920 y que decanta en la promulgación de una nueva constitución en el año 1925, la cual otorga al Estado un rol fundamental en el desarrollo político, económico, social y cultural, consagrando un Estado Social de Derecho. Algunos meses antes de la redacción, aprobación y promulgación de la nueva constitución, tiene lugar una revuelta de arrendatarios derivada de las alzas excesivas de los precios del alquiler, evento que genera reformas a la ley de 1906 que promueven una mayor regulación del mercado de la vivienda y a partir de ese momento se van produciendo diversos ajustes legislativos que van dando forma a la institucionalidad estatal que regula el financiamiento y la producción de vivienda.

Un primer hito significativo en la construcción y consolidación de dicha institucionalidad (MINVU, 2004) es la Caja de Habitación Popular creada en el año 1936 y que centraliza en un único organismo el esfuerzo estatal conducente a generar las condiciones para la producción habitacional que atienda la creciente demanda por vivienda que se expresa en las distintas ciudades del país, articulando recursos públicos con inversión privada y articulando también las nacientes entidades de seguridad y previsión social de empleados públicos y privados que disponen de mecanismo de ahorro y préstamo para sus afiliados. Este último elemento es muy relevante en tanto la institucionalidad que se configura está articulada explícitamente a mecanismos asociativos -estar afiliado a una entidad de seguridad social- y derivado de esto, la institucionalidad responde a la demanda de sujetos integrados al sistema formal del trabajo. Asimismo, el acceso a la vivienda

es esencialmente en propiedad lo cual instala la “casa propia” como una aspiración de la población a la vez que un mecanismo de integración relevante en el contexto del proceso de modernización nacional de corte desarrollista que se implementa precisamente desde la década de 1930. Al respecto, puede plantearse que a partir de la acción de la Caja de Habitación Popular se comienza a construir una geografía de la vivienda pública a lo largo del territorio nacional, influida por la innovación derivada del movimiento moderno promovido por los CIAM. Lo relevante de esto es que comienza un doble proceso de modernización: tanto del espacio habitado como de quienes lo habitan, lo cual indicaría que lo que se instala es un dispositivo en tanto contribuye a la conformación de una nueva subjetividad moderna, industrial, estatal y republicana o, en simple, la clase media.

No obstante, en paralelo a este avance modernizador-liberal que se va expresando en una ciudad formal, racional y planificada que integra a algunos pero excluye a otros, se va configurando también una ciudad informal y espontánea de manera silenciosa e invisible a través de las denominadas “callampas”¹ que van surgiendo como una expresión tangible del hábitat de los migrantes del campo a la ciudad y que no encuentran cabida a través de los mecanismos establecidos por el estado para acceder a la vivienda. Estas “callampas” son asentamientos precarios que se van instalando en bordes e intersticios urbanos y cuya manifestación comienza en la década de 1930 y se consolida en la década siguiente. Y es allí donde se va configurando un nuevo sujeto urbano-popular: el poblador.

Retomando la lectura del proceso de constitución de la institucionalidad pública para atender la demanda por vivienda, iniciada la década de 1950 resulta interesante la progresiva consolidación del giro racionalista que se impone en las políticas públicas por los efectos de la posguerra y la instauración del saber técnico-científico a la base de la toma de decisiones políticas por la propia influencia de la nueva institucionalidad internacional que se pone en práctica en ese periodo: todo el sistema de Naciones Unidas y los organismos financieros que van desplegando un conjunto de recomendaciones que garanticen el avance hacia el desarrollo de las naciones. En ese contexto y a propósito de la conformación de

¹ Una callampa es una seta y se les denominaba de esta manera por su surgimiento espontáneo en las periferias e intersticios de la ciudad.

asentamientos informales en las ciudades chilenas y la necesaria identificación técnica y racionalista de un problema que amerita una actuación pública para su resolución, en el año 1952 se desarrolla en Chile el XII Censo de Población que incluye el I Censo de Vivienda que permite identificar con certeza cuál es el déficit habitacional además de mensurar el volumen de población residiendo en las “callampas”. Articulado con este hito, se produce una transición importante hacia la conformación de una institucionalidad de mayor robustez y envergadura, que adquiere forma en la Corporación de la Vivienda creada en el año 1953 como una entidad dependiente del Ministerio de Obras Públicas.

A partir de ese año, el Estado se fue dotando progresivamente de una mayor capacidad técnica, financiera y normativa para abocarse de manera consistente al problema de la escasez de vivienda, principalmente a través de la construcción de proyectos dirigidos a empleados públicos y privados, es decir, especialmente hacia la emergente clase media que crecía y se consolidaba al amparo del estado social que a través de sólidas políticas públicas de educación, salud y seguridad social permitió una consistente movilidad social que da forma a las nuevas clases medias (Raposo, 2001). Sin embargo, como ya se ha señalado más arriba, en el ámbito del acceso a la vivienda, los esfuerzos están concentrados precisamente en atender a dicha población promovida socialmente y que se integraba al sistema formal del trabajo: sujetos educados y habilitados para la demanda de empleo y, por tanto, insertos en los sistemas de ahorro y préstamo para la vivienda. En esa época, salvo operaciones de emergencia, hubo una escasa capacidad para atender a la población que vivía en las “callampas”. En ese contexto, en 1957 acontece un evento que pone en relieve el fenómeno de la escasez de vivienda, así como lo excluyente que resultan los mecanismos de acceso a la vivienda que se concentran en la población inserta en el sistema formal del trabajo y que dispone de los mecanismos de presión política desde el mundo sindical. Ese evento es la “toma” de La Victoria del 30 de octubre de 1957, que marca un giro desde la marginalidad urbana al no tratarse de una ocupación silenciosa, paulatina e invisible de algún terreno de la ciudad, sino de una acción planificada en la cual participaron 1200 familias residiendo precisamente en “callampas” de la zona sur de la ciudad de Santiago (Cortés, 2014). El giro de esta toma es claramente político en tanto contribuye a la aparición de un nuevo actor urbano-popular al que se había hecho mención previamente: el poblador. El poblador es un sujeto político

que interpela al Estado desde el territorio y, por tanto, es un sujeto distinto al obrero que interpela al Estado desde el mundo del trabajo, desde la fábrica y desde la lucha obrera y sindical. En lo inmediato, la toma de “La Victoria” ejerce un efecto sobre la política pública en tanto a partir del gobierno de Alessandri (1958-1964) se incrementa la producción de vivienda y comienza a hacerse notoria la puesta en práctica de una capacidad de producción más industrializada, estandarizada y masiva en el ámbito de la vivienda pública.

Sin embargo y a pesar del esfuerzo estatal, no se aminora la capacidad organizativa de este nuevo sujeto popular que se articula cada vez más con los partidos políticos de izquierda y es así como las tomas de terreno van adquiriendo un fuerte carácter de acción política que busca el reconocimiento del problema habitacional y que interpela al Estado para su resolución. Es decir, las ocupaciones de terreno del tipo “callampa” que constituían ocupaciones invisibles y de no interpelación ni al Estado ni a la sociedad -con la salvedad de actuaciones filantrópicas desplegadas en ellas por organizaciones católicas- son reemplazadas por acciones organizadas y masivas que buscan negociar con el Estado para que éste intervenga y resuelva formalmente el acceso a suelo y vivienda para las familias organizadas en la toma de terreno. En otras palabras, se pone en evidencia que el problema de acceso a la vivienda y a la ciudad desborda la racionalidad técnica instrumental puesta en práctica tras el fin de la segunda guerra mundial y el emergente movimiento de pobladores tensiona permanentemente la capacidad del Estado y va provocando un paulatino desplazamiento de las políticas públicas hacia enfoques más progresistas -y también con elementos claramente populistas y clientelares- que van reconociendo y dando visibilidad a ese emergente mundo urbano-popular que produce nuevas formas de habitar, nuevas formas de sociabilidad, nuevas formas de ocupar la ciudad y nuevas formas de hacer ciudad.

Es así como en el gobierno centrista de Frei Montalva (1964-1970), por una parte, se consolida la institucionalidad pública en materia urbano-habitacional al crearse el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en 1965 y al desplegarse actuaciones innovadoras para atender precisamente a las tomas de terreno y, por otra, se implementa la denominada política de promoción popular que le otorga existencia jurídica al mundo organizado de los territorios mediante la Ley -promulgada en el año 1968- de organizaciones

territoriales y funcionales que crea jurídicamente a las Juntas de Vecinos, las que se transforman en las entidades que representan los intereses vecinales ante las autoridades políticas, posibilitándose nuevos espacios de diálogo, negociación y, por lo tanto, de reorganización del poder al constituir jurídicamente un nuevo actor en la ciudad: el poblador. Sin duda que lo que está en curso en esa época es un fenómeno de emergencia vertiginosa de un movimiento que pone en jaque el orden establecido al producir una desarticulación y una crisis del ordenamiento urbano tradicional. Esta situación se explica por la creciente incorporación de diferentes sectores sociales a la vida política, económica y social del país que impulsó el proceso de modernización desarrollista iniciado en la década del treinta y que significó, consecuentemente, la expresión de nuevos y contradictorios intereses y demandas con efectos en el orden urbano. En esa línea es que resulta muy nítido el efecto que tiene la política de Promoción Popular implementada por el gobierno democratacristiano, en tanto impulsa y dota de progresiva nitidez al proceso de transformación de la racionalidad que organizaba el orden urbano. La institucionalización de nuevos actores sociales, presentes y visibles en la escena política introduce elementos de redefinición del espacio urbano que se harán evidentes a comienzos de la década del setenta como consecuencia de la radicalización del conflicto político.

En efecto, al iniciarse la década -de acuerdo con el planteamiento de Garretón- Chile enfrenta una disyuntiva histórica:

"optar entre la profundización capitalista -congelando o revirtiendo las tendencias democratizadoras y sus presiones sobre el Estado- o la profundización de los procesos de democratización, lo cual demandaba alterar los patrones de desarrollo capitalista. En ese marco el triunfo de la coalición de izquierda, la Unidad Popular, en las elecciones presidenciales de 1970 constituyó el inicio de la segunda de las opciones señaladas" (Garretón, 1987, p.73)

Durante este período, el espacio urbano experimentó modificaciones importantes. El crecimiento cuantitativo de los sectores populares, su localización en los asentamientos preexistentes y el surgimiento de nuevos campamentos, unido a la extensión y masividad de las organizaciones

populares, en un marco político y social de enfrentamiento abierto, hacen del espacio urbano un campo de disputa que no escapa a la lucha que cruza al conjunto de la sociedad.

En este contexto, el ordenamiento urbano se resquebrajaba y se cuestionaba la propiedad privada territorial a través de las "tomas de terreno". La disposición de los espacios en la ciudad comenzaba a transformarse, los sectores populares ya no se circunscriben a la periferia, estaban en casi toda la ciudad, y ésta comenzaba a fragmentarse en zonas en las cuales se expresaba la hegemonía territorial de las fuerzas en pugna. Hacia el final del período de la Unidad Popular se invertía la racionalidad del ordenamiento urbano tradicional, el libre desplazamiento de las clases acomodadas se veía disminuido y la apropiación individual y/o privada del espacio se veía entorpecida. Para los sectores acomodados, Santiago ya no se ajustaba a la imagen que tenía del ordenamiento segmentado y jerarquizado del espacio urbano. El nuevo orden que se gestaba les era inaceptable, y había que actuar prontamente para evitar su consolidación, detener el caos y recuperar la hegemonía cuestionada. Es posible plantear a partir de lo anterior, y aquí se cita a Rodríguez (Rodríguez; 1983), que el golpe militar de 1973 consistió -en alguna medida- en una estrategia de clase que buscó refundar la racionalidad de la organización social del espacio urbano.

Considerando estos antecedentes, es razonable suponer que una paradoja del modelo desarrollista implantado en Chile es que contribuye simultáneamente a la producción y consolidación de una clase media urbana por medio de sistemas de integración que funcionaron eficazmente: educación y salud pública, seguridad y previsión social, además de mecanismos de acceso a vivienda en propiedad. Es decir, se generaron condiciones para producir un sujeto educado, inserto en el sistema productivo, protegido en su trayectoria de vida y con acceso a adecuadas condiciones de habitabilidad. Pero, por otro lado, producto de que los sistemas de integración resultan incompletos e imperfectos, dicho modelo desarrollista produce también un sujeto excluido: si bien accede a la protección sanitaria y a educación mínima, no se inserta en el sistema de trabajo formal y por tanto no accede a sistemas de protección y previsión social, quedando fuera de los mecanismos formales de acceso a la vivienda.

Un análisis académico ligeramente posterior al golpe de estado (Arellano, 1976) pone especial énfasis precisamente en un rasgo distintivo de las políticas de vivienda desplegadas durante el periodo del estado desarrollista: ellas ponían foco en atender la demanda de los sectores medios, es decir, que el esfuerzo estatal indicaba que los fondos públicos destinados a atender la demanda de vivienda eran capturados esencialmente por grupos de ingresos medios e incluso ingresos altos, en desmedro de los grupos de ingresos bajos. Ello se expresaba en que las políticas habitacionales producían viviendas de un mayor estándar del que la economía nacional podía financiar para aquellos sectores más apremiados por la carencia de vivienda, en otras palabras más caras y, por tanto, de mayor calidad y superficie de las requeridas para atender a los sectores de ingresos bajos, siendo esa precisamente una de las razones esgrimidas para realizar ajustes sustantivos al modo en que se estaba atendiendo el problema de la escasez de vivienda. El mencionado trabajo de Arellano tiene un efecto relevante en el rediseño profundo de la política urbano-habitacional, la cual comienza a gestarse precisamente en ese mismo año con la reingeniería institucional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y cuyos primeros trazados normativo-regulatorios encuentran dos hitos en 1978² y 1979³.

Otro aspecto relevante que se deriva de esta preocupación derivada de la racionalidad neoliberal puesta en práctica, refiere a la necesidad de identificar con precisión a la población que requiere la atención del Estado Subsidiario, es decir, la identificación de aquella población que no dispone de la capacidad de resolver de manera autónoma sus necesidades en el mercado y, por tanto, requiere de apoyo estatal que le permita acceder a los bienes y servicios provistos por el mercado a través de diversos subsidios. Para esto se requiere un Estado con capacidad técnica para focalizar su actuación y así incrementar la eficacia y eficiencia de la inversión social. Es así que se despliega a partir de 1980 la aplicación de la denominada Ficha CAS⁴ un instrumento de medición de pobreza para la correcta focalización de los programas sociales. Su foco estaba puesto en medir ingresos autónomos, condiciones materiales de la vivienda y posesión de bienes.

² Decreto 188 que reglamenta la asignación del subsidio habitacional.

³ La Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979 y su expresión normativa concreta para el caso del Gran Santiago: el Decreto 420.

⁴ CAS es el acrónimo de los Comités de Asistencia Social, instancias comunales creadas en 1979 y cuya función era la de aplicar los programas sociales. La Ficha CAS comienza a ser evaluada en el año 1982 y en 1987 recibe importantes modificaciones y pasa a llamarse Ficha CAS2.

Esto supone una concepción del pobre -el sujeto a ser atendido- como aquel que no tiene capacidad de agencia individual y que espera la ayuda del Estado. Por contrapartida, lo que se promueve es un sujeto con capacidad de agencia, que emprende, que desarrolla competencias para desenvolverse en el mercado, es decir, se esboza y se dispone la figura del sujeto-empresa en la forma de capital humano.

CAPÍTULO 4: RAZONES DE ESTADO: UNA DICOTOMÍA CONSTITUTIVA EN
LA SEGUNDA PARTE DEL SIGLO XX: SOCIALDEMOCRACIA Y
NEOLIBERALISMO

Modernización Nacional e Integración Inconclusa

Durante la primera mitad del siglo XX los países latinoamericanos implementan el desarrollismo como forma de estatismo o fordismo, caracterizado por una gran intervención del Estado sin anular al mercado, que tenía como objetivos principales “la industrialización, la integración del mercado interno, la inversión en infraestructura, la modernización de la agricultura y las políticas sociales” (Sunkel, 2007: 5), siendo uno de los periodos de mayor auge económico para la región, en tanto se registraron cambios significativos en la reducción de la pobreza, aumento de la productividad y duplicación del per cápita.

Sin embargo, en la década de los años setenta este modelo entra en crisis por múltiples razones, entre ellas el aumento de la deuda externa, el desempleo e inflación, la instauración de dictaduras en el continente, que se desarrollaron con fuerza durante los años ochenta, siendo algunas las que se extendieron hasta finales del siglo, más la instauración del sistema neoliberal y la globalización (Sunkel, 2007). Lo que impulsó según Lechner (1990) un proceso de modernización nacional a fin de actualizar los sistemas de producción de materias primas que hasta la fecha se encontraban disponibles, el cual puede ser visto como un criterio ineludible de desarrollo económico que comienza a imperar desde este momento, que estimula una tendencia contradictoria, pues “impulsa una integración transnacional que provoca la marginación de amplios sectores sociales como de regiones enteras” (Lechner, 1990: 2).

La expresión de este proceso en Latinoamérica se aprecia principalmente en nuevos rubros de exportación de materias primas y bienes manufacturados, las que según Altenburg, Qualmann y Weller (2001: 8) “se restringen principalmente a actividades tecnológicamente poco exigentes, de limitada generación de valor agregado, baja productividad laboral y, por consiguiente, bajos salarios. Los nuevos puestos de trabajo se han creado principalmente en la construcción y el sector terciario y, dentro de él, en gran parte en el sector informal”.

Lo que aumenta la polarización social en el continente, puesto que solo una minoría se beneficia de la mayor productividad y de mejores salarios, efecto que se extendió a otros ámbitos como el político, cultural y social.

Fragmentación social que se explica por la reconfiguración del Estado que transita hacia el modo subsidiario, el cual además abandona la concepción del derecho y privatiza la vivienda, educación, salud y seguridad, convirtiéndolas en un bien del mercado al que se puede acceder mediante el ahorro o endeudamiento (Gutiérrez y Osorio, 2008).

Para Gutiérrez y Osorio (2008), esta dinámica causa una diversificación de ofertas de distintos bienes y servicios dirigidos para toda la población, que tienen un carácter excluyente por estar vinculadas al mercado para su acceso. Causando avances en múltiples esferas, pero en lo social va generando lógicas relacionales caracterizadas por la heterogeneidad, la desconfianza, la pérdida de la solidaridad. Lo que se contrapone, con la preponderancia de valores como el individualismo, la propiedad privada y la autonomía, características propias como lo diría Bauman (2003) de la modernidad líquida.

Globalización y Exclusión

Sunkel (2007) define la globalización, como un proceso de aceleración y ampliación del proceso secular de expansión del capitalismo, que se manifiesta en un periodo histórico particular, reconociendo las características específicas de dicha fase y está compuesta por dos dimensiones. Una de ellas es la extensiva, que alude a la territorialidad, es decir, a la incorporación de nuevos territorios a la economía transnacional, los que se comprenden en un sentido amplio, abarcando espacios tales como: naciones, zonas geográficas vedadas por el socialismo y sectores que se encontraban a la fecha marginados del Estado-Nación.

La otra es la intensiva, que refiere a la fuerte penetración de la cultura capitalista en la población, con el objetivo de homogeneizarla, incluyendo para ello a quienes se encuentran integrados como desagregados de la sociedad. Esfera en la que los medios de comunicación audiovisual se transforman en el dispositivo esencial para provocar tales efectos. Sin embargo, la integración simbólica, virtual y cultural enfrenta ciertas dificultades porque se enfrenta a la situación precaria de amplios grupos que no pueden acceder a los bienes y servicios que promueve esta cultura, ni puede lograr los objetivos que traza, al no contar con el recurso económico suficiente (Sunkel, 2007).

Siguiendo esta línea, Bodemer (1998) afirma que la globalización no se constituye como un fenómeno nuevo, ya que a lo largo de la historia se constata la existencia de varias oleadas. No obstante, destaca que en esta época dicho proceso trae consigo una innovación de carácter espacial y material respecto “de los procesos de internacionalización de manufacturas, servicios, capital, movimiento de personas, puestos de trabajo e informaciones, y la presión de adaptación que de ellos emana” (Bodemer, 1998: 7). Al imponer una soberanía global por sobre la nacional, que causa la reducción del marco de decisión y acción del Estado, en beneficio de la preponderancia del mercado como entidad que contribuye a configurar desde ahora no solo los aspectos económicos, sino también los políticos, sociales y culturales.

Frente a ello, Stiglitz (2006) manifiesta que, si bien la apertura comercial conlleva consecuencias positivas, como la introducción de la tecnología, la comunicación internacional y el acceso a nuevos mercados, no se puede desmentir la desigualdad que porta como condición de su existencia, pues al mismo tiempo que genera acumulación de capital reproduce lógicas de exclusión social. Lo que recae en “la creciente división entre los poseedores y los desposeídos que ha dejado a una masa creciente en el Tercer Mundo sumida en la más abyecta pobreza y viviendo con menos de un dólar por día” (Stiglitz, 2006: 39).

En este contexto, se considera que la exclusión como proceso multidimensional es el fenómeno que permite dar cuenta de la experiencia latinoamericana de manera más precisa, ya que este término contiene los fenómenos de pobreza, la que “supone necesidades insatisfechas, producto de factores socio-económicos de carácter estructural, que afectan a distintos grupos sociales en distintos territorios” (Toledo y Romero, 2007, p.4) y marginalidad, que según Wacquant (2007) alude a los lugares estigmatizados que se encuentran aislados de la sociedad. Y se reafirma la relación estrecha entre los fenómenos de acumulación y exclusión, que para dichos autores no es posible que ocurra de otro modo.

Toledo y Romero (2007) van más allá en su análisis al señalar que la exclusión emerge en el contexto latinoamericano a raíz de la implantación del modelo neoliberal y la globalización, ya que los países del primer mundo consiguen el aumento de la riqueza por medio de la apropiación del

excedente de los países subdesarrollados. De ahí, que dicho concepto refleje la realidad de ese continente y por esa razón pueda comprenderse como “los mecanismos a través de los cuales personas y grupos son despojados de la participación y titularidad de los derechos sociales, o como un proceso que excluye a una parte de la población del disfrute de las oportunidades económicas” (Toledo y Romero, 2007: 4). Sin embargo, esta exclusión no solo tiene un alcance monetario, sino que también se extiende a lo territorial, es decir, al espacio en el que los individuos construyen y reproducen lo social, que se traduce en la falta de competitividad de sus territorios y poblaciones al no disponer de los recursos naturales y sociales que les pertenecen, ya que son demandados por el mercado global. Lo que va a causar el aislamiento de los sectores más vulnerables, puesto que “los territorios excluidos solo cuentan con una funcionalidad básica y mínima, que permite el asentamiento de población, dedicada a actividades de subsistencia y a algunos servicios públicos primarios” (Toledo y Romero, 2007: 8).

Prebisch (1981), explica esta realidad de los países latinoamericanos mediante el concepto de capitalismo periférico, el cual “se basa fundamentalmente en la desigualdad. Y la desigualdad tiene su origen [...] en la apropiación del excedente económico que captan principalmente quienes concentran la mayor parte de los medios productivos” (Pérez, Sunkel y Torres, 32). Lo que para el autor ocurre por la presencia de una relación asimétrica de poder, en la que domina el sector con mayores recursos socioeconómicos, el cual tiene tanto poder de influencia y decisión que anula el poder sindical y político de la fuerza de trabajo, manteniendo el gasto fiscal dentro de un límite moderado (Prebisch, 2008).

Finalmente cabe indicar que a pesar de los resultados negativos que están vinculados con la globalización, según Wolf (2004) este proceso sigue vigente, porque en comparación a las otras formas de organización económica, es la única que posee un sistema de mercado que cuenta con apoyo legal y popular y que además se emplaza en un contexto democrático liberal, lo que permite su funcionamiento sin mayores dificultades.

Geopolítica y Capitalismo: el caso de la Dictadura cívico-militar

Un elemento de contexto de época de gran relevancia es la disputa que enfrenta a dos visiones contrapuestas en el pensamiento liberal respecto a las perspectivas y estrategias que debe seguir el capitalismo en su profundización y consolidación.

Por una parte la vertiente keynesiana que se despliega desde la década de 1930 para contener los efectos de la desregulación que se manifestaron en la gran crisis de 1929 y que apela al rol central que le cabe al Estado como agente de desarrollo económico y como garante de la redistribución de la riqueza para así también consolidar el funcionamiento de democracias liberales y contener los conflictos sociales, lo que se denomina de manera convencional el Estado de Bienestar y también se refiere a ello de un modo más amplio como el Estado Social o Socialdemócrata. Este modelo de desarrollo -de un modo imperfecto e inconcluso- se desplegó en los países del sur con diversos ajustes desde la década de 1930 bajo la denominación de Estado Desarrollista o Estado de Compromiso y que en casos como el chileno tuvo un efecto importante en su proceso de modernización: industrialización, ampliación de la educación y salud públicas y de sistemas de seguridad social, conformación y fortalecimiento de la clase media y de un modo muy nítido la instalación de mecanismos efectivos de promoción social.

Por otra parte, intelectuales liberales más radicales -economistas esencialmente- comienzan a desplegar una lectura alternativa respecto a cuáles son las perspectivas y estrategias que es necesario implementar para consolidar el ideario liberal frente a las amenazas totalitarias y estatizantes expresadas principalmente en el nacionalsocialismo alemán y el estalinismo soviético. El coloquio Walter Lipman desarrollado en París en 1938 (Laval & Dardot, 2015) constituye un hito relevante en tanto abre un espacio y una red de intercambio, debate y producción de ideas en torno a lo que hoy conocemos y denominamos neoliberalismo. Es importante referirse a este grupo de intelectuales como una red en tanto configuraron un ámbito de influencia no sólo en el mundo intelectual y académico sino también en el mundo político y empresarial que posibilitó progresivamente la constitución de núcleos y centros de pensamiento que contribuyeron a irradiar lo que no era sólo una teoría económica sino una teoría social que plantea un modelo

de sociedad o -en términos más sencillos y prácticos- una agenda de transformación radical de la racionalidad que debe orientar los destinos de la sociedad en su conjunto. Ahora bien, la agenda neoliberal limita el rol del Estado a uno de carácter regulador, pero con limitada capacidad de agencia ya que estas capacidades deben transferirse esencialmente a los individuos y que dicha capacidad de agencia opere en contextos de máxima libertad para así desplegar al máximo las condiciones óptimas para la competencia. Esta corriente tiene un espacio de desarrollo y expansión privilegiado desde principios de la década de 1950 en la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago, detalle no menor para el caso chileno, en tanto desde fines de la misma década -en el marco de convenio de cooperación firmado con la Universidad Católica de Chile- jóvenes economistas chilenos se especializaron en dicha escuela y en la corriente de pensamiento neoliberal y desde la década siguiente comienzan a consolidar grupos de pensamiento -de gran influencia- en la lectura crítica que comienza a cuajarse respecto del modelo desarrollista y su avanzada democratizadora que venía tensionando la sociedad chilena desde la segunda mitad de la década de 1950 (Gárate, 2012). Es decir, para el caso de los países latinoamericanos la disputa se juega entre las perspectivas desarrollistas que disponen de un núcleo de pensamiento consistente en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y las perspectivas monetaristas que se impulsan a través de redes de cooperación académicas principalmente y al amparo de los programas de colaboración técnica y financiera de los Estados Unidos de América en la región, enmarcados en lo que es conocido como el *Point Four* en referencia al plan de apoyo hacia los países en desarrollo enunciado por Harry Truman en el discurso inaugural de su gobierno en el año 1949.

El convenio de cooperación entre la Universidad de Chicago y la Universidad Católica de Chile, permite configurar un grupo intelectual con sólida formación monetarista que, a su vez, permite reinstalar progresivamente en el debate público el ideario liberal en torno al libre mercado en respuesta a la hegemonía de las ideas desarrollistas que promueven la centralidad del Estado en el desarrollo económico en términos del control del comercio internacional, la regulación de salarios, la emisión monetaria, la protección de la industria nacional y la propiedad estatal de diversas empresas consideradas como estratégicas. Adicionalmente, es necesario tomar en cuenta la particularidad de los

economistas de la Escuela de Chicago que corresponden a lo que Weber denomina “secta racional”, en tanto no sólo se constituyen como técnicos calificados en una perspectiva específica en economía, como lo es el monetarismo⁵ sino como filósofos morales y sociales (Gárate, 2012). Es decir, los economistas de Chicago promueven una forma de comprender, situarse y actuar en la sociedad. Más aun, su afán no se remite al quehacer académico-intelectual, sino que se expresa sustantivamente en la acción para la transformación de la sociedad. Y es eso lo que comienza a fraguarse en la Escuela de Economía de la Universidad Católica a partir de mediados de la década de 1950.

Así como en los países del norte el camino de la socialdemocracia sostenido en los principios keynesianos del Estado planificador y el pleno empleo se manifestaba como una amenaza excesivamente socializante para el pensamiento liberal al someter las libertades -fundamentalmente las económicas- a demasiadas reglas y regulaciones que terminan limitando la libre circulación del capital y su consecuente apropiación y acumulación, en países como Chile, es el Estado Desarrollista, Estado de Compromiso o también Estado Empresario lo que expresa la amenaza para aquellos que adhieren al liberalismo en lo económico, a las ideas del libre mercado, pero conservadores social y moralmente. Al respecto, no es casual que el lugar donde se desarrolla el pensamiento neoliberal sea la Universidad Católica de Chile que fue fundada en 1888 para de alguna manera contener el avance del laicismo en la sociedad chilena (Gárate, 2012). Puede decirse, entonces, que lo que se cuaja en la Escuela de Economía de la Universidad Católica es la germinación -como posibilidad- de un proyecto refundacional de la sociedad chilena desde los principios y valores de la élite católica-conservadora del país, pero sustentada en los principios de economía científica y normativa del naciente pensamiento neoliberal.

La experiencia chilena es una clara expresión -y opera como un campo de batalla- de la disputa entre dos concepciones de Estado, Sociedad y Desarrollo. Campo de batalla en tanto se expresó en un golpe de estado y que rápidamente demostró que no apuntaba solamente al derrocamiento

⁵ El monetarismo pone énfasis en que la economía se debe articular en torno al control de la inflación -identifica el problema del cual hay que hacerse cargo- y provee la solución para abordar y resolver dicho problema: solo un ritmo lento y constante de aumento de la oferta monetaria -en una línea con el crecimiento real de la economía- puede garantizar la estabilidad de precios. Y para lo anterior es necesario prescindir del intervencionismo estatal.

del gobierno de Salvador Allende sino a una estrategia de mayor alcance de carácter refundacional, tal como se desprende de la declaración de principios del gobierno golpista:

Las Fuerzas Armadas y de Orden no fijan plazo a su gestión de Gobierno, porque la tarea de reconstruir moral, institucional y materialmente al país, requiere de una acción profunda y prolongada. En definitiva, *resulta imperioso cambiar la mentalidad de los chilenos*. Pero más allá de eso, el actual Gobierno ha sido categórico para declarar que no pretende limitarse a ser un Gobierno de mera administración, que signifique un paréntesis entre dos Gobiernos partidistas similares o, en otras palabras, que no se trata de una “tregua” de reordenamiento para devolver el poder a los mismos políticos que tanta responsabilidad tuvieron por acción u omisión, en la virtual destrucción del país. El Gobierno de las Fuerzas Armadas y de Orden, *aspira a iniciar una nueva etapa en el destino nacional*, abriendo el paso a nuevas generaciones de chilenos formadas en una escuela de sanos hábitos cívicos. (Declaración de Principios del Gobierno de Chile. Santiago, 11 de marzo de 1974, p.8).

Este extracto de dicha declaración de principios pone en evidencia el carácter refundacional de la dictadura cívico-militar, aunque ella en su primera fase se posiciona desde una perspectiva nacionalista propia de las fuerzas armadas y de orden, ya presenta ciertos esbozos provenientes del pensamiento liberal -aunque intenta distanciarse del individualismo liberal- como son las ideas del individuo por sobre el Estado, la promoción de la iniciativa individual y la propiedad privada y la adhesión explícita al principio de subsidiariedad.

No obstante, esta declaración de principios encuentra rápidamente una agenda programática que le otorga soporte técnico y político, en otras palabras, permite transformar tal declaración en un proyecto político realizable. Tal agenda programática no es otra que el emergente pensamiento neoliberal que se irradia en Chile a través de los denominados Chicago Boys, aquellos jóvenes economistas que desde fines de la década de 1950 se especializaban en la Universidad de Chicago bajo la influencia

de uno de sus más renombrados promotores: Milton Friedman. Como se decía más arriba, estos economistas buscan irradiar una lectura singular sobre la sociedad chilena y específicamente sobre la economía, el Estado y las políticas públicas. Es así como se conforman progresivamente grupos de discusión al que se integran paulatinamente empresarios, académicos y líderes políticos, que elaboran documentos de trabajo⁶ que logran hacerse circular en los cerrados espacios del poder golpista: la Junta Militar de Gobierno. Al año siguiente -1975- ya se aprecia la influencia que se ejerce desde un mundo civil que adhiere al ideario neoliberal, lo que se expresa en la visita de Friedman a Chile y la reunión que éste sostiene con Pinochet. Sin lugar a dudas que eso constituye un hito fundamental de lo que podría establecerse como la articulación de una declaración de principios refundacional de los militares con una agenda programática neoliberal de los civiles, esta última otorgándole argumento técnico y pragmatismo político al proyecto de transformación radical del Estado y la sociedad chilena, en el sentido específico de producir un nuevo destino para Chile a través de nuevas mentalidades y hábitos, es decir, una nueva subjetividad. Lo que se ha apreciado nítidamente en estos 45 años es que se ha desplegado un dispositivo muy eficaz para producir precisamente al sujeto neoliberal, al emprendedor o de un modo más radical, el sujeto-empresa que deviene capital humano.

Resulta interesante -a propósito de la disputa entre modelos estatizantes y modelos de libre mercado- la referencia permanente que aparece en los documentos analizados a los efectos que el modelo de desarrollo imperante en Chile desde la década de 1930 había tenido sobre la población o parte de ella, en términos de efectos perversos: proletarización, holgazanería, mediocridad y la urgente necesidad de cambiar la mentalidad de los chilenos para incorporarlos y comprometerlos en las tareas del desarrollo, pero esta vez desde un nuevo prisma: un modelo de desarrollo que se basa precisamente en el esfuerzo de cada individuo, en su capacidad de agencia, en su autonomía “libertaria” respecto de las influencias totalizantes del “viejo” Estado. Es decir, es necesario desplegar una red de saber-poder que promueva el nacimiento de ese nuevo sujeto que el país necesita para salir

⁶ Estos documentos de trabajo están compilados en “El Ladrillo. Bases de la Política Económica del Gobierno Militar Chileno”, libro que constituye un documento clave para entender la agenda neoliberal puesta en práctica en Chile desde mediados de los años 1970.

de la pobreza y proyectarse al desarrollo, y no se trata de un sujeto asistido por el Estado sino uno autónomo y emprendedor.

CAPÍTULO 5: CÓMO AMPLIAR SOCIALMENTE LA DEMOCRACIA: LA
INCORPORACIÓN MEDIANTE LA REFORMA DEL MEDIO HABITACIONAL

Este capítulo propone que la política urbano-habitacional implementada en Chile por la dictadura cívico-militar es una pieza fundamental del dispositivo neoliberal en tanto contribuye sustantivamente a la instalación de una subjetividad neoliberal. El giro neoliberal que adquieren las políticas públicas en Chile en el contexto del proyecto refundacional impulsado por la dictadura cívico-militar es de larga data, particularmente las que se despliegan en el sector de la vivienda y el urbanismo. A sólo tres años del golpe de estado, en el año 1976, acontece el primer hito de la reingeniería institucional con la creación de los Servicios de Vivienda y Urbanización, entidades descentralizadas que se constituyen en el aparato ejecutor de las iniciativas programáticas diseñadas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Sucesivamente, en el año 1978 se instalan las bases de la política subsidiaria⁷ y en el año 1979⁸ se pone en marcha el modelo de desarrollo urbano que transfiere las atribuciones planificadoras al mercado y sus múltiples agentes y se restringe el accionar del Estado a la regulación del mercado y a la actuación en aquellos ámbitos que no son de interés para éste. Esto resulta interesante puesto que estos tres instrumentos configuran un nuevo referencial (Muller, 2000), por una parte, para la política urbano-habitacional y, por otra, para la vida urbana, es decir, permiten instalar marcos interpretativos que configuran las prácticas de los agentes tanto de la política urbano-habitacional como de aquellos de la vida urbana -los habitantes de las ciudades- y ello en las coordenadas de la racionalidad neoliberal promovida por la dictadura cívico-militar aproximadamente desde el año 1975 (Centro de Estudios Públicos, 1992).

El objetivo de este capítulo apunta a develar el dispositivo neoliberal que opera en el marco de la reformulación radical de las políticas urbano-habitacionales acontecida en Chile entre mediados de la década de 1970 y comienzos de la década de 1980 y ello precisamente en el contexto del giro neoliberal que adquiere el modelo de desarrollo impulsado por la dictadura cívico-militar a partir de la progresiva influencia de los denominados Chicago-Boys y la instauración del modelo refundacional consolidado en la Constitución de 1980.

⁷ Decreto Supremo N°188 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

⁸ Esto se expresa en la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979 y en una de sus aplicaciones normativas más nítidas e influyentes: el Decreto Supremo N°420 de 1979, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Por tanto, lo que se ofrece es un análisis singular de la política pública en tanto se persigue develar la red de saber-poder que se pone en práctica para promover nuevas subjetividades articuladas con la agenda neoliberal. En dicho marco, abordaremos en una primera parte una revisión del concepto de dispositivo, seguido de una breve reseña de la perspectiva metodológica, para luego realizar un análisis de una serie de modificaciones legales y reglamentarias desarrolladas en el periodo mencionado previamente que permitirán, en la última parte, develar el dispositivo neoliberal de la política urbano-habitacional.

En un trabajo previo (Larenas et al., 2018), hemos adherido a la noción de dispositivo de Agamben quien establece que se trata de un conjunto heterogéneo de elementos (discursos, reglamentos, instituciones, arquitecturas) y, a la vez, la red entre tales elementos, teniendo esta última una función estratégica concreta que se encuentra en relaciones de poder y que, a su vez, produce subjetivación, es decir configura nuevas subjetividades y sujetos.

No obstante, para una mejor comprensión del concepto es necesario situar el debate en el campo de la gubernamentalidad, noción desarrollada por Michel Foucault (2006) y que refiere de un modo muy general a la manera como se conduce la conducta de los hombres (Foucault, 2006) o de un modo más específico al "...contacto entre las tecnologías de dominación de los demás y las referidas a uno mismo". Siguiendo a Energici (Energici, 2016; p.34), la gubernamentalidad se produce a través de programas y tecnologías que deben dar forma a una subjetividad en particular y a una población en específico. Es decir, la gubernamentalidad requiere de la existencia de sujetos que se reconozcan a sí mismo como tales (pobre, sin casa, allegado, beneficiario) y que a su vez sean clasificables como pertenecientes a un colectivo. Esto es relevante por al menos dos razones: primero, el carácter performativo del poder en tanto en su operación no representa categorías preexistentes, sino que las crea, las fabrica; segundo, porque al problematizar sujetos y poblaciones configura mecanismos de intervención, tecnologías de dominación, en otras palabras, dispositivos. Un elemento importante a tener en cuenta (Gordon 1991, citado en Vargas-Monroy y Pujal, 2013), es que el arte de gobernar sujetos y poblaciones se hace, en un momento dado, una acción pensable y practicable.

Ahora bien, en un contexto neoliberal la gubernamentalidad se relaciona con la construcción de subjetividad que apela a la capacidad de agencia, enalteciendo las dimensiones del esfuerzo individual y el emprendimiento (Arteaga e Iñigo, 2015; p.220). Lo anterior refiere a un aspecto relevante de la gubernamentalidad neoliberal que apela a que el poder no opera en la forma de mecanismos coercitivos sino a través del autogobierno, es decir, son los propios sujetos quienes ejercen sobre sí mismos el control sobre sus conductas o en palabras de Laval y Dardot (2013; 217) se trata de “acciones sobre las acciones de individuos supuestamente libres en sus elecciones”.

En el campo específico de la política urbano habitacional desplegada en Chile por la dictadura cívico-militar desde mediados de la década de 1970, sostenemos que lo que se pone en práctica es una gubernamentalidad neoliberal, vale decir, un modelo para fabricar y gobernar sujetos y poblaciones. Para plantear una afirmación de este tipo, cabe situarse en el contexto de un golpe de estado que, siguiendo a Rodríguez (1983), desde el punto de vista de la historia urbana constituye una respuesta de las élites para restaurar el orden natural de la ciudad, al ver amenazada su posición dominante por el avance sostenido de los movimientos sociales-populares durante la década precedente, movimientos que ponían en jaque los modos de acumulación capitalista. Si bien hay una primera fase de restauración del orden por la vía militar con altos niveles de represión política, progresivamente se van instalando las bases de un proyecto refundacional del modelo de desarrollo el cual tendrá un impacto profundo en la sociedad chilena hasta nuestros días. Si bien en la época se hacía referencia a un modelo de desarrollo basado en la economía social de mercado, dicho proyecto se ajusta a la denominada agenda neoliberal que no se restringe a un modelo económico, sino que se trata de un ambicioso proyecto social y político, de una gubernamentalidad finalmente, una manera de conducir la conducta de los hombres: sujetos y poblaciones.

Alfredo Rodríguez⁹ (1983), en la contingencia de una sociedad sometida al terrorismo de estado, articula una crítica consistente y consolidada en el consenso que se construía en torno al análisis de la naciente política urbano-habitacional por parte de entidades académicas y de la sociedad civil. Lo interesante de esa crítica es que se construye desde dos principios bien precisos y que denotan con fuerza el giro neoliberal de los cambios

⁹ Ver Capítulo 5 del trabajo de Rodríguez, “La penuria de la vivienda”.

impulsados por la dictadura cívico-militar: primero, el foco de la política pública debe estar puesto en la resolución de problemas y, segundo, ella se regula a partir de las representaciones que se construyen del problema en el marco de un régimen de derechos universales. Lo que queda en claro es que ninguno de esos principios es relevante en el marco de los cambios impulsados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en el contexto del impulso de políticas globales de gobierno, pues lo que se devela es, por una parte, una política urbano-habitacional que enfatiza la construcción de nuevas orientaciones para los distintos agentes que en ella operan más que la mera resolución del problema habitacional y, por otra, es el distanciamiento de los planteamientos impulsados en el periodo desarrollista de influencia keynesiana de redistribución de bienes de acuerdo a regímenes de derechos universales para adherir abiertamente a otra racionalidad que supone que el acceso a ciertos niveles de bienestar -a nivel individual- requiere de sujetos responsables que disponen de la capacidad de cálculo para hacer las elecciones correctas (Laval y Dardot, 2015). Probablemente, las lecturas críticas de la época no lograban -o se negaban a hacerlo- visualizar el movimiento estratégico que impulsaban los tecnócratas del régimen de Pinochet, al abrigo de la violencia política que el mismo impulsaba. Por ello mismo, en términos de gubernamentalidad hay una identificación de elementos que están en el campo específico de la biopolítica, es decir, en aquel de la regulación de las poblaciones (Energici, 2016) sin percibir los elementos que estaban operando en el campo de los procesos de subjetivación.

Como se señaló en un capítulo previo, desde mediados de la década de 1950 venía consolidándose la figura de un nuevo sujeto popular que se construía al margen de la formalidad, por fuera de la acción del Estado, del sistema formal del trabajo, del mundo sindical. Un sujeto que se construía territorialmente en la lucha cotidiana por acceder a suelo y vivienda, primero desde la espontaneidad de las poblaciones callampas, posteriormente desde las ocupaciones de terrenos y finalmente en la figura de los campamentos: el poblador. Asimismo, progresivamente sus demandas por vivienda y suelo interpelan al Estado y, por tanto, paulatinamente se instalan en el plano de la lucha política (Rodríguez, 1983), es decir, en acciones que entran a disputar poder, a cuestionar el orden urbano y las estructuras sociales y políticas que lo sostienen y legitiman.

Lo anterior plantea un desafío mayor en términos de la instalación de una gubernamentalidad, puesto que el poblador se muestra como un habitante de la ciudad que se organiza y moviliza para mejorar sus condiciones habitacionales, que tiene militancia política, que interpela al Estado y que amenaza permanentemente con romper las formas de dominación urbana que habían imperado hasta entonces. Por tanto, la respuesta pasa por producir procesos de subjetivación que cercenen la figura del poblador y que lo reemplacen por un sujeto disciplinado y responsable de sí mismo pero despolitizado: sin vínculos políticos, autónomo en la gestión de recursos para acceder a bienes y servicios y cuyas demandas se desarticulan y se sectorializan. En otras palabras, se trata de desmovilizar demandas y transformar a dichos sujetos, por ejemplo, en no propietarios, en pobres que requieren ser responsabilizados para que de manera autónoma desarrollen un conjunto de procedimientos que les permitan acceder individualmente y gracias al esfuerzo propio a determinados beneficios que el Estado pone a disposición de una determinada población.

A nuestro juicio, este es el foco de la política urbano-habitacional que se pone en práctica y cuyos efectos se perciben en menos de una década dado que en 1990, en el contexto de un país con un 38,6% de la población viviendo bajo la línea de la pobreza, es posible constatar la instalación efectiva del referencial neoliberal en tanto los ahorros asociados a la vivienda equivalían a un 0,7% del PIB¹⁰. Es decir, en el curso de una década adquiere total legitimidad la noción de que a la vivienda se accede por medio del esfuerzo individual que implica un conjunto de acciones que incluyen la disciplina del ahorro, gestiones ante organismos financieros para la apertura de una cuenta de ahorro para la vivienda y el pactar con éstos un plan de ahorro, además de la propia postulación al subsidio habitacional en las oficinas de SERVIU¹¹. Entendemos que estas acciones suponen una subjetividad particular, una de carácter neoliberal que opera en las coordenadas de la racionalidad individual, la competencia y el autogobierno. Es posible, por tanto, establecer que el incentivo del acceso a la casa propia por la vía de determinados mecanismos bien específicos devela la existencia de un dispositivo, en este caso neoliberal en tanto contribuye a la configuración de una subjetividad neoliberal. A esto se puede agregar que

¹⁰ A modo de comparación, en el año 2017 Chile invirtió sólo un 0,36% en Investigación y Desarrollo.

¹¹ Servicio Regional de Viviendas y Urbanización. Entidad descentralizada cuya misión es ejecutar los planes y programas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

en tanto los montos exigidos para acceder a la vivienda están lejos de alcanzar a cubrir los costos totales de la misma, lo que se busca es formar beneficiarios, incentivando la voluntad, constancia y trabajo individual (Arteaga e Iñigo, 2015: 221).

La Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979¹²

Si bien en su diseño original sólo estuvo vigente seis años¹³, la Política Nacional de Desarrollo Urbano que entró en vigor el 6 de marzo de 1979 instaló principios y enunciados que orientan la política urbano-habitacional hasta el día de hoy. Lo interesante de esta política -que se contiene en un documento de una decena de páginas- es que se diseña apegada de un modo estricto a principios propios del pensamiento neoliberal y tras ella hay, precisamente dos economistas de dicha corriente: Arnold Harberger, profesor de la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago y con una larga relación con Latinoamérica y Chile en particular¹⁴ quien elabora un informe con un conjunto de recomendaciones¹⁵ para el diseño de la política urbana y Miguel Kast, joven economista de la Universidad Católica y especializado precisamente en la Universidad de Chicago y que en ese momento ocupaba el cargo de Director de ODEPLAN¹⁶ y a quien se le atribuye ser el principal promotor e ideólogo de la política nacional de desarrollo urbano (Revista AUCA, 1979). Cabe señalar también que es en la segunda mitad de la década de los setenta en la cual se despliega la transformación neoliberal en su modo más dogmático y puro (Gárate, 2012), en tanto el comportamiento de la economía mostraba importantes señales de crecimiento tras la incorporación de economistas formados en la Universidad de Chicago a los principales cargos y funciones asociados a la conducción económica del país, contexto que incrementaba la legitimidad de las propuestas que emanaban de este grupo de profesionales.

¹² Una lectura distinta pero complementaria y con el valor agregado de haber sido realizada en el momento de aplicación de la política de desarrollo urbano, se encuentra en el trabajo de Pablo Trivelli “Reflexiones en torno a la Política Nacional de Desarrollo Urbano” publicado en 1981 en el N°22 de Revista EURE.

¹³ En el año 1985 entra en vigor una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano que busca reinstalar ciertas atribuciones básicas de regulación estatal, pero sin tocar los principios y enunciados orientadores de la versión de 1979.

¹⁴ Fue parte del equipo de profesores directamente involucrado en el convenio entre la Universidad de Chicago y la Universidad Católica de Chile.

¹⁵ Harberger es quien desarrolla la idea de que el suelo no es un bien escaso.

¹⁶ Oficina de Planificación Nacional que a partir de 1990 pasó a denominarse Ministerio de Planificación.

En el caso específico de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, su contenido es radical y rupturista respecto de los lineamientos de la planificación urbana desplegados en el contexto del modelo desarrollista. A continuación, se revisan algunos de sus principales principios y enunciados que se encuentran estrechamente alineados con los principios más dogmáticos del neoliberalismo.

Laval y Dardot (2015; 2017) muestran con bastante precisión que una de las cualidades de la racionalidad neoliberal, en sus vertientes alemana¹⁷ y austro-norteamericana¹⁸, es la recurrencia a la construcción de marcos jurídico-normativos que regulen el funcionamiento de los mercados a través de orientaciones claras y transparentes para el despliegue de los principios de libertad y competencia en el cual deben actuar los agentes en el mercado. En esta misma línea, la racionalidad neoliberal no prescinde del Estado pero le asigna el rol de regulador por la vía de que es el Estado el que dispone de las atribuciones para producir los marcos jurídico-normativos así como actuar en aquellos ámbitos en que el mercado -entidad compuesta por agentes que buscan oportunidades de inversión y rentabilidad- no muestra interés y allí el Estado opera tanto subsidiariamente para generar condiciones mínimas de participación en el mercado a aquellos que no tienen capacidad autónomas para hacerlo como actuando directamente para corregir imperfecciones que impiden el adecuado funcionamiento del mercado para así generar o incrementar oportunidades de inversión para los agentes privados. Son estos atributos los que se aprecian de manera muy nítida en la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979, reiterándose que las ideas medulares contenidas en ellas siguen siendo parte de lo que Foucault (1979) denomina el régimen de verdad con el cual operan los agentes que actúan en el campo urbano-habitacional.

¹⁷ La vertiente alemana, también denominada ordoliberalismo, surge en la década de 1930 en Friburgo, a partir del trabajo conjunto de economistas (Walter Eucken) y juristas (Franz Böhm y Hans Grossman-Doerth) y pone énfasis en la mutua influencia de los órdenes económico y jurídico y en la necesidad de producir un orden jurídico que produzca las condiciones adecuadas para el funcionamiento de la economía de acuerdo a los principios de libertad y competencia. Está a la base del modelo de desarrollo social y económico desplegado tras la posguerra en la República Federal Alemana. Para un mayor detalle se sugiere revisar el trabajo de Christian Laval y Pierre Dardot, “La nueva razón del mundo”, especialmente el Capítulo 3.

¹⁸ La vertiente austro-norteamericana es aquella impulsada por los intelectuales austriacos Friedrich Hayek y Ludwig von Mises y que posteriormente es impulsada desde la Universidad de Chicago. El principal aporte de esta corriente es la centralidad que le otorgan a la noción de empresa en el funcionamiento general de la economía y la sociedad. Para un mayor detalle se sugiere revisar el Capítulo 4 del trabajo citado más arriba de Christian Laval y Pierre Dardot.

Considerando lo anterior, y al revisar el contenido de la PNDU de 1979 (MINVU, 2012), se aprecia la preponderancia de establecer un marco normativo-regulatorio basado en pocas y acotadas definiciones que adquieren un carácter performativo en tanto configuran nuevos roles y funciones para el Estado (regulador, subsidiario y protector del bien común), el sector privado (productor de la oferta de bienes y servicios urbanos) y la sociedad civil (reducida a individuos y familias y relegada a un rol de demanda y consumidora de bienes y servicios urbanos).

Al respecto y a propósito de los instrumentos de planificación (MINVU, 2012: 14) se señala que se entenderá por “normas” al “conjunto de disposiciones mínimas destinadas a garantizar el uso adecuado del espacio urbano, resguardando la integridad del espacio público y los derechos de los particulares sobre su propiedad” y, a su vez, que los instrumentos de planificación facilitan la aplicación de las normas dentro de un determinado territorio y cuyas zonificaciones deben orientarse por las tendencias dominantes del mercado al mismo tiempo que deben constituir una garantía para las inversiones que realiza el sector privado.

Por otra parte, al revisar la breve introducción del documento que contiene los principios y enunciados de la política, (MINVU, 2012: 15) se aprecia una fuerte convicción doctrinaria respecto del trazado que debe construir la política, no solamente en tanto tal, sino en su contribución al proyecto de sociedad a la que aspira el neoliberalismo. Al respecto, una primera cuestión que llama la atención es la omisión de toda referencia explícita al Estado como un actor, más allá de un rol conducente a generar condiciones para que las personas tengan garantizado el derecho a disponer -que podría referir a la idea de dominio o propiedad- de condiciones básicas para la vida: privacidad, luz, aire y seguridad. Es decir, no se garantizan estos elementos esenciales para la vida de un modo directo, sino que se reduce a generar las condiciones para que las personas accedan, negando la noción de un Estado que asegure acceso y, más bien, poniendo por delante la idea de que los individuos deben actuar para la obtención de dichos derechos, y ello se haría extensible al acceso a equipamiento, servicios, vivienda.

Quedarán garantizadas por esta nueva política, los derechos de las personas para disponer de privacidad, luz, aire y seguridad; para obtener mejores oportunidades de equipamiento, servicios

y vivienda y para disponer de condiciones ambientales compatibles con la vida humana (MINVU, 2012: 15)

Esta idea se profundiza al poner en relieve que dichas garantías no derivan directamente de la acción del Estado sino a través de la puesta en práctica de un conjunto de condiciones reguladoras que aseguren el funcionamiento de una trilogía que sigue estando vigente hasta la actualidad: el estado debe asegurar el funcionamiento del mercado de tierra urbana; proveer de recursos públicos para equipamiento e infraestructura; y establecer normas claras de urbanismo y construcción. En otras palabras, poner condiciones para que se despliegue la capacidad de agencia individual.

Estas garantías se otorgarán en base a asegurar el funcionamiento de un eficiente mercado de la tierra urbana; de una adecuada planificación de los recursos públicos destinados a equipamientos e infraestructura; y, del establecimiento de normas de urbanismo y construcción claras e iguales para todos los habitantes (MINVU, 2012: 15)

La recuperación de aquellas zonas deterioradas o de utilización ineficiente en las ciudades, deberá ser abordada por el sector privado, para lo cual el Gobierno proveerá las normas técnicas y legales y los estímulos tributarios necesarios que la hagan factible (MINVU, 2012: 15)

Por otra parte, y en referencia a los recursos naturales y el patrimonio cultural, se enfatiza que la autoridad debe garantizar, ante todo, que no se vulneren los derechos de propiedad de los particulares y en ello el documento es explícito y directo:

La preservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural, constituyen particular preocupación de esta política, por lo cual apoyará todas aquellas iniciativas lícitas para lograr este objetivo. Sin embargo, el Gobierno velará porque, al llevar a cabo esta preservación, no se vulneren los derechos de la propiedad particular que ya han sido garantizados (MINVU, 2012: 15).

Asimismo, no es irrelevante que dentro de los elementos constituyentes de la nueva política de desarrollo urbano aparezca la erradicación de la extrema pobreza. Por una parte, porque con “extrema pobreza” se está haciendo directa referencia a los campamentos, a las tomas de terreno, es decir, a ocupaciones de suelo por parte de organizaciones populares que interpelaban al Estado para resolver precisamente el acceso a suelo y vivienda. Y quienes interpelaban al estado -si bien vivían en condiciones de pobreza material- eran un actor emergente en la disputa política por la ciudad, pues no eran otros que el movimiento de pobladores y ese movimiento fue reinterpretado por la dictadura simplemente como un objeto de intervención por parte del Estado: la extrema pobreza. Pero ello no se queda allí en tanto la erradicación de la extrema pobreza desde la perspectiva de la política nacional de desarrollo urbano no apunta a reducir la pobreza sino a desplazarla, en tanto la aplicación práctica de este principio fue el desplazamiento forzado de cerca de 150.000 personas que ocupaban suelos de alta renta hacia la periferia pobre de la ciudad, proceso que aconteció entre los años 1979 y 1984¹⁹.

Finalmente, esta política se orientará también a contribuir a la erradicación de la extrema pobreza mediante el otorgamiento de incentivos diversos a los sectores afectados, con el objeto de que puedan resolver sus necesidades básicas de urbanización, vivienda y servicios (MINVU, 2012: 15).

Además, en esta misma referencia no deja de llamar la atención la omisión del Estado como parte de la solución del problema, más allá del otorgamiento de incentivos para que los distintos agentes (privados, en sus formas mercantiles y no mercantiles) participen de la resolución de las necesidades básicas de urbanización, vivienda y servicios, es decir, se enfatiza en el trasfondo de la idea el rol asignado al Estado: subsidiario y regulador.

¹⁹ Un trabajo fundamental para el análisis de este proceso es la tesis de final de carrera de Geografía en la Universidad Católica de Chile desarrollada por la Dra. Irene Molina en el año 1986 “El Programa de Erradicación de Campamentos en la Región Metropolitana de Santiago (1979-1984): Implicancias Socioeconómicas y Espaciales”. Otras obras relevantes en esta materia son “Espacio y Poder, los Pobladores” de Jorge Chateau, Bernarda Gallardo, Eduardo Morales, Carlos Piña, Hernán Pozo, Teresa Valdés et al., publicado en 1987 por FLACSO-Chile; “La ciudad escindida” de Clarisa Hardy, publicado en 1989 por el Programa de Economía del Trabajo (PET); “Para una historia de los pobres de la ciudad” de Vicente Espinoza, publicado en 1988 por Ediciones Sur. 1988 por Ediciones Sur.

Adentrándose en los aspectos medulares de dicho instrumento, se encuentran un conjunto de principios y enunciados que dan cuenta del carácter radical que adquiere una política basada doctrinariamente en el ideario neoliberal: producir las condiciones de libertad y competencia con la cual deben desenvolverse los agentes en el mercado.

Si bien aparece como una afirmación dogmática en tanto no se condice con la realidad, la idea que señala que el *suelo urbano no es un recurso escaso* (MINVU 2012; 16) sigue orientando de un modo implícito a los agentes del mercado que presionan a las entidades reguladoras para incorporar nuevos stocks de tierra para los usos de mayor demanda²⁰.

Sumado a ello, el principio que indica que *el uso del suelo queda definido por su mayor rentabilidad* (MINVU, 2012: 16) que, si bien ha sido matizado con posterioridad por su énfasis economicista, ha marcado el sentido profundo de las decisiones de los agentes públicos y privados respecto del diseño y la planificación urbana²¹ en las cuatro décadas que han transcurrido desde la promulgación de esta política, tal como se puede desprender del siguiente extracto:

Este principio se basa en que los distintos usos que puedan darse al suelo disponible en el Territorio Nacional, quedan determinados por la combinación equilibrada de dos factores: por una parte, la rentabilidad social, como mecanismo de optimización de los beneficios buscados por el Estado y por otra, la rentabilidad privada, en el sentido de hacer factible los proyectos de los particulares, dentro de las restricciones que les

²⁰ En el año 2013 en la denominada modificación número cien del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, se aprobó la incorporación de 10.200 hectáreas al Área Metropolitana de Santiago y actualmente está en discusión en el Congreso de la República el Proyecto de Ley de Integración Social y Urbana que busca -entre otras cuestiones- generar condiciones para que el Estado libere suelo urbano para el desarrollo de proyectos inmobiliarios y esto con un alcance nacional y que ha contado con un mediático respaldo de la poderosa asociación gremial que reúne a la industria de la construcción: la Cámara Chilena de la Construcción.

²¹ Los Instrumentos de Planificación Territorial que se aplican en Chile son los Planes Reguladores Comunales (elaborado por cada administración comunal), para el caso del Área Metropolitana de Santiago existe el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS, que es elaborado por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Región Metropolitana). Estos instrumentos efectivamente se construyen para incentivar la inversión privada cautelando el cumplimiento de las normas establecidas en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, es decir, lo que se establece es certeza jurídica a los inversionistas en tanto se les garantizan rentabilidades altas, pero en el marco del cumplimiento de la norma urbanística.

fijen las normas y demás instrumentos de la planificación urbana (MINVU, 2012: 16).

Complementariamente, se plantea que el *uso del suelo urbano debe regirse por disposiciones flexibles, definidas por los requerimientos del mercado* (MINVU, 2012: 17), pues ello redundaría en agilizar la construcción de las ciudades y en garantizar rentabilidad a los inversionistas, cuestión, esta última, a la que se apela recurrentemente cuando el Estado daría señales equívocas al querer asumir un rol empresarial, es decir, cuando va más allá de instaurar normas y regulaciones e intenta participar como un agente más en el juego del mercado. Esto en cuanto, y allí hay otro principio que además es reafirmado en la vigente Constitución de 1980, el rol del Estado es *proteger el bien común*:

La respuesta a todos estos requerimientos debe darse a través de herramientas simples, cuyo principal objetivo será entregar a los particulares la información que requieren para sus proyectos, en forma ágil y precisa (MINVU, 2012: 17).

Resulta interesante también relevar tres enunciados que hasta el día de hoy configuran el discurso de los agentes privados pero que también tensionan a las entidades públicas. El primero de ellos está referido a la *planificación del desarrollo urbano* (MINVU, 2012: 18) que, en lo que a las entidades públicas concierne, debe transitar desde la planificación propiamente tal hacia la gestión y promoción del desarrollo de las ciudades, para lo cual lo esencial es “poner a disposición de los particulares, toda la información que requiera el mercado inmobiliario para su funcionamiento eficiente, reduciendo al mínimo la intervención estatal” (MINVU, 2012: 18).

El segundo de ellos refiere a *la renovación de las ciudades*, señalándose que:

Deberá impulsarse la renovación urbana, favoreciendo tanto los proyectos de remodelación como de rehabilitación de zonas deterioradas, mediante la creación de incentivos tributarios y técnicos (MINVU, 2012: 19).

Las áreas que sean declaradas de renovación urbana gozarán de gran libertad en las normas técnicas, tanto de orden urbanístico como de construcción, a fin de permitir el máximo

aprovechamiento de los recursos disponibles para dichos proyectos (MINVU, 2012: 19).

Resultando bien relevante en tanto la renovación urbana ha sido un mecanismo presente en la política urbana desde finales de los años ochenta y que ha venido sostenidamente consolidándose como mecanismo producción de viviendas con claros indicios de relativización de las normas urbanísticas bajo el supuesto que se requiere incrementar la oferta habitacional para atender la creciente demanda por vivienda²².

El tercer enunciado que se busca destacar está relacionado con la *vivienda*, en el cual resulta bastante explícito que la idea que debe imperar es la de un mercado en el cual actúan agentes particulares (en contraposición tanto a lo público como a lo colectivo), tanto en su condición de demanda -que se reduce a individuos y familias²³- como de oferta -reducida a empresas proveedoras- siendo estos agentes los que deben encontrar las herramientas y conseguir los recursos para solucionar sus necesidades de financiamiento y satisfacer sus aspiraciones habitacionales. Y en este contexto el Estado tendrá las funciones de normar, planificar y controlar procesos, además de, en los casos que corresponda, subsidiar en forma directa a los sectores de más bajos ingresos:

Dentro de estas funciones, tendrá prioridad el objetivo de lograr y mantener un alto nivel de recuperación de la inversión, a fin de favorecer a la mayor cantidad de demandantes compatibles con la disponibilidad de recursos sectoriales. Igualmente, será preocupación preferente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, dar atención a los grupos de la

²² En torno a este fenómeno hay una amplia literatura entre las cuales se encuentra los artículos “La recuperación urbana y residencial del centro de Santiago: Nuevos habitantes, cambios socioespaciales significativos” de Yasna Contreras, publicado en 2011 en el N°112 de Revista EURE; “Vivienda en altura en zonas de renovación urbana: desafíos para mantener su vigencia” de Pablo Contrucci, publicado en 2011 en el N°111 de Revista EURE; dos artículos de Ernesto López, Ivo Gasic y Daniel Meza: “Urbanismo proempresarial en Chile: políticas y planificación de la producción residencial en altura en el pericentro del Gran Santiago, publicado en 2012 en el N°76 de Revista INVI y “Neoliberalismo, regulación ad-hoc de suelo y gentrificación: el historial de la renovación urbana del sector Santa Isabel, Santiago” publicado en 2014 en el N°58 de Revista de Geografía Norte Grande; “Ciudad vertical: “la nueva forma” de la precariedad habitacional, comuna de Estación Central, Santiago de Chile” de Loreto Rojas, publicado en 2017 en el N°39 de Revista 180.

²³ Es muy interesante esta referencia en tanto es exactamente la expresión utilizada comúnmente por Margaret Thatcher: no hay aquello llamado sociedad sino individuos libres y sus familias.

población más necesitados cuya capacidad de ahorro no les permite, por sí solos, resolver el problema del financiamiento de su vivienda (MINVU, 2018: 20).

Lo que se busca remarcar con la lectura de la Política Nacional de Desarrollo Urbano es que a pesar de tener vigencia por apenas seis años (1979-1985) ella logró configurar un referencial que ofrece orientaciones y sentido común a los agentes que dan forma al campo urbano-habitacional y que, por tanto, estos principios que derivan de nociones estrictamente neoliberales que transfieren el poder a los poseedores del conocimiento experto que no involucrarían en sus actos decisionales posiciones políticas, las que se reducirían a la mera representación de intereses particulares y que estarían cargadas de visiones ideologizadas de la realidad y alejadas del saber técnico-científico. Esto es muy importante pues está a la base de la disociación -esencial para el pensamiento neoliberal- entre economía y política, para efectos que esta última no interfiera en el funcionamiento de la economía: la libre circulación del capital y su acumulación. Es decir, en esta política se sientan las bases de una regulación urbanística puesta al servicio de la economía e instalada básicamente como una cuestión de expertos que no debe ser sometida al escrutinio democrático.

Como ya se indicó, esta política estuvo vigente hasta el año 1985 cuando es ajustada y se le incorporan precisiones normativas dirigidas a incrementar la regulación sobre la expansión urbana y a conciliar el bien común con la inversión privada, al mismo tiempo que su redacción se articula con un conjunto de principios orientadores contenidos en la Constitución Política de 1980, específicamente respecto del respeto a la propiedad privada, el bien común y el rol del Estado. No obstante, se trata de un instrumento que no pone en cuestión el rol preponderante del mercado en el desarrollo urbano, restringiendo el rol del Estado a la generación de condiciones adecuadas de funcionamiento del mercado a través de normas, obras de infraestructura y equipamiento y subsidio a la demanda cuando ello sea estrictamente necesario. En concreto los ajustes se realizan mediante el DS N°31 de 1985, cuyos principales puntos son los siguientes:

1. El suelo urbano es un recurso escaso.
2. El derecho de propiedad puede tener restricciones en función al bien común.

3. El libre mercado y el accionar en proyectos inmobiliarios deben estar sujetos al control estatal.
4. Es necesario promocionar el uso intensivo de suelos en áreas centrales y consolidadas para frenar la expansión de la ciudad con relación al crecimiento demográfico.

En términos prácticos, estas modificaciones reponen ciertas capacidades planificadoras a los organismos públicos competentes a través de los instrumentos de planificación territorial que vuelven a instaurar la noción del límite urbano y, por tanto, el crecimiento de las ciudades no depende exclusivamente del mercado autorregulado y se establecen las bases de lo que posteriormente se denominará desarrollo urbano condicionado (Gurovich, 2013), un mecanismo híbrido de promoción de la inversión privada pero bajo ciertas condiciones establecidas por los entes regulatorios, lo cual no dista mucho de los principios originales de la política urbana neoliberal de conciliar inversión privada y bien común.

Cabe destacar que esta política se mantuvo vigente hasta el año 2000, cuando fue derogada durante la administración de centroizquierda de Ricardo Lagos y las medidas regulatorias se articulan en torno a la ya mencionada idea del desarrollo condicionado.

Crisis del referencial cuantitativo, el malestar subjetivo y la respuesta institucional

En el ámbito específico de la política habitacional, con el retorno a la democracia en 1990 no se realizaron cambios sustantivos al diseño realizado en la segunda mitad de los setenta y más bien se procede a incrementar el financiamiento para acelerar la provisión masiva de viviendas ante un déficit habitacional que bordea el millón de unidades habitacionales, llegándose a promedios del orden de las noventa mil viviendas anuales (Rivera, 2012). Este periodo puede denominarse como aquel que responde a un referencial “cuantitativo” (Larenas, 2013) en tanto el conjunto del sistema y sus agentes están abocados a reducir las cifras del déficit cuantitativo y por esa vía contener potenciales focos de conflicto social y político por las demandas que plantean las organizaciones de pobladores ante el problema habitacional, expresado en la época principalmente en la figura de los

allegados²⁴. De tal manera y sin recurrir a la modificación del modelo subsidiario, en la primera década postdictadura se incorporaron tres ámbitos de ajustes (Sugranyes, 2005; Rivera, 2012): la implementación del Programa de Vivienda Progresiva que se ajusta a las capacidades de financiamiento de los sectores más marginados; la incorporación de la modalidad de postulación colectiva al subsidio habitacional, lo cual implica constituir comités de postulantes²⁵; y unos primeros intentos para diversificar la oferta de subsidios según segmentos de ingresos y ciclos de vida familiar, además de instalar la opción de aplicar el subsidio habitacional para adquirir vivienda usada.

Ahora bien, fueron las propias transformaciones de la sociedad chilena y la promoción masiva de amplios segmentos de la sociedad hacia mejores estándares de vida los que instalaron progresivamente nuevas preocupaciones que lentamente comenzaron a permear el referencial “cuantitativo” y ello se observa progresivamente en el cambio discursivo que apela a una mayor calidad habitacional, a una mejor conectividad urbana, a barrios más integrados, a la necesidad de recreación y sobre todo, al derecho a la ciudad (Larenas, 2013). Un hito significativo en este tránsito de lo cuantitativo hacia lo cualitativo ocurre en el invierno de 1997 (Rivera, 2012; Larenas, 2013) momento en el cual un número importante de viviendas ubicadas en un conjunto habitacional de reciente construcción sufrió filtraciones como consecuencia de lluvias torrenciales y que en la situación de emergencia fueron envueltas con mangas de polietileno, lo cual tuvo un fuerte impacto mediático instalándose en la opinión pública la imagen de las “casas de plástico”. Este hito contribuyó de manera esencial a la instalación en el debate público de una necesaria preocupación por la incorporación de la dimensión cualitativa en la política urbano-habitacional, además de apelar a un rol más relevante del Estado que contribuya a garantizar el cumplimiento de las normas y/o elevar los estándares

²⁴ De acuerdo con el Ministerio de Desarrollo Social y la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN), el allegamiento es la estrategia utilizada por los hogares y núcleos familiares para solucionar la falta de vivienda, compartiendo una vivienda con otro hogar o núcleo.

²⁵ Cabe precisar que, en la práctica, la modalidad de postulación colectiva es apropiada desde una racionalidad instrumental en tanto resulta más eficaz esta modalidad de postulación que la realizada individualmente, pero ello no redundaría en que tras la obtención de las viviendas las dinámicas asociativas persistan en tanto la evidencia muestra que una vez instaladas en sus nuevas viviendas las familias se retraen al espacio privado. Para un análisis más detallado de este fenómeno se sugiere revisar el trabajo de Carolina Besoain y Marcela Cornejo “Vivienda social y subjetivación urbana en Santiago de Chile: Espacio privado, repliegue presentista y añoranza”, publicado en 2015 en Revista Psicoperspectiva, Vol.14 N°2.

establecidos en el marco normativo vigente. Además, en la siguiente campaña presidencial del año 1999, por primera vez aparece en la agenda la necesidad incrementar la calidad de vida en las ciudades (Campos et al, 2009) y una vez asumido el gobierno de Ricardo Lagos en el año 2000, se promueven un conjunto de modificaciones de mayor alcance que las desarrolladas en la década precedente pero, nuevamente, sin transformar las bases estructurantes del modelo: un Estado que se remite a un rol regulatorio y a subsidiar la demanda.

En un marco más general de la sociedad chilena, en el mismo periodo (segunda mitad de la década de los noventa) aparecen los primeros indicios de lo que se ha denominado el malestar subjetivo, según el Informe de Desarrollo Humano presentado el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el año 1998. Es decir que a poco andar del retorno a la democracia y en la época del mejor rendimiento de nuestra economía (ver Tabla 1) se hace visible una tensión entre los indicadores de crecimiento a nivel macroeconómico y la percepción negativa y/o escéptica que tienen sectores importantes de la población respecto al efecto de tal crecimiento en sus propias trayectorias vitales y, más bien, que las trayectorias vitales dependen sustancialmente del esfuerzo individual (PNUD, 1998: 47-53), lo cual denota lo bien anclada que se encontraba la racionalidad neoliberal como estructura de sentido en la sociedad chilena, en ese momento, a veinte años del despliegue del dispositivo neoliberal.

Tabla 1
Evolución macroeconómica de Chile
1990 - 1995/1996

	1990	1995-1996
Crecimiento del PIB	3,3%	7,6%
Déficit de Cuenta Corriente	2,0%	1,5%
Crecimiento Salarios Reales	2,0%	5,0%
Desempleo	8,0%	7,0%
Inflación	27,0%	7,4%

PNUD, 1998, en base a datos del Banco Central de Chile.

Adicionalmente, dicho informe nos señalaba que la interpretación de ese malestar estaba en dos ámbitos: por una parte, la desconfianza en los sistemas funcionales (la economía, la salud, la previsión, la educación) que se expresa no sólo en el acceso desigual al empleo, consumo, educación,

salud y previsión sino también en la percepción de dicha desigualdad y, por otra parte, la vinculación excesivamente contractualista entre las personas y dichos sistemas que se evidencia en la estandarización de procedimientos y contenidos que invisibiliza la diversidad y atenta contra la pertinencia cultural, lo que debilitaría las formas de integración social en un contexto de modernización acelerada como el observado en la década de los años noventa.

Este elemento de contexto resulta muy relevante en tanto dicho informe permitió configurar buena parte de la llamada modernización del Estado acontecida desde principios de este siglo, principalmente en la administración Lagos (2000-2006), pero que ha venido progresivamente profundizándose hasta la actual administración Piñera²⁶. Este proceso de modernización del Estado está estrechamente vinculado a la consolidación de una agenda que despliega un dispositivo de subjetivación neoliberal que instalan mecanismos que podríamos calificar de “sucedáneos” de integración: por ejemplo, el acceso a educación y consumo vía endeudamiento, la resolución parcial del acceso a la salud a través del AUGE²⁷, pero ello en un escenario de progresiva precarización del empleo además de no hacerse cargo de la seguridad social. En otras palabras, el foco de las transformaciones estuvo puesto en modificar la experiencia de la desigualdad sin tocar su manifestación objetiva en lo más mínimo (los índices de desigualdad se han mantenido relativamente estables en las últimas dos décadas) apelando a instalar una subjetividad neoliberal: disciplina, responsabilidad y capacidad de cálculo individual, es decir, el autogobierno y el sujeto devenido empresa en la forma de capital humano como modo de vida, en tanto las trayectorias de éxito están asociadas al despliegue de estas habilidades. Pues bien, la experiencia reciente nos ha demostrado que esas habilidades no son suficientes para asegurar un buen vivir y la desigualdad objetiva vuelve a ser un problema social porque reaparece con fuerza la dimensión subjetiva de dicha desigualdad, en tanto se toma consciencia -probablemente de un modo brutal- que a pesar de

²⁶ Una fuente relevante para poder revisar y comprender las transformaciones de la sociedad chilena corresponde a los informes que elabora periódicamente la oficina de Chile del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

²⁷ Acrónimo de Plan de Acceso Universal de Garantías Explícitas, actualmente denominado GES: Garantías Explícitas en Salud. Se trata de un programa que subsidia tratamientos de salud de patologías definidas y actualizadas trianualmente por la autoridad sanitaria.

nuestros máximos esfuerzos se continúa estando en una posición de subordinación.

Volviendo al campo específico de lo urbano-habitacional, y en el marco de la ya mencionada modernización de la gestión estatal, en la administración Lagos se despliega un conjunto de medidas que contribuye a instalar una imagen de que se pone en juego un rol más robusto del Estado en la resolución de los problemas de la población, que en el caso de la política habitacional se expresa en la eliminación de los mecanismos de endeudamiento asociados al acceso a la vivienda subsidiada por el Estado, al menos para los segmentos de más bajos ingresos, asumiendo el Estado casi la totalidad del financiamiento de la vivienda²⁸. No obstante, esto no hace más que robustecer el modelo en tanto se incrementan las transferencia de recursos públicos hacia los agentes privados (con o sin fines de lucro), más aún cuando en este periodo y en el marco de planes de modernización de la gestión pública, se transfieren más responsabilidades hacia prestadores de servicios privados y tal como señala Larenas (2013; 259-261), la política habitacional del nuevo siglo deviene menos pública y menos planificada, puesto que el propio sector se despoja de atribuciones para abordar con mayores certidumbres en lo referente a las dinámicas urbanas propias de la ciudad como a las relacionadas con la provisión de vivienda social, en cuanto son las entidades privadas las que desarrollan la selección directa de beneficiarios, la administración de los subsidios habitacionales y la asistencia técnica a los beneficiarios, además de la representación de los intereses de los beneficiarios ante las inmobiliarias o constructoras, persistiendo el MINVU en un rol regulador y supervisor del proceso:

Este escenario pone al Ministerio de Vivienda y Urbanismo en una compleja tensión entre la pérdida progresiva de atribuciones planificadoras y los ambiciosos desafíos que se plantea, lo cual puede ser entendido como un caso paradójico de la modernización institucional en Chile, en donde la retórica de las políticas públicas que apela a incorporar nuevos desafíos

²⁸ El Fondo Solidario de Vivienda (DS174 del año 2005), programa que regula la vivienda para los sectores de más bajos ingresos consideraba un ahorro familiar de alrededor de USD300 para la adquisición de una vivienda del orden de los USD21000, vale decir, el Estado cubría más del 98% del precio de la vivienda. En el año 2011 es reemplazado por un nuevo programa, el Fondo Solidario de Elección de Vivienda (DS49) en el cual la participación del Estado se incrementa aún más por el incremento del precio de la vivienda.

sobre la “calidad de vida” y las “oportunidades de vida” de los ciudadanos, choca con un proceso dirigido en el sentido contrario, vale decir, hacia la pérdida de injerencia regulatoria. (Larenas, 2013; 261)

Ahora bien, esta referencia a una pérdida de injerencia regulatoria apunta más bien a la pérdida de control sobre la implementación, gestión y monitoreo de la política y sus distintos programas, en tanto lo que ocurre es que el Estado concentra su rol en la regulación por la vía de dictar normas -aunque de corto alcance pues en su mayoría se trata de decretos y resoluciones que pueden ser derogados y/o reemplazados por las autoridades de futuros gobiernos- y en el financiamiento de la vivienda por la vía subsidiaria directa (a la demanda) e indirecta (a la oferta). Esto es interesante pues podría parecer que efectivamente el Estado se robustece para atender -en este caso- la demanda por vivienda, pero en términos prácticos lo que ocurre es la generación de condiciones de estabilidad para la industria de la construcción al inyectar anualmente partidas presupuestarias que dan una señal robusta -en este caso efectiva- a los agentes privados para que éstos desplieguen toda su capacidad creativa. Sí cabe conceder que el Estado logra instalar dos aspectos en la perspectiva de incrementar la calidad de la oferta de vivienda: eleva los estándares exigibles en materia de calidad constructiva para así reducir la probabilidad de ocurrencia de eventos como el de las “casas de plástico” y pone restricciones al tamaño de los proyectos habitacionales para así controlar el riesgo de continuar desarrollando megaproyectos residenciales con los efectos tipo gueto que ellos conllevan y que ha sido uno de los principales lastres del referencial cuantitativo.

De ese modo, se llega a la administración Bachelet (2006-2010) que en su programa de gobierno declara la importancia de incorporar en la política urbano-habitacional los ejes de la calidad y la integración, aunque sin perder de vista la dimensión cuantitativa, señalando lo siguiente:

Los desafíos en vivienda y planificación urbana que debemos asumir hoy son distintos, pero igual de importantes que los de principios de los 90. Las nuevas demandas ciudadanas requieren de políticas públicas que aseguren el acceso a viviendas en zonas urbanas de calidad y eviten la segregación. Debemos, asimismo,

mejorar la calidad de barrios y viviendas, generar más y mejores espacios públicos, plazas y parques, garantizar el acceso expedito a servicios públicos, como educación y salud, y proteger bienes de interés colectivo, tales como barrios históricos o tradicionales, y el medio natural. (Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2006-2010, en Larenas, 2013, p.259).

Y es en este marco que surge el primer programa de recuperación de barrios que se despliega en Chile, bajo la denominación de Programa Quiero mi Barrio (PQMB). En la segunda parte abordaremos una discusión en torno a la regeneración barrial y urbana para transitar hacia una revisión de la experiencia europea y cerrar, en la tercera parte, con un análisis específico del marco normativo del PQMB y del caso del Plan Iniciativa Legua (PIL).

SEGUNDA PARTE: DISCUTIENDO LA REGENERACIÓN
BARRIAL

CAPÍTULO 6: UNA CULTURA URBANA PROPIA: LA DIALÉCTICA ENTRE
REQUALIFICACIÓN Y REGENERACIÓN EN EL CASO DE LAS POLÍTICAS
URBANAS.

La regeneración barrial encuentra un referente importante e ineludible en la experiencia europea en tanto es una problemática que se tematiza en la Europa de la crisis post treinta gloriosos en tanto allí comienza a acuñarse la noción de barrio-problema, es decir, barrios que concentran deterioro físico y problemáticas sociales y que a partir de ello se establecen consensos respecto a la necesaria intervención para revertir tales situaciones de deterioro.

Como bien expone Ugalde (2012), la regeneración urbana está asociada a términos como renovación, revitalización, reintegración, habilitación, recuperación, reedificación, reurbanización, remediación y reciclaje en la ciudad. Desde ahí, que el concepto puede comprenderse como:

“todas aquellas estrategias específicas de actuación sobre lo ya construido, ya sea vinculando partes del tejido urbano, dando nueva vida a edificaciones y espacios que han dejado de ser funcionales, mejorando su apariencia, introduciendo servicios públicos o construyendo en espacios que han sido demolidos, contaminados o en aquellos que forman parte de la ciudad, pero que nunca fueron utilizados” (Ugalde, 2012: 3).

Es por esta razón que se le considera una estrategia de sostenibilidad urbana, puesto que frenaría el crecimiento de las ciudades, protegería los suelos ya habitados, revalorizaría las zonas urbanas existentes y evitaría la producción de suelos residuales. Según la misma autora, esta noción tiene sus orígenes en la ciudad industrial del siglo XIX, donde se llevaron a cabo múltiples obras de saneamiento y rehabilitación de barrios obreros, que se enfocaron en la eliminación de murallas características del medioevo que contenían a las ciudades, en la generación de ejes de comunicación y la construcción de ensanches en dichos sitios. Es decir, la noción de regeneración urbana está estrechamente vinculada al urbanismo en tanto dispositivo modernizador y ello no sólo considerando las grandes transformaciones urbanas que llevó a cabo sino también su importante contribución a la construcción del sujeto moderno²⁹.

²⁹ Una magnífica descripción de este proceso se encuentra en la obra de Baudelaire, cuya poesía deviene una fascinante crónica de las transformaciones impulsadas en París por el Barón Haussmann y que luego es retomada analíticamente por Walter Benjamin en sus escritos sobre París, para lo cual se sugiere revisar “El París de Baudelaire” editado por Eterna Cadencia en 2012 y más tarde por Marshall Berman en su principal y notable obra “Todo lo sólido se desvanece en el aire” publicada

Bajo ese contexto, las políticas de regeneración urbana en los países desarrollados se tornaron populares, puesto que fueron un medio para resolver los problemas urbanos vinculados al desarrollo, en las que no se consideró el deterioro de la ciudad y lo ambiental como factores determinantes. Más tarde, fueron los planes maestros los que actuaron como dispositivo de renovación durante la década de 1950, siendo reemplazados en la década siguiente por programas de crecimiento y revitalización de los suburbios y la periferia. Y ya en la década de 1970 se enfocó en la renovación *in-situ* y los esquemas de vecindario, lo que evolucionó en esquemas de redesarrollo en la década de 1980 y culminó con la creación y diseño de políticas y tratamientos integradores a partir de 1990 (Ugalde, 2012).

Desde una mirada casi apologética de la regeneración urbana, Roberts y Sykes (2000), la reconocen como un proceso de gestión urbana que incluye comprensivamente los problemas y soluciones, mediante actividades de intervención generadas por consenso entre los agentes a nivel público y privado, donde la comunidad posee un rol central. Lo que, dicho en palabras de los autores, se expresa como

“un proceso continuo, dinámico y complejo de largo plazo, en el que las intervenciones urbanas se desarrollan con un enfoque integral que busca la solución de aspectos físicos, sociales, ambientales y económicos, los cuales en sí mismos son generadores de cambio para la ciudad” (en Escallón, 2014: 30).

Proceso que para los autores se sintetiza en el Cuadro 1 y cuyos principios orientadores se articulan en relación a dos áreas. Una de ellas refiere a los recursos, donde exige un análisis detallado de las condiciones del área urbana, adaptación simultánea al tejido físico, las estructuras sociales, la base económica y las condiciones medioambientales, así como también la resolución de problemas de forma balanceada, ordenada y positiva según objetivos del desarrollo sostenible (Escallón, 2014).

Y la segunda vinculada al proceso y gestión, donde los principios están orientados a: garantizar el consenso a través de la mayor participación y

originalmente en 1982 y en la cual dedica un capítulo a analizar la experiencia de la modernidad en el París de Haussmann..

cooperación posible de todos los actores, la importancia de visualizar el progreso de estrategias según el logro de los objetivos específicos, el monitoreo del cambio natural y las influencias de fuerzas tanto internas como externas que intervienen el territorio urbano, además de reconocer los elementos de las estrategias en concordancia con los objetivos de la regeneración (Escallón, 2014).

Cuadro 1: Proceso de Regeneración Urbana

Análisis Social		Cambios externos: tendencias macroeconómicas, estrategias de ciudades de la competencia.		Estrategias Comunitarias
Análisis Económico	E N T R A D A S	Aplicación a un área urbana individual: análisis de la ciudad, de barrios, planes y políticas existentes, metas y objetivos, requerimientos futuros.	S A L I D A S	Entrenamiento y Educación
				Desarrollo Económico
Análisis Ambiental		Cambios internos: estrategias existentes, disponibilidad de recursos, preferencias de los residentes.		Mejoras Físicas
				Acciones Ambientales

Fuente: Roberts y Sykes, 2000 en Ugalde, 2012: 5

Por otra parte, el Instituto Universitario Urbanístico de la Universidad de Valladolid (2010) argumenta que la regeneración urbana integrada:

“...se ha entendido fundamentalmente como una práctica edificatoria que se desarrolla al margen de las políticas de vivienda aplicadas al conjunto de la ciudad y que se encamina a recuperar la vivienda tradicional para ofertarla como un producto inmobiliario exclusivo y de la más alta calidad en áreas urbanas centrales. No obstante, en ciertos países, la regeneración urbana ha adquirido un carácter menos elitista y se ha orientado hacia la intervención sobre zonas degradadas y áreas urbanas desfavorecidas, sensibles, vulnerables, etc. Pero, en todo caso, en Europa, parece mayoritario un entendimiento de la regeneración urbana como una práctica hasta cierto punto excepcional, no sustancial, complementaria de otras prácticas que protagonizan el desarrollo urbano y que orientan, con carácter general, el sector inmobiliario” (5).

Esta reflexión se vuelve interesante por cuanto permite vislumbrar que la regeneración urbana se presenta como paradigma comprensivo para la regeneración barrial en el espacio micro-urbano, donde la regeneración está en una constante tensión entre los intereses privados y públicos. Tensión que en diversas ocasiones instala en el centro de la disputa a aquellas áreas degradadas y vulnerables, las que podrían ser potencialmente de interés y consumo inmobiliario.

Por ello, se menciona que la regeneración barrial surge con la finalidad de atender la problemática de los barrios desfavorecidos, razón por la cual se identifica como una estrategia de desarrollo urbano, que de acuerdo a lo planteado por Sepúlveda y Larenas, está enfocada a “la promoción de cambios efectivos en el espacio urbano -obras físicas- al mismo tiempo que los habitantes perciban certeramente esos cambios en sus vidas cotidianas -modificación de la experiencia urbana y de la calidad de vida” (2010: 5). Por ello, para tales actores resulta esencial que se enmarque en un escenario que propicie la convergencia de políticas públicas de largo plazo y soluciones múltiples que respondan a las realidades específicas de los barrios, de manera tal que se activen efectivamente los recursos potenciales que cada territorio posee, ya sea a nivel humano, material, urbanístico, social, cultural, por nombrar los más relevantes.

Según Arias (2000 en Bruquetas, Moreno y Walliser, 2005), los barrios desfavorecidos son el resultado de la convergencia de múltiples factores en “el complejo proceso de transformación de la vulnerabilidad potencial en desfavorecimiento de facto” (24). Lo que el autor afirma, tras descubrir que la interrelación de factores de índole física, social, económica y política inciden en la configuración de dicha condición en sectores determinados de la ciudad, que se caracterizan por constituirse como grupos vulnerables (entre ellos inmigrantes), de:

...bajo nivel de renta, elevados niveles de fracaso escolar, ausencia de iniciativa económica local, índices de paro y precariedad laboral elevados, actividades de economía informal incluyendo actividades ilícitas -delincuencia, prostitución, tráfico de drogas-, desestructuración familiar -familias “mono-marentales”- y estigmatización simbólica de la zona (Arias, 2000 en Bruquetas, Moreno y Walliser, 2005: 27).

Según lo planteado por Tapia (2013), los antecedentes de las políticas urbanas de regeneración barrial en los países europeos radican en las políticas o iniciativas locales y territoriales que están relacionadas “directamente con problemas 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* o *barrios en crisis*” (Atkinson, 2007; Andersson y Musterd, 2005 en Tapia, 2013: 2), lo que se produce porque dichas problemáticas se espacializan en los barrios, logrando que se constituyan como fenómenos sociales de preocupación estatal, mediante la aplicación de dispositivos que buscarán fortalecer la cohesión al interior de la sociedad.

Frente a ello, Gutiérrez (2010) plantea que los barrios en crisis están definidos por un conjunto de factores sintomáticos tales como: “la degradación física del espacio público, el deterioro del parque de viviendas, la marginalidad social de una parte significativa de la población residente, la falta de dinamismo económico, un déficit de flujos y permeabilidad entre el barrio y el resto de la ciudad, etc.” (138). No obstante, indica que históricamente el gran problema de dichas unidades territoriales está vinculado con la apropiación del espacio por parte de colectivos que se dedican al tráfico de drogas y la delincuencia. Lo anterior ha gatillado el refuerzo de un sentimiento de rechazo y estigmatización a dichos sectores, conllevando como consecuencia la fragmentación social de las comunidades que allí se desarrollan, que se expresa notoriamente en la ausencia del espacio público como lugar de reproducción social y cultural.

De ahí, que este tipo de barrios va a permitir afirmar la emergencia de una ciudad en el siglo XX que estará definida ampliamente por distintas tipologías que es posible encontrar en la literatura, dentro de las que cabe señalar la propuesta por Castells en el año 1991, denominada la ciudad dual, comprendida como:

“...una estructura socioespacial formada por dos sistemas (internamente estratificados), uno de ellos relacionado con el polo dinámico de crecimiento y generación de renta, mientras que el otro concentra la mano de obra degradada en espacios e instituciones que no ofrecen posibilidades de movilidad

ascendente en la escala social y que induce a la formación de subculturas (Temes, 2014: 120).

Desde este punto de vista, la ciudad dual está altamente estratificada y poco permeada por la heterogeneidad de quienes la habitan, donde hay importantes tendencias de separación y aislamiento socio espacial (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001; Sabatini y Brain, 2008).

Por otra parte, Klein (2005) facilita los antecedentes preliminares que dan cimientos a la regeneración barrial que devienen de la configuración de lo local como referencia a lo social, los que se registran a finales del siglo XIX y principios del XX en Europa, donde surge un debate respecto de la construcción de la sociedad moderna en base a dos posiciones: quienes la vinculan a la institucionalidad nacional y los que la configuran en relación con las estructuras de base comunitaria. Esta última no solo tuvo un alcance científico, sino que también se extendió al espacio de planificación e intervención socio territorial orientada desde una influencia socialista y anarquista.

Por ello, durante el siglo XX destacan estrategias locales territoriales que desarrollan la conformación de pequeñas ciudades, situadas fuera de éstas que nacen “como respuesta a la acción destructiva de la industrialización y de su correspondiente urbanización” (Klein, 2005: 27). Interés que se mantiene hasta la década de 1930, pues a partir de este periodo se impone el fordismo como solución frente a la crisis de sobreproducción, modelo que se caracteriza por estrategias nacionales económicas, donde prevalece la globalidad por sobre lo local.

Lo anterior promueve un desarrollo asentado en estrategias de expansión de modos de vida de acuerdo con la producción y consumo de masas al interior de las ciudades, que se caracteriza por el crecimiento y la innovación, “pero que, sin embargo, en torno a estos polos existen colectividades tradicionales, donde la economía es poco productiva y donde las estructuras sociales conservan sus rasgos tradicionales” (Klein, 2005: 28). Dificultad que resuelven, por medio de la aplicación de políticas keynesianas cuyo fin es modernizar e integrar el desarrollo regional a la planificación nacional, para lograr la inclusión de amplios sectores poblacionales a la sociedad del consumo, mediante la homogeneización y dependencia como estrategias.

Este proceso trae como consecuencia, según lo planteado por Klein (2005), la centralización estatal de los bienes y servicios, la integración espacial vertical a raíz de políticas de desarrollo sectorial y finalmente la concentración de la población en las urbes, que es lo que provoca la emergencia de los **barrios problema** en la configuración socio-territorial de las ciudades. Por la incapacidad de dichas unidades a albergar tanto en lo económico, político y social a amplios sectores de la población autóctona y recién llegada, que se caracteriza por la condición de pobreza, al encontrarse desposeída de sus recursos materiales y simbólicos ante provocado por el acelerado proceso de desindustrialización.

Vale decir, los barrios tienden fuertemente a caracterizarse por su homogeneidad. Además, la emergencia de dichos barrios ocurre por la implantación de modelos urbanísticos distintos en lo que refiere a condiciones sociales y políticas. Estos barrios corresponden en términos de localización al Sur de Europa, la que es unidad de análisis de su estudio, emplazándose específicamente en España. Allí descubre que la fragmentación social y urbana se produce por el desarrollo de un modelo de segregación que va a caracterizar el territorio según actividad funcional, ya sea residencial, productiva, comercial, entre otras. Situación que perjudica a los sectores empobrecidos de las urbes, puesto que cuentan con menor o nula cantidad de recursos que faciliten su movilidad social, lo que condiciona el acceso a, por ejemplo, el empleo, la educación y el trabajo. Esto dará origen a los modos de hacer ciudad que están condicionados por el componente monetario-económico, generando perfiles de “ciudades españolas en las que los barrios “ricos” y los barrios “pobres” están claramente diferenciados” (Bruquetas, Moreno y Walliser, 2005: 15). Y que, respecto de estos últimos, se puede decir que existen dos tipos de espacios urbanos distintos en los que se desenvuelven las familias de menores recursos a los que la política urbana debe enfocarse e intervenir, reconociendo los diversos contextos.

Uno de ellos son los barrios vulnerables en los centros históricos, que plantean el desafío de regeneración barrial que está enfocado a detener la degradación urbanística y social, mediante la revalorización del patrimonio histórico y su mercantilización como potencial explotable a nivel turístico y cultural. Cuidándose de no solo mejorar las condiciones de infraestructura, sino también de reducir los factores de vulnerabilidad, para lo cual resulta

esencial captar las potencialidades que la intervención gubernamental y no gubernamental puede obtener por su centralidad y los recursos de sus habitantes, como lo puede ser la población migrante, por su cultura y tradiciones. Respecto de las políticas de regeneración de estos ocurre una situación dual, debido a que se “rescatan” para no perder el valor patrimonial que tienen en la ciudad, pero que sin embargo estas intervenciones impactan fuertemente en el valor de su suelo, lo cual pone tensión a aquellos habitantes que no pueden asumir los altos costos, gatillando habitualmente la expulsión de la población más vulnerable de esos barrios.

Y los segundos, son los barrios vulnerables periféricos y de promoción unitaria, que experimentan una realidad distinta a los mencionados anteriormente, pues se caracterizan por la separación física y simbólica de la ciudad, además de constituirse como grupo homogéneo con marcadas condiciones de vulnerabilidad social y económica. Frente a quienes las intervenciones enfocadas a la regeneración barrial son más difusas pues sus potencialidades no son del todo claras, motivo por el cual:

“... atraer la inversión pública y/o privada para rehabilitarlos requiere desarrollar otro tipo de estrategias que requieren creatividad para identificar posibles factores específicos a capitalizar -ubicación en el entramado urbano metropolitano y en el medio geográfico-, o la movilización social para introducir sus reivindicaciones en la agenda política” (Bruquetas, Moreno y Walliser, 2005: 27).

Por otra parte, los mismos autores exponen que la rehabilitación de barrios debe desarrollarse bajo políticas públicas integrales que admitan su diseño y ejecución por distintos actores, articulando así el barrio, la ciudad y la sociedad en su conjunto. Por ello agregan que en el caso español existen innumerables intervenciones en este ámbito que clasifican en cuatro tipos de programas según la entidad financiadora, ya sea Instituciones Europeas (como la Unión Europea), el Estado, Gobiernos Autonómicos y Municipios. A lo que suman el reconocimiento de las iniciativas ciudadanas, que se caracterizan por su alto grado de participación y sostenibilidad que tienen mayor posibilidad de ser integrales, al surgir de los mismos afectados, ejemplos de ellos son los presupuestos participativos como en Córdoba y

Albacete, los planes comunitarios de Barcelona, Valencia, Madrid entre otros y estratégicos en el caso de Girona y Alcobendas.

Sin embargo, la Universidad de Valladolid (2010), da cuenta de la bajada práctica de la regeneración barrial en los países de la Unión Europea, y con ello las debilidades que se observan en este contexto. De ahí, que un primer asunto a señalar sea su alto grado de instrumentalidad y especificidad, ya que interviene en asuntos específicos de los barrios, más que presentar una preocupación por la construcción de la ciudad a nivel global y su interés por la integración social. Además, plantea que existe una dificultad para medir el impacto de dichas políticas, debido que las ciudades no cuentan con las herramientas para realizar este tipo de operaciones, porque no es una visión compartida por la ciudad en su totalidad.

Otro aspecto, lo engloba la deficiente relación entre el planteamiento urbano y las políticas de regeneración, es decir, que existe una baja influencia de este tipo de políticas en el modo de construir las ciudades pues los países europeos no han trazado modelos alternativos de ocupación del suelo. Bajo esta misma línea, indica que varios programas de regeneración más que potenciar los recursos de las comunidades, los perjudican causando la pérdida de sus capacidades de reproducción social y con ello sus atributos de sostenibilidad, porque vuelven a los barrios en unidades rentables en el corto plazo, pero con una proyección no sostenible.

Siendo estos los argumentos con los que buscan apelar a:

“...una aproximación global y verdaderamente integrada, de visión o de estrategia general de ciudad, a las intervenciones de regeneración y para sugerir que los principios de equilibrio, complejidad y eficiencia sostenible que se supone deberían caracterizar la práctica de la “regeneración integrada”, se incorporen plenamente a las estrategias de desarrollo urbano y territorial de regeneración de la ciudad existente” (Instituto Universitario Urbanístico, 2010: 56).

Por estos motivos Sapelli (2009) plantea que la recuperación urbana se configura como una estrategia de desarrollo urbano que se ha complejizado, producto de tres factores que emergen en la década de los '80. Uno de ellos

se identifica como las reformas del Estado, pues dicho organismo delega su participación respecto al desarrollo urbano a los privados, tanto en el diseño y ejecución de programas, los cuales establecen el valor del uso del suelo como elemento indispensable para reestructurar la ciudad. La globalización, pues la liberalización de las economías y el avance tecnológico redefinen la ciudad que pasan de ser centros comerciales o capital de un país a transformarse en puntos nodales de la economía internacional, ya que sostienen los servicios comerciales especializados de empresas multinacionales. Lo que ha causado una migración hacia la periferia, porque se han trasladado las industrias a dichos lugares, lo que ha significado el vaciado de “sectores centrales consolidados; lo que conlleva a favorecer el deterioro de áreas patrimoniales” (Sapelli, 7). Y, finalmente, la descentralización estatal, al reducir sus ámbitos de acción y transferir poder a los gobiernos locales y la sociedad civil.

Para la autora estos factores generan la emergencia de nuevos actores urbanos y con ello la necesidad de una política urbana que responda -en palabras de Boisier- a un equilibrio de desarrollo dado por la complementariedad de los patrones de competitividad/individualidad y cooperación/solidaridad, pues mientras que el primero genera desarrollo el segundo se ocupa de la equidad social (En Sapelli, 2009). Lo que según Sapelli se puede alcanzar mediante la mejora de seis aspectos:

- La integración del sector privado de manera equitativa con el sector público, para que ambos planifiquen y ejecuten iniciativas de regeneración urbana que contemplen el flujo de recursos económicos, así como también se considere la solución de fenómenos sociales que se producen en los lugares deteriorados.
- La gestión para la recuperación de áreas patrimoniales debe contemplar instrumentos que consideren tanto el diseño como seguimiento de los proyectos que se llevan a cabo, ya que “la eficacia y eficiencia en la gestión no es producto de la existencia y/o aplicación de instrumentos de gestión tomados aisladamente” (Sapelli, 7).
- La flexibilidad normativa, es decir, que los procesos sean participativos entre los distintos actores intervinientes en un espacio -ya sea Estado, sociedad civil y privados- para que ninguno imponga sobre otro; y la autonomía de la gestión, que apunta a que

los agentes tengan la opción de manejar los fondos y el uso del suelo.

- Generar mecanismos que viabilicen la gestión de la regeneración barrial, con el fin de captar la intervención de privados y a su vez, compensar a los propietarios que posean interés inmobiliario para preservar las zonas de interés patrimonial.
- Impulsar proyectos con visión estratégica global, es decir, que las iniciativas contemplen la integración de múltiples disciplinas tanto en su diseño y seguimiento, además de incluir a los ciudadanos, puesto que ello otorga mayor sustentabilidad a los procesos.
- Releva la importancia del benchmarking, que se entiende como “el mejoramiento continuo de lo que hacemos a través de aprender como lo hacen los otros” (Sapelli, 8), puesto que como las realidades locales son diversas, es necesario revisar exhaustivamente otras experiencias con la finalidad de rescatar los aspectos a considerar, las fortalezas y debilidades para optimizar la gestión de dichos procesos.

Más adelante retomaremos este planteamiento de Sapelli, en tanto cada uno de esos puntos están muy acoplados al dispositivo que disemina la racionalidad neoliberal³⁰ y que permite darle soporte a esta tesis. Antes de ello, se propone una descripción relativamente detallada de los instrumentos desplegados desde la Unión Europea y que han sido aplicados en España y particularmente en Andalucía, no perdiendo de vista el giro neoliberal que representan las políticas implementadas en el marco de la Unión Europea (Laval y Dardot, 2017)³¹. Nos parece relevante este planeo en tanto permite establecer ciertos diálogos entre la experiencia española y andaluza con la chilena, lo cual será desarrollado hacia el final del documento y en las conclusiones.

³⁰ No es menor el hecho que lo expuesto por Sapelli esté publicado en un medio de difusión “progresista” como lo era la Revista Ciudad Viva, editada por la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía.

³¹ Precisamente en la obra aquí citada de Christian Laval y Pierre Dardot “La pesadilla que no acaba nunca. El neoliberalismo contra la democracia”, los autores hacen un descarnado análisis del giro neoliberal que deriva de la instalación de la Zona Euro en tanto configura una Europa articulada en torno a una Constitución Económica y por esa vía le pérdida de soberanía de las sociedades civiles europeas sobre la posibilidad/capacidad de decidir sobre los proyectos de futuro, en otras palabras, la pérdida de relevancia de la política y los acuerdos democráticos frente al avance de la economía y el saber tecnocrático.

CAPÍTULO 7: INSTRUMENTOS PARA LA REGENERACIÓN DE BARRIOS
VULNERABLES

Las primeras iniciativas europeas que apuntaban hacia la regeneración urbana promoviendo la integralidad para alcanzar la cohesión y mejora económica en los barrios vulnerables a través de una intervención física en sus espacios deteriorados en conjunto con la aplicación de políticas que tendieran a resolver el desempleo, la educación y promoción de participación ciudadana fueron impulsadas por la Unión Europea a través de los Fondos Estructurales y de Cohesión a partir de la década de los noventa³². Hasta ese momento la Unión Europea no tenía atribuciones en políticas urbanas, motivo por el cual el financiamiento de estos primeros programas marcó un giro en las actuaciones estatales y locales en materia de mejoramiento de barrios. La dimensión urbana de la Política de Cohesión buscaba incidir en la participación de las diferentes autoridades locales en el diseño y la aplicación de los Programas Operativos, entregándole un mayor énfasis al enfoque integrado y en el desarrollo urbano sostenible, focalizándose sobre la cohesión social y territorial (Ureta, 2017).

La iniciativa Comunitaria URBAN se inició en el año 1990 con la creación de los “Proyectos Pilotos Urbanos” (PPU) implementados en diferentes ciudades europeas, cuyos objetivos apuntaban a innovar en la regeneración y planificación urbana, combatiendo de ese modo los diferentes problemas urbanos existentes, centrándose principalmente en: el desarrollo económico de áreas con problemas sociales, intervenciones medio ambientales con objetivos económicos, revitalización de centros urbanos históricos y detonar el potencial tecnológico de las ciudades. Dichos proyectos piloto obtuvieron resultados positivos, motivo por el cual posteriormente la Unión Europa abordaría la intervención urbana integral a través de la Iniciativa Comunitaria URBAN I y II, siendo conocida posteriormente como Método Urban. Ésta planteaba una metodología basada en un enfoque integral de intervención en áreas específicas de ciudades europeas, construida en función de un diagnóstico previo realizado en el área a intervenir, incluyendo una nueva forma de comprender la gobernanza y participación de los diferentes actores presentes en el territorio.

³² Esta sección se ha elaborado teniendo como base importante la tesis doctoral de Carolina Ureta “La regeneración urbana integral como estrategia para mejorar los barrios: evolución en el ámbito de Andalucía en tiempos de crisis”, Universidad de Sevilla, 2017, asimismo del artículo “Proyectos de regeneración urbana integral en España con financiación europea: Análisis de alcance territorial” de la misma autora junto a Amanda Martín-Mariscal y Salas Mendoza y publicado en 2018 en Colección Investigaciones IDPA N°4, además de una serie de entrevistas realizadas a funcionarios de la Junta de Andalucía, investigadores y líderes sociales entre los meses de octubre y noviembre de 2018.

En general, la Iniciativa Comunitaria URBAN fomentó variadas estrategias hasta ese momento novedosas en materia de regeneración integral, las que se caracterizaron por: adoptar un enfoque integral sobre aspectos que hasta ese momento se abordaban de manera aislada, atender las prioridades comunitarias tales como la integración de las colectividades inmigrantes, el desarrollo sostenible, la igualdad de oportunidades y la sociedad de la información; gestionar los programas en una escala local más próxima a los ciudadanos y sus necesidades; fomentar una participación cercana de las colectividades locales en la elaboración de los programas; y generar un espacio de intercambio y análisis de aprendizajes y experiencias (URBACT). Lo anterior ha marcado un antes y un después en las políticas de regeneración integral, manejando un enfoque integrado en donde las intervenciones físicas deben estar acompañadas de las sociales, atendiendo a las áreas de mayor vulnerabilidad, con una escala local y mediante la participación de los habitantes. No obstante, también han develado el largo plazo que se requiere para ver los resultados esperados, las constantes modificaciones presupuestarias, la coordinación entre diferentes actores involucrados y la gestión entre las diferentes escalas institucionales.

Ahora bien, siguiendo a Pozueta (2008), en esa época la rehabilitación urbana de espacios residenciales en Europa está determinada por el régimen de propiedad del suelo, es decir, la capacidad de generar cambios en el territorio depende del régimen de tenencia del actor que reside en un determinado lugar. De acuerdo con ello el autor reconoce distintos tipos de áreas, en base a las cuales se establecen distintos objetivos de regeneración.

- Las primeras son las áreas con edificios y espacios libres en propiedad de una administración o empresa pública sin ánimo de lucro y con residentes en régimen de alquiler, la que resulta frecuente en el continente y en la que se vislumbra que la administración pública de manera directa o por medio de empresas de vivienda social, posee gran capacidad de realizar proyectos de regeneración urbana. La que puede expresarse en proyectos de desalojo de edificios, construcción de otros, introducción de usos no residenciales, así como también la posibilidad de intervenir los espacios públicos aumentándolos o redistribuyéndolos. Si bien destaca como fortaleza que en estos casos tiene objetivos amplios

que permiten ajustarse a las realidades de cada región, de ahí se desprende justamente su debilidad, puesto que existen dificultades para visibilizar los aprendizajes, porque no es un aspecto que a nivel metodológico esté considerado.

- Las segundas abarcan las áreas con propiedad privada de edificación y propiedad pública de los espacios exteriores, las que si bien son escasas se desarrollan con fuerza en países como España, Irlanda, Italia y Suiza. En términos específicos, se desarrolla en lugares donde el proceso de privatización de viviendas sociales alquiladas no ha contemplado la privatización de los espacios exteriores. Lo que da origen a dos situaciones, por una parte, cuando el régimen de tenencia de las viviendas es en propiedad, la intervención estatal se limita a los espacios exteriores, y por otra, cuando una parte considerable presenta tenencia en alquiler privado, por edificios completos existen mayores posibilidades de intervención siempre y cuando la empresa o persona dueña del edificio colabore con este proceso.
- Las terceras abarcan las áreas con edificios y espacios libres de propiedad privada, las que incluyen zonas que albergan a sectores medios y altos con régimen de tenencia de copropiedad, en las que hay distintas tipologías de edificación y densidad variable. Siendo en este caso en que la intervención estatal no realiza iniciativas de regeneración, ya que delega dicha responsabilidad en sus propietarios los que bajo situaciones específicas incluso podría obligar. A pesar de ello, cabe destacar que en Francia se han puesto en práctica iniciativas que permiten mayor acción del Estado en dichos lugares, porque han emergido problemas de gestión en las periferias porque los residentes no cuentan con los recursos necesarios.

En la propia evolución de las políticas europeas, la dimensión urbana fue integrada posteriormente en los programas cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), permitiendo que a través del denominado “enfoque integrado” heredado del método URBAN los Estados miembros pudiesen elaborar programas y aplicar intervenciones personalizadas en el desarrollo integrado de las ciudades europeas. Esto dio paso a la Iniciativa Urbana implementada entre los años 2007 y 2013.

Es así que, a partir del año 2014, surge la política de cohesión de la Unión Europea cuya propuesta es el Desarrollo Urbano Sostenible, buscando impulsar estrategias integradas para mejorar el desarrollo urbano sostenible de las ciudades a través del FEDER y del FSE. El FEDER tiene como objetivo la inversión en crecimiento y empleo, financiando propuestas que tiendan a promover la cohesión económica, social y territorial de la Unión Europea, impulsando el desarrollo sostenible, así como también la reconversión de las regiones industriales en deterioro y las regiones con retraso de desarrollo. Es en este marco donde surgen los Programas Operativos (P.O.), definidos como los programas aprobados por la Comisión Europea cuyo objetivo es desarrollar e implementar una estrategia de desarrollo a cofinanciar con los Fondos Europeos. De este modo se implementa el FEDER en España, el cual a su vez se distribuye en sus comunidades autónomas, siendo el FEDER de Andalucía una de ellas. Cabe mencionar que la evolución de los programas de regeneración integral ha sido relevante, ya que de los 8 proyectos de PPU se aumentó a 31 proyectos URBAN I. Luego durante URBAN II fueron financiados 10 proyectos, aumentando a 46 proyectos en el período de INICIATIVA URBANA. Cabe mencionar que Andalucía ha sido la región de España que más proyectos obtuvo en cada una de estas convocatorias.

Dentro de los ejes prioritarios e inversión en el FEDER de Andalucía, desarrollado entre 2014 y 2020, se encuentra el P.O. enfocado en el desarrollo urbano, el cual define respecto a la problemática socio-urbana de la región lo siguiente:

- Establece zonas con necesidades de transformación social, definidas como áreas urbanas cuya población sostiene situaciones estructurales de pobreza y marginación social, dando cuenta de deficiencias en las condiciones higiénicas y sanitarias. Adicionalmente estas zonas presentan problemas en el equipamiento y servicios de salud pública y sociales.
- Ante la presencia de infravivienda, el P.O. solicita la elaboración e implementación de planes de actuación integrada a través de políticas de rehabilitación y renovación urbanas en barrios vulnerables, que apunten a la inclusión social a través de la regeneración física, económica y social de las comunidades desfavorecidas.

Para tales efectos, la Junta de Andalucía ha definido Zonas con Necesidades de Transformación Social (ZNTS), como aquellas áreas urbanas delimitadas, en cuya población se manifiestan situaciones estructurales de pobreza y marginación social, y en los cuales se aprecian de manera significativa problemas relacionados con: deterioro urbanístico, de vivienda y déficit de equipamiento y servicios públicos; altos niveles de absentismo y deserción escolar; altos niveles de desempleo, deficiencias sanitarias y desintegración social. Esto reafirma la idea del énfasis higienista de la regeneración urbana y barrial derivadas de lo que se ha denominado el “efecto barrio”, es decir, la transferencias de problemas estructurales de la sociedad a la escala barrial, definiendo una sintomatología que justifica la intervención por medio de acciones correctivas en los territorios y poblaciones, acciones correctivas que se justifican también en el higienismo.

Políticas de vivienda en España como herramienta para la rehabilitación de barrios

Durante los últimos años ha existido un cambio de modelo en lo que respecta a las políticas estatales de vivienda, en donde desde el fomento en la producción de nuevas viviendas cuyo acceso es a través del régimen de propiedad, se ha modificado por un incremento en la rehabilitación del parque existente con la finalidad de ser coherente con la situación económica imperante y ante el suficiente stock de viviendas construidas disponibles para atender la demanda habitacional de los últimos años.

Cabe mencionar que históricamente la rehabilitación de viviendas ha estado presente dentro de los diferentes programas que componen los planes estatales durante el período 2005-2016, y que consecuentemente la tendencia hacia la regeneración ha incluido en el plan vigente un nuevo programa cuyo objetivo es abordar una escala mayor a nivel de ciudades intervenidas. Por el contrario, aquellos programas dirigidos a la promoción de vivienda protegida fuertemente presentes en los planes estatales han tendido a su reducción, hasta desaparecer. Dentro de los diferentes programas enfocados a la rehabilitación presentes en los planes estatales, se identifican con claridad tres tipos:

- Aquellos que apuntan hacia la rehabilitación de la construcción, centrados en una mejora física de las viviendas ya construidas.

- Aquellos que apuntan hacia la rehabilitación urbana, añadiendo la urbanización o reurbanización, según sea el caso.
- “Las ciudades sostenibles”, sólo presentes en el último plan, incluyendo otras medidas sociales, tales como las económicas y ambientales.

Al analizar las diferentes intervenciones realizadas en el marco de los programas de rehabilitación, se sostiene que éstas han sido más bien de índole sectorial, enfocándose hacia intervenciones físico-ambientales de rehabilitación de viviendas y sus espacios comunes y públicos, sin considerar mejoras sociales, a pesar de que los planes descritos definen “Áreas de Rehabilitación Integral”.

Por otro lado, las figuras urbanísticas que han delimitado las áreas urbanas en donde se desarrollarán las intervenciones de los diferentes programas de rehabilitación han ido evolucionando en su nombre, mas no en su alcance:

1. Desde los años noventa hasta el plan desarrollado entre 2009 - 2012 eran denominadas Áreas de Rehabilitación Integral (ARIS)
2. Posteriormente en el año 2008 se incorporaron las Áreas de Renovación Urbana (ARU).
3. Finalmente, en el último plan estas áreas han sido llamadas Áreas de Regeneración y Renovación Urbanas (ARRU), incluyendo las Ciudades Sostenibles y Competitivas.

La delimitación de las mismas es realizada por las Comunidades Autónomas y ayuntamientos respectivos, siendo las primeras quienes deciden cuáles de estas áreas presentan barrios que deben ser atendidos por estas intervenciones³³.

³³ Estos ajustes que pueden parecer triviales en tanto aparecen como una necesaria modernización de la gestión pública -y especialmente de los fondos públicos- suponen cambios bastante sustantivos en las competencias que deben desplegar los equipos técnicos tantos de las comunidades autónomas como de los municipios, pues deben empezar a lidiar con racionalidades tecnocráticas para hacer frente a problemas que tendían a resolverse previamente desde las habilidades y competencias políticas -a ratos populistas y clientelares- lo que pasa a ser ahora indeseable y claramente -desde el discurso tecnocrático- una mala práctica. Al respecto, no hay que perder de vista que el dispositivo puesto en marcha en el marco del capitalismo avanzado y su hegemonía racionalidad neoliberal también implica producir nuevas subjetividades en la administración pública y por esa vía, nuevas formas de relacionarse con los territorios y las poblaciones. Si bien están en otro ámbito de estudio, me parecen muy iluminadores dos artículos que abordan de manera tangencial la instalación de nuevas racionalidades en las políticas públicas y en el ejercicio del trabajo: el primero de Cris Shore “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las

Las Comunidades Autónomas son las responsables de delimitar las áreas de intervención seleccionadas junto con la presentación de una memoria-programa compuesta por un diagnóstico, memoria técnica y económica, y un “Programa de Acciones Integradas” con la finalidad de obtener los recursos estatales. Con la finalidad de abordar de mejor manera la regeneración integral, esta memoria ha ido evolucionando en el tiempo, y así como en el plan 2005-2008 solo se solicitaban “aspectos técnicos y económicos”, en la convocatoria del plan 2009-2012 ya se proponían medidas de carácter integral, tales como acciones formativas, culturales, socioeconómicas, movilidad, ambientales, entre otras. Posteriormente, en el plan 2013-2016 ya no se solicitaban medidas complementarias, sino que incluir en el “Programa Acciones Integradas” que apuntaran a los ámbitos social, económico ambiental, así como indicadores de seguimiento y una memoria de participación ciudadana.

A pesar de los esfuerzos desplegados por aplicar la rehabilitación de manera integral, las políticas estatales habitacionales están lejos de alcanzar intervenciones como lo plantean los programas europeos URBAN. De este modo, se puede establecer que las políticas estatales españolas en materia de vivienda abordan la Rehabilitación desde una dimensión física, a través de diferentes programas que intervienen principalmente la mejora de viviendas, espacios públicos y comunes, y en algunos casos se incorporan intervenciones integrales en donde se incorporan medidas sociales, ambientales y productivas. En ese sentido, el programa de Ciudades Sostenibles del último plan es el único que considera intervenciones en relación con la dotación de nuevos equipamientos, e impulsar la cohesión social y la actividad económica.

En consecuencia, a pesar de los esfuerzos por resignificar los procesos de rehabilitación hacia procesos más integrales, los programas siguen siendo intervenciones aisladas en la mejora de viviendas y de su espacio público contiguo, sin incluir medidas de reactivación social, ambiental y productiva para mejorar los barrios de las ciudades españolas, equilibrando de este

Políticas” publicado en 2010 en el N°10 de Revista Antípoda y el segundo de Antonio Stecher “La empresa flexible como dispositivo de gobierno. Aportes de la Analítica de la Gubernamentalidad al estudio de las subjetividades laborales en América Latina” publicado en 2015 en Universitas Psychologica, V. 14 N°5.

modo el acceso a una mejor calidad de vida urbana por parte de los habitantes más vulnerables.

A continuación, se abordará el período de los últimos tres planes estatales comprendido entre el 2005 y el 2016, período en el cual la rehabilitación urbana ha adquirido mayor fuerza, acompañado por el período de crisis financiera en términos de vivienda y entornos urbanos, dando cuenta del surgimiento de una gran brecha.

El Plan de Vivienda 2005-2008 (Plan Precrisis)

El Plan de Vivienda del 2005-2008 fue aprobado en los tiempos que la economía española estaba centrada en la bonanza económica y la burbuja inmobiliaria, en donde la problemática principal en términos habitacionales se encontraba entre las diferencias entre los precios de las viviendas y los salarios, cuestión que dificultaba acceder a una vivienda digna, obligando a muchos habitantes a realizar un esfuerzo económico considerable para obtener una vivienda. Por este motivo es que los objetivos del plan apuntaron en ampliar el parque de vivienda protegida, fomentar el alquiler, equilibrando así las diferentes formas de tenencias, e impulsar intervenciones en materia de suelo edificable destinado a viviendas protegidas. En ese sentido se constata que los programas integrados en materia habitacional no eran una prioridad en esos momentos.

Con relación a lo establecido por el Plan en materia de rehabilitación, las medidas orientadas debían estar incorporadas en alguno de los siguientes ámbitos:

- “Áreas de rehabilitación integral” (ARI), definidas como los tejidos urbanos o barrios en proceso de deterioro físico, social o ambiental declarados por las Comunidad Autónomas. En ellas se podían realizar intervenciones de rehabilitación de edificios y viviendas, urbanización o reurbanización, y según el caso obras de demolición.
- “Áreas de rehabilitación de centros históricos”, las cuales definían los núcleos urbanos y ciudades históricas declaradas Bien de Interés Cultural o alguna categoría similar de la legislación autonómica, en donde podrían realizarse intervenciones dirigidas a la rehabilitación de viviendas y a la ejecución de la urbanización o reurbanización de ser requerido.

- “Áreas de Renovación Urbana” definidos como los tejidos urbanos o barrios en proceso de deterioro físico, social o ambiental que, debido al elevado grado de deterioro de las viviendas, como también por motivos técnicos y económicos debían ser demolidos ya que era inviable su rehabilitación.

En síntesis, los programas orientados a la rehabilitación dentro del Plan 2005-2008 estaban orientados únicamente hacia la financiación estatal para la construcción de nueva vivienda protegida, así como también para la mejora de viviendas, considerando sólo en aquellos casos que fuese necesario obras de urbanización o reurbanización.

Para su aplicación y ejecución en Andalucía se suscribió un convenio en enero del 2006 entre el Ministerio de Vivienda y la Comunidad Autónoma de Andalucía, destinando el presupuesto estatal a la construcción de nueva vivienda protegida, siendo financiado por el ejecutivo andaluz las intervenciones relacionadas con la rehabilitación de barrios.

El Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012

Este fue el primer plan estatal enfocado en la rehabilitación del parque habitacional ya construido, evitando de este modo el consumo masivo de suelo. Si bien fue aprobado el 12 de diciembre del 2008, durante el año 2010 fue modificado producto de la crisis financiera que estaba viviendo España, sufriendo un ajuste presupuestario. Su objetivo central es mejorar el acceso y uso de la vivienda a los ciudadanos más vulnerables, a través del fomento del mercado de viviendas de alquiler y la promoción de la rehabilitación del parque residencial existente. Sus programas apuntaban al impulso de la vivienda protegida, la adquisición y urbanización de suelo para la vivienda protegida, medidas que atendieran a los demandantes de viviendas, rehabilitación y eficiencia energética, soporte a la gestión de los planes de viviendas, e intervenciones para áreas de rehabilitación integral y renovación urbana.

En relación a lo establecido por el Plan en materia de rehabilitación, este cuenta con dos programas que apuntan hacia esa dirección: las áreas de rehabilitación integral y las ayudas a la rehabilitación y eficiencia energética.

- Eje 3, “Áreas de rehabilitación integral y renovación urbana”: orientado a una escala superior que las edificaciones y con un carácter más integral en donde por primera vez surgen tres programas dirigidos a un ámbito superior de rehabilitación de conjuntos urbanos:
 - Programa de “Área de Rehabilitación Integral de conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales” (ARIS). Sus objetivos eran la superación de situación de infravivienda, intervenciones de urbanización o reurbanización de sus espacios públicos, mejorando las condiciones de habitabilidad, seguridad, accesibilidad y eficiencia energética. Orientado a promover intervenciones tales como la mejora de tejidos residenciales tanto urbano como rurales, recuperación funcional de conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales.
 - Programa de “Áreas de Renovación Urbana” (ARU). Orientado a promover intervenciones en barrios o conjuntos que requirieran la demolición o sustitución de sus edificios, la reurbanización de sus espacios libres, intervención de sus equipamientos, mejoramiento de condiciones de habitabilidad, seguridad, accesibilidad y eficiencia energética.
- Eje 4, “Ayudas RENOVE a la rehabilitación y eficiencia energética”, conformado a su vez por dos programas:
 - Ayudas RENOVE a la rehabilitación. Enfocadas únicamente a la edificación, como por ejemplo intervenciones relacionadas a la eficiencia energética en vivienda.
 - Ayudas a la eficiencia energética en la promoción de viviendas.

Para su aplicación y ejecución en Andalucía, el 2009 se suscribió un Convenio de colaboración entre el Ministerio de Vivienda y la Comunidad Autónoma de Andalucía, el cual establecía como condición previa para la financiación de las diferentes intervenciones urbanas, la declaración de las Áreas de Rehabilitación Integral y Áreas de Renovación Urbana por la Comunidad Autónoma.

El Plan Estatal de Fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016

El Plan Estatal 2013-2016 surgió como respuesta al incumplimiento de los objetivos planteados en el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación desarrollado durante el 2009 al 2012 producto de la crisis presentada en el sector de la construcción. Este nuevo plan planteaba un cambio en el modelo que tendiera hacia el equilibrio entre la expansión desarrollada en las ciudades durante los últimos años y la escasa conservación del parque habitacional ya construido, ofreciendo de este modo la reactivación del sector de la construcción con la consecuente generación de empleo, ahorro y la eficiencia energética, todo esto en un marco de estabilización presupuestaria que obliga a rentabilizar al máximo los recursos disponibles. Como los recursos económicos eran insuficientes para enfrentar la problemática habitacional, tanto en el acceso a viviendas como a la construcción de espacios urbanos dignos, se han replanteado los objetivos de los programas estatales de vivienda, desvinculándose de la construcción de nuevas viviendas protegidas y su consecuente adquisición de suelo hacia programas dirigidos a la rehabilitación de viviendas. Esto es consecuente por un lado con la situación económica del país, así como también a la sostenibilidad ambiental requerida para ser concordante con los acuerdos asumidos por la Unión Europa en función de reducir el CO₂ de la atmósfera y la utilización de energías renovables.

Como parte de las estrategias para llevar esto a cabo, el plan otorgaba un mayor protagonismo al sector privado a través de la ley 8/2013 del 26 de junio, conocida como “ley de las tres erres”, la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas, con la finalidad de reactivar el sector de la construcción. Su financiamiento se realiza a través de los Presupuestos Generales del Estado, en conjunto con el aporte de las Comunidades Autónomas y los municipios involucrados. A pesar de los esfuerzos desarrollados, este plan no ha cumplido las expectativas, ya que según la cita que realiza Ureta (2017) de Rodríguez, menciona que el plan no se ha destacado, ya que el gasto estatal desarrollado en materia de vivienda solo ha cubierto hechos del pasado, relegando en las autonomías sin apoyo presupuestario aquellos relacionados a la promoción de viviendas de protección oficial.

En relación con lo establecido por el Plan en materia de rehabilitación, éste cuenta con tres programas que apuntan hacia la rehabilitación de espacios vulnerables y el mejoramiento de la calidad de vida urbana:

- Programa 4, “Fomento a la rehabilitación edificatoria”: dirigido a la rehabilitación de edificios y espacios comunes de los mismos, no haciendo referencia a una escala barrial.
- Programa 5, “Fomento de la Regeneración y Renovación Urbanas”: dirigido a mejorar los tejidos residenciales y recobrar funcionalmente conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y núcleos rurales. A diferencia del anterior, este programa enfrenta el mejoramiento urbano con una escala mayor y desde un carácter más integral. Su financiamiento apunta a la rehabilitación de viviendas, y a la urbanización y reurbanización del espacio público. Los beneficiarios son las comunidades de vecinos, agrupaciones de comunidades o propietarios de edificios de carácter residencial previamente definidos por las Comunidades Autónomas (CC.AA.). Para aquello las CC.AA. deben entregar el Ministerio la delimitación del Ámbito de Regeneración y Renovación Urbanas y una Memoria-Programa compuesta por: un diagnóstico sobre la situación social, económica y ambiental, un programa de acciones que incluya medidas complementarias en los ámbitos social, económico y ambiental, una memoria de la viabilidad técnica y económica, y un plan de realojo temporal y retorno de los habitantes afectados.
- Programa 7, “Fomento de las ciudades sostenibles y competitivas”: orientado a la intervención de barrios, centros y cascos históricos, así como también la renovación de áreas funcionalmente obsoletas y áreas para la sustitución de infravivienda. Adicionalmente incorpora intervenciones de Ecobarrios con la finalidad de fomentar la sostenibilidad ambiental en los edificios, en los espacios públicos y en zonas turísticas que presenten síntomas de obsolescencia. Los beneficiarios son las administraciones públicas territoriales y comunidades de propietarios de viviendas.

Una de las características más relevantes, y que lo diferencia de los anteriores, del Plan Estatal de Viviendas 2013-2016 es que no considera intervenciones relacionadas con la construcción de nuevas viviendas. En

relación con el impulso que tenía como objetivo dar en la materia de rehabilitación urbana, los recursos implementados han sido considerados como insuficientes. No obstante, éste ha permitido un cambio de modelo que apueste por promover las intervenciones de rehabilitación en espacios públicos y en el parque habitacional existente, realizando un cambio en la conciencia de la sociedad, hecho reflejado por ejemplo en la creación de la Ley 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, entre otras acciones. En ese sentido cabe destacar que el plan ha ampliado el marco de actuación pasando desde la rehabilitación de edificios, objeto principal de los planes anteriores, hacia una escala superior como lo son los barrios, permitiendo considerar las intervenciones desde un enfoque más integral.

Para su aplicación y ejecución en Andalucía, el Plan Estratégico de Andalucía acompaña al Convenio de colaboración para la gestión del Plan Estatal 2013-2016, suscrito el 2014 entre el Ministerio de Fomento y la Junta de Andalucía. Los objetivos del plan estratégico son orientar la política de vivienda hacia la materialización de una vivienda digna para la población más vulnerable, un modelo europeo de ciudad sostenible y el traslado del empleo del sector de la construcción hacia la rehabilitación. Es interesante mencionar que más de la mitad del presupuesto destinado a la comunidad autónoma de Andalucía va destinado a intervenciones relacionados con la rehabilitación, frente al resto de las intervenciones.

Para finalizar, actualmente se encuentra en marcha el Plan Estatal de Vivienda, el cual comprende el período de 2017 al 2020, centrado principalmente en potenciar el subsidio de alquiler de vivienda, facilitando el acceso a la vivienda a aquellas personas con dificultades económicas, y la rehabilitación de viviendas.

Herramientas y estrategias para la regeneración integral de barrios en el marco de Andalucía

En España las entidades que tienen la atribución en materias de viviendas son las Comunidades Autónomas, por lo que las diferencias en escalas respecto a la rehabilitación de barrios desarrollada por la políticas de vivienda están determinadas por la ejecución de los planes estatales aplicados a cada comunidad autónoma y por la escala local donde los municipios aplican los planes habitacionales. Y así como ya se mencionó,

la materialización de cada uno de los planes estatales se materializa a través de un convenio de colaboración entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas, definiendo las Áreas de Rehabilitación, los recursos comprometidos en la intervención y las condiciones específicas para cada una de las áreas. De este modo las Comunidades Autónomas definen sus propios “ámbitos de actuación”, los cuales son incluidos en los convenios de colaboración.

Andalucía ha intentado estar a la vanguardia en materia de rehabilitación urbana, integrando de manera temprana la rehabilitación dentro de sus políticas de vivienda abordando la escala urbana. Esto se vislumbra especialmente a partir del período 2003-2007 con el IV Plan Andaluz de Vivienda y Suelo, en donde se incorporó la recuperación urbana desde una escala mayor como son los centros históricos y los barrios. En el año 2016 fue aprobado el Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, vigente hasta el 2020.

Actualmente la Estrategia de Sostenibilidad Urbana en Andalucía es el marco de referencia de las políticas de rehabilitación urbana, y sus objetivos son: promover el modelo de ciudad compacta, diversa, eficiente y cohesionada socialmente; uso sostenible de los recursos; mejorar la calidad urbana y de vida de los habitantes; cumplimiento de los objetivos de emisión fijados en los acuerdos internacionales; impulsar la innovación tecnológica y de procedimientos de gestión de las instituciones; impulsar una nueva cultura de movilidad y accesibilidad; promover acciones de coordinación transversal entre los diferentes departamentos y administraciones involucrados.

Se puede constatar que los planes autonómicos han tendido cada vez más hacia la rehabilitación del parque habitacional existente por sobre la construcción de nuevas viviendas, modificando su nominación al igual que en los planes estatales, pasando de llamarse bajo términos como “vivienda” y “suelo” a incorporar el concepto de “rehabilitación”. Esto acompañado de un cambio en el contexto socioeconómico español, marcado por una primera etapa de bonanza económica vinculada con el auge del sector inmobiliario, para posteriormente pasar a una segunda etapa de crisis profunda producto del estallido de la burbuja inmobiliaria en el año 2008.

Por último, hay que mencionar que de todos los programas e instrumentos en materia que tienen los planes andaluces de vivienda destacan aquellos enfocados en la mejora de viviendas, existiendo pocos programas que incorporen la mejora del espacio público, y casi nulos aquellos que incorporen intervenciones que consideren ámbitos sociales. En ese sentido, las Áreas de Rehabilitación son instrumentos diseñados con la finalidad de permitir la coordinación de los diferentes programas de los planes autonómicos de vivienda, así como también de otros programas estatales o europeos. Ellas han posibilitado administrativamente la priorización de ámbitos de actuación de zonas con requerimientos de mejoras urbanas, pero no han sido propuestas que incluyan medidas concretas de intervención integrando todos los aspectos necesarios para mejorar la calidad de vida de los barrios más vulnerables, a pesar de que su discurso así lo hiciera saber. En ese sentido se hace indispensable una gestión y coordinación de los diferentes actores y planes sectoriales involucrados para enfrentar la marginalidad de los barrios más vulnerables, diseñando acciones integrales que mejoren la vida de los habitantes.

A continuación, se abordará la evolución de la política de rehabilitación de barrios degradados de la comunidad autónoma de Andalucía, a través de los respectivos planes autonómicos a partir del año 2003.

IV Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007

El objetivo principal del IV Plan Andaluz de Vivienda y Suelo en el año 2003 era el de posibilitar el acceso a una vivienda, tanto a las familias más vulnerables, como a los jóvenes y a las familias de rentas medias, debido al encarecimiento del precio en la vivienda. Entre los otros objetivos se encuentra el de alcanzar un modelo de ciudad sostenible a través de la consolidación y mejora de la trama urbana existente mediante intervenciones de rehabilitación integrada, eliminación de situaciones de infravivienda y erradicación del chabolismo.

Desde el año 1999 y principalmente a partir de la puesta en marcha del IV Plan Andaluz de Vivienda y Suelo se comienza a promover la recuperación Urbana de los Centros Históricos y Barrios, potenciando las Áreas de Rehabilitación Concertada con la finalidad de intervenir de manera integral en áreas con problemas urbanos sociales y económicos. En la misma línea,

el Plan incluyó la figura de la Rehabilitación Integral de Barriadas como un instrumento de intervención urbano en conjuntos residenciales afectados por problemas habitacionales y de integración social, mejorando de este modo sus condiciones urbanas, sociales y urbanísticas.

En relación con los programas relacionados con rehabilitación, se encuentran los siguientes:

- La transformación de la infravivienda
- La rehabilitación autonómica, cuyo objetivo era promover que familias de escasos recursos mejoraran sus viviendas y los elementos comunes de estas
- La rehabilitación singular, orientada a la rehabilitación de edificios y viviendas públicas
- La rehabilitación de edificios, orientada a la rehabilitación de viviendas a través del apoyo a comunidades de propietarios de escasos recursos con la finalidad de promover el mejoramiento de elementos comunes de edificios residenciales

En relación con las intervenciones de rehabilitación integral, se encuentran:

- **Áreas de rehabilitación concertada**, definidas como instrumentos de intervención urbana en las áreas de centros históricos, cuyos objetivos eran mejorar las condiciones de habitabilidad, recuperación del patrimonio, eliminación de barreras arquitectónicas, y otros problemas habitacionales de índole urbano o social.
- **Rehabilitación Integral de Barriadas**, definido como un instrumento global de intervención en barrios y espacios degradados, actuando sobre aspectos urbanos en conjuntos residenciales periféricos en deterioro, con graves problemas habitacionales y de integración sociales. Sus objetivos son mejorar las condiciones de habitabilidad y otros aspectos urbanísticos y sociales.

Cabe mencionar que las intervenciones de rehabilitación integral previamente descritas requieren de la delimitación de un Área de

Rehabilitación Integral por parte del municipio respectivo, debiendo adicionalmente elaborar un Programa de Actuación.

En síntesis, la línea de rehabilitación de viviendas estaba orientada principalmente en intervenciones en los elementos comunes de los edificios, a pesar de potenciar la rehabilitación tanto de la vivienda como en intervenciones en mayor escala.

Plan Concertado Vivienda y Suelo 2008-2012

El Plan 2008-2012 fue publicado en julio del 2008 y se mantuvo vigente hasta el año 2016 debido a la falta de aprobación del Plan Marco 2014-2019, dirigiendo la política pública andaluza en materia de vivienda, suelo y rehabilitación hasta la aprobación del actual plan autonómico. Por este motivo es que ha existido un vacío durante años en materia de política urbana.

Este plan decretaba tres líneas principales en la política de vivienda y suelo: el acceso a la vivienda, la rehabilitación del parque existente y el fomento de suelo disponible para viviendas protegidas. En relación con la rehabilitación, los objetivos eran mejorar las condiciones de habitabilidad de sectores con infravivienda, intervenciones para mejorar viviendas existentes y/o elementos comunes de los edificios de viviendas.

En relación a los programas que contenía el plan para la rehabilitación, los instrumentos para el mejoramiento urbano eran:

- **La rehabilitación de viviendas y edificios**, cuyo objetivo era el mejoramiento en la seguridad estructural y constructiva; protección contra el agua; iluminación natural y ventilación; instalaciones de agua, gas y electricidad; accesibilidad; eficiencia energética y acceso a los servicios de telecomunicación, audiovisuales y de información.
- **Los instrumentos para la mejora de la ciudad existente** definían los programas:
 - “Áreas de rehabilitación de barrios y de centros históricos” orientada a la rehabilitación integral de ámbitos urbanos, centrales o periféricos, afectados por problemas habitacionales con el objetivo de mejorar condiciones de vivienda, urbano,

social y económico, a través de la coordinación de las distintas intervenciones que actores públicos y privados pueden desarrollar en dichos ámbitos urbanos. Este programa requiere de la previa delimitación de un Área de Rehabilitación por parte del municipio respectivo, debiendo adicionalmente elaborar un Programa de Actuación.

- “Rehabilitación concertada de iniciativa municipal” definida como intervenciones de rehabilitación integral de ámbitos urbanos gestionados por los respectivos municipios, aplicadas de manera complementaria con otras acciones de los distintos programas incluidos en el Plan.
- “Áreas de rehabilitación integral y renovación urbana” en las cuales se implementarían intervenciones de renovación integral sobre barrios o conjuntos de viviendas ubicados en áreas vulnerables afectadas por el deterioro urbano y otros problemas de carácter socioeconómico que requieran demolición, reurbanización e implementación de equipamiento. Cabe mencionar que el Plan Concertado definía las áreas de rehabilitación a espacios con problemas habitacionales, sólo enfocándose en el problema residencial, relegando en un segundo plano los problemas en términos sociales.

Plan Integral de Fomento para la Construcción y Rehabilitación Sostenible de Andalucía 2014-2020

Durante el año 2015 se aprobó el “Plan Integral de Fomento para la Construcción y Rehabilitación Sostenible de Andalucía 2014-2020”, que tenía como objetivo promover el empleo y el desarrollo de las empresas andaluzas, contribuyendo a mejorar la eficiencia energética del parque habitacional y reduciendo el impacto ambiental, en acuerdo con los objetivos marcados por la Unión Europea. Este cuenta con cinco principios básicos:

- Potenciar la construcción sostenible como un motor para el crecimiento y generación de empleo
- Potenciar la rehabilitación como una oportunidad para conformar ciudades más sostenibles

- Posicionar a la ciudadanía en el centro de la demanda, enfocándose en los colectivos vulnerables
- Posicionar a Andalucía como un referente en innovación y construcción sostenible
- Fomentar un marco regulatorio apropiado, dirigido a principios de construcción sostenibles, desvinculado de la especulación

Dentro de los objetivos específicos del Plan Integral se encuentra el de “fomentar la rehabilitación energética de las edificaciones y rehabilitación urbana”, contando este a su vez con dos líneas prioritarias. Por un lado, la mejora de la eficiencia en el uso de los recursos en los procesos de rehabilitación energética, enfocado en promover la eficiencia energética de la vivienda, comprendiendo la rehabilitación integral sólo a lo edificado, no así a sus espacios urbanos. Sin embargo, por el otro encontramos la línea prioritaria L9 de creación de entornos urbanos inteligentes, sostenibles, atractivos, adaptables y accesibles, dentro del cual se abordan las siguientes iniciativas:

- Promoción de la regeneración urbana “integrada”, siendo ésta comprendida como aquella que no sólo articula medidas técnico-urbanísticas, sino que también sociales, económicas y medioambientales.
- Participación y financiamiento de intervenciones en el parque de viviendas públicas orientadas a la mejora y la rehabilitación urbana.
- Priorización de los Fondos Europeos en las políticas de reactivación y rehabilitación de la ciudad, sus barrios y viviendas, con el objetivo de alcanzar una mayor cohesión social.

Plan de Vivienda y Rehabilitación 2016-2020

El Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía correspondiente al período 2016-2020 fue aprobado en agosto del 2016, cuyos objetivos fundamentales son:

- Facilitar el acceso a la vivienda en condiciones asequibles a la población más vulnerable, impidiendo su pérdida por motivos económicos y fomentando el mercado del alquiler.

- Promover la rehabilitación y las viviendas como medio de recuperación económica, fomentando la reactivación del empleo.
- Facilitar el cambio hacia un modelo de ciudad sostenible.

En relación a los programas enfocados a la rehabilitación, en el Plan 2016-2020 se consideran tres partidas para la rehabilitación: Rehabilitación Residencial, Infravivienda y Rehabilitación Urbana; siendo esta última la que abordaría de manera integral las diferentes intervenciones a espacios vulnerables, interviniendo no sólo el espacio construido sino a un ámbito urbano de mayor dimensión, como espacios degradados.

La partida de Rehabilitación Residencial considera los siguientes programas:

- **Programa de rehabilitación autonómica de edificios:** dirigido a la rehabilitación de edificios residenciales de vivienda colectiva y sus elementos comunes que tengan deterioro en sus condiciones básica, a través de intervenciones de mejoramiento físico, accesibilidad y eficiencia energética.
- **Programa de rehabilitación autonómica de viviendas:** de la misma índole que el anterior, pero dirigido a viviendas.
- **Programa de adecuación funcional básica de viviendas:** orientado a mejorar la seguridad y adecuación de viviendas de personas mayores de edad o con discapacidad.
- **Programa de rehabilitación energética del parque público residencial:** dirigido a mejorar la eficiencia energética de los edificios, reducir el consumo energético de los hogares, beneficiando la salud y el confort de sus residentes.
- **Programa de rehabilitación singular:** orientado a intervenciones en materia de rehabilitación residencial no contempladas de forma expresa en otros programas del plan.

La partida de rehabilitación urbana considera los siguientes programas:

- **Programa de áreas de rehabilitación integral:** tiene como objetivo el fomento, la coordinación y el desarrollo de intervenciones integrales de rehabilitación, regeneración y renovación urbana en entornos urbanos sujetos a procesos de

segregación y graves problemas habitacionales que afectan a población en riesgo de exclusión social. De este modo se busca invertir los procesos de degradación urbana y residencial, promoviendo su integración en la ciudad, la cohesión social y el desarrollo económico del ámbito de actuación, mejorando las condiciones residenciales, urbanísticas, sociales, económicas y ambientales. La delimitación de los ARIS será en función de la propuesta de los municipios, considerando áreas con un progresivo deterioro urbano, acompañado de la elaboración de un Programa de Actuación. Este programa presenta una innovación, ya que presenta la obligatoriedad de presentar intervenciones de carácter integral que complementen la rehabilitación física de las viviendas como, por ejemplo: mejoramiento del espacio público, dotación de equipamiento colectivo y el desarrollo de programas que atiendan el mejoramiento social y económico de la población.

- **Programa de regeneración del espacio público** surge por primera vez en un plan autonómico de Andalucía, y su objetivo era la implementación de intervenciones que tiendan a la regeneración de la ciudad a través de la transformación o adecuación urbana del espacio público, promoviendo la reactivación social y económica de la ciudad.
- **Programa de rehabilitación de edificios públicos** cuyo objetivo es el desarrollo de intervenciones de rehabilitación y reactivación de edificios con valor patrimonial para su funcionamiento como equipamientos públicos.

En términos del Programa de Actuación que debía incorporar cada una de las Áreas de Rehabilitación Integral definidas por los respectivos municipios, el presente Plan presenta una modificación, ya que además de incluir el diagnóstico del área, los objetivos, las acciones, el plan de intervención social y la programación de intervenciones, se debe incluir una descripción detallada de las intervenciones para el desarrollo de la rehabilitación física, social, económica y ambiental del ámbito propuesto. Es decir, que hasta este Plan de vivienda no era obligatorio indicar acciones integrales en las propuestas para ser consideradas Áreas de Rehabilitación.

Cabe mencionar que, en términos de financiamiento, el 24,5% del presupuesto total del plan autonómico andaluz se considera para financiar

los programas contenidos en la partida de Rehabilitación Urbana, confirmando la importancia que ha adquirido las intervenciones de rehabilitación en los programas habitacionales. Asimismo, en relación a la declaración de las Áreas de Rehabilitación Integral por parte de las Comunidades Autónomas, ha prevalecido la tendencia en los últimos años, sobre todo a partir del 2015, de seleccionar áreas de barrios periféricos, en oposición a la tendencia anterior que era nombrar mayormente a las áreas de los centros históricos de los municipios.

TERCERA PARTE: LA EXPERIENCIA CHILENA DE
REGENERACIÓN BARRIAL

CAPÍTULO 8: LA REGENERACIÓN BARRIAL COMO UNA ESTRATEGIA DE
DESARROLLO URBANO

Volviendo al caso de Chile, cabe recalcar que el conflicto sociopolítico que se instala progresivamente en la sociedad chilena en la segunda mitad del siglo XX se resuelve por la irrupción de una dictadura cívico-militar que responde a la demanda e intereses de los grupos históricamente hegemónicos y dominantes. Al respecto, se puede establecer que el conjunto de acciones de transformación y que en este caso se remiten a la política urbano-habitacional, están orientadas a reinstalar el orden “natural” (Rodríguez, 1983) de la organización del espacio al legitimar e institucionalizar una producción segregada del hábitat determinada fuertemente por la capacidad de adquirir suelo en un modelo que elimina toda capacidad de intervención y de participación en dicho mercado por parte del Estado transitando drásticamente desde un modelo de ecualización hacia otro de especulación.

Ahora bien, ese orden “natural” se expresa en el espacio urbano básicamente como segregación, la que, sin duda, no debe comprenderse como un proceso natural puesto que deviene directamente de la intervención pública, en materia de planificación y política de vivienda, que afecta de manera directa los procesos segregativos (Leal J., 2003). Asimismo, esa diferenciación no sólo remite a estándares constructivos, de equipamientos y servicios o de conectividad, sino también de múltiples amenidades que incluyen, por ejemplo, aspectos como las vistas y el paisaje³⁴. Además, lo que resulta sorprendente es la fuerte naturalización que ha adquirido ese fenómeno de diferenciación en la medida que en lo cotidiano no parecen haber lecturas críticas respecto de la enorme desigualdad que se constata en el acceso a bienes y servicios urbanos. Es decir, la segregación social en la ocupación del espacio urbano se leería como un proceso natural y no como el resultado de una política pública inserta en un modelo de desarrollo que está cumpliendo cuarenta años desde su implementación.

Dicho de otra manera, la ciudad en que vivimos es una clara expresión del esfuerzo refundacional instaurado por la dictadura cívico-militar y por tanto se podría sugerir que ella expresa el modo particular de concebir la producción del hábitat por parte de un sector de la élite que vio en la

³⁴ Un interesante análisis sobre la “captura” del paisaje como un commodity por el negocio inmobiliario se encuentra en el artículo de Felipe Irrazábal “El imaginario “verde” y el verde urbano como instrumento de consumo inmobiliario: configurando las condiciones ambientales del área metropolitana de Santiago” publicado en 2012 en el N°75 de Revista INVI.

tendencia de profundización de la democracia urbana desplegada desde fines de la década de los cincuenta una amenaza que ponía en riesgo su posición dominante y hegemónica respecto del control del espacio urbano. Pedro Jacobi, indica que la década de 1980 se considera importante para América Latina en el sentido que corresponde a una etapa en la que el continente experimenta múltiples y profundos cambios a nivel político, económico, cultural y territorial, puesto que, ante el potente desarrollo de las reformas neoliberales y la globalización, se produce una disminución de la urbanización periférica. Frente a lo que cabe señalar algunos factores que incidieron en dicho proceso como:

“el aumento del precio de la tierra, la elevada incidencia del costo del transporte en el presupuesto familiar y el tiempo dispendiado, el impacto de una legislación más rigurosa con relación al parcelamiento del suelo y la pauperización de sectores que en décadas anteriores, dada su inserción en el mercado de trabajo, tenían condiciones de acceso a la tierra y a la casa propia” (en Puncel, 1994: 77).

En coherencia con dicho planteamiento, Carrión (2003) señala que el asentamiento periférico ingresa en una nueva etapa en este siglo, que la denomina como introspección, es decir, si anteriormente la lógica de urbanización se consolidaba hacia fuera, en esta época se produce su efecto inverso, pues se desarrolla en la ciudad misma. Lo que, en palabras del autor, se considera como una mutación de la tendencia tradicional de desarrollo urbano exógeno hacia una construcción de la ciudad endógena. La que enfrenta el arduo desafío de conjugar el patrimonio presente en el centro histórico, ante su degradación progresiva, de articular la nueva ciudad con la tradicional.

Lo que evidencia una transformación urbana que tiene relación con tres asuntos, el primero de ellos, que refiere al fin del ciclo expansivo de la urbanización que se inició posterior a la Segunda Guerra Mundial, pues América Latina se constituye actualmente como el continente con mayor población urbana y que por tanto ya está al límite respecto de la migración campo-ciudad, que hace que la tasa comience a disminuir. Segundo, los Estados están experimentando una reforma en dos ámbitos: el peso que se le ha comenzado a transferir al gobierno local y a la mayor participación del

sector privado en el diseño y gestión urbana. Y finalmente el tercero, este cambio es producido por la globalización, mediante la revolución científico-tecnológica en el área de las comunicaciones que altera las distancias y modifica las accesibilidades (Carrión, 2003).

Como bien expone López (2005), las metrópolis del continente presentan una dualidad identificada a partir de la categoría centro-periferia, la que permite explicar la movilidad intercomunal de los individuos desde zonas centrales hacia los alrededores de la urbe. Así lo analiza en el caso chileno, indicando que la región metropolitana evidencia un significativo despoblamiento de sus lugares céntricos y una mayor intensidad poblacional en la periferia. Las que, si bien pueden presentar problemas de conectividad, se privilegian por el bajo costo del suelo, privilegiando mayores metrajes de la vivienda, tendencia que por lo general ocurre en las familias emergentes en consolidación con hijos, ya que dichos sitios permiten su establecimiento y consolidación como núcleo familiar. Mientras que los lugares pericentrales evidencian una fuerte concentración de población correspondiente a tercera edad, lo que no se produce por una preferencia de este sector en estos lugares, sino que se produce como resultado de la emigración de los jóvenes hacia las periferias de la ciudad. Por ello, es que se detecta un envejecimiento pericentral acompañado de un empobrecimiento generalizado.

Motivos por los cuales los barrios comienzan a fracturarse ante la emigración de población económicamente activa y la ausencia de familias con hijos y por ello los pericentros si bien gozan de una óptima conectividad comienzan a configurarse como espacios de marginalidad social, atrapadas por periferias totalmente autónomas o dinamizadas. De ahí que se aprecien entornos industriales en lugares pericentrales abandonados, puesto que los individuos deciden emigrar renunciando a la conectividad con el centro, porque resultan lugares incapaces de recibir a los habitantes al no contar con condiciones físicas y estructurales apropiadas.

Para Inzulza y Galleguillos (2014) este proceso de transformación socioespacial barrial del pericentro y la periferia se denomina latino gentrificación y polarización, puesto que se genera una segregación que muta hacia una polarización en un espacio de cercanía geográfica donde tanto la pobreza como la desarticulación espacial generan un bloqueo en la relación vecinal. Los autores señalan consecuencias de dicho proceso según

la ubicación espacial, planteando que respecto al centro histórico se produce una sustitución de las fachadas históricas por una tendencia residencial de vivienda en altura, donde existe una pérdida del espacio público marcado por una fuerte inseguridad social que en la práctica se refleja en la existencia de jardines privados o barrios cerrados, configurando lo público como residual y no deseado. Siendo en la periferia donde se producen proyectos habitacionales homogéneos para sectores de las tres clases sociales, lo que ha generado una dialéctica del miedo e inseguridad, pues a mayor cercanía geográfica entre vecinos, mayor es la polarización respecto a los estilos de vida y dinámicas de exclusión que conllevan un proceso humillante para quienes presentan menores ingresos.

Contexto bajo el cual se extraen dos desafíos que la regeneración barrial enfrenta en la actualidad. Por una parte, volver a dinamizar los barrios pericentrales mediante la potenciación de los lugares patrimoniales y el reacondicionamiento de los lugares residenciales tales como conventillos, cites y otras tipologías de vivienda que caracterizan a este tipo de barrios. Por otra, mitigar los impactos de la creciente e intensa emigración que se da hacia las periferias, ya que, al ser sitios con bajo valor de plusvalía, por los deficientes accesos a bienes y servicios, sumado a los problemas de conectividad, se da espacio a la emergencia de problemáticas asociadas a la poca seguridad social, tales como delincuencia, drogadicción y violencia. En ese sentido, resulta necesario prestar especial atención a los conjuntos de viviendas sociales asentados en la periferia, que a diferencia de los sectores socioeconómicos medios y altos tienen una menor posibilidad de elección al momento de recibir su vivienda. Por tanto, quedan recluidos en sectores que han sido desestimados por los demás grupos de la población.

Frente a lo que Lindón (2006 en Inzulza y Galleguillos) señala, que dentro de la Política Urbana se deben considerar la valoración de la realidad plural y diversa de los barrios y comunidades a fin de potenciar la satisfacción residencial que se ve opacada por el sentimiento de inseguridad social que es un mito que debe ser desmentido mediante mecanismos de participación que se tracen desde una política de regeneración urbana que sea capaz de articular distintos estilos de vida de manera sustentable.

Si bien la noción de segregación no dispone de atributos comprensivos respecto al fenómeno urbano, sí opera como un descriptor transparente

respecto de la configuración socio-espacial que se puede apreciar en las ciudades chilenas, en la medida que ella se comprende como un proceso general de diferenciación social, donde la representación espacial responde a un reflejo de la estructura social, es decir, no es una diferenciación a-histórica, causal o natural, sino que responde a una interrelación de elementos que convergen en la estructura social. Así lo señala Bourdieu (2002):

“La estructura del espacio se manifiesta, en los contextos más diversos, en la forma de oposiciones espaciales, en las que el espacio habitado (o apropiado) funciona como una especie de simbolización espontánea del espacio social. En una sociedad jerárquica, no hay espacio que no esté jerarquizado y no exprese las jerarquías y las distancias sociales, de un modo (más o menos) deformado y sobre todo enmascarado por el efecto de naturalización que entraña la inscripción duradera de las realidades sociales en el mundo natural: así, determinadas diferencias producidas por la lógica histórica pueden parecer surgidas de la naturaleza de las cosas” (Bourdieu, 2002, p. 120)

Por lo tanto, la segregación urbana es el resultado de la interacción entre las distancias espaciales, que separan (o no) a diferentes, desiguales o excluidos, y la construcción imaginaria del otro y el lugar que habita, lo cual tiene como consecuencia la des-socialización o naturalización de la estructura social y su expresión espacial. La segregación actúa como mecanismo de reproducción de las desigualdades socioeconómicas, de las cuales ella misma es una manifestación. Se ha subrayado el hecho de que “aísla a los pobres” (...) quienes, al tener como contexto cotidiano sólo pobreza y pares pobres, estrechan sus horizontes de posibilidades, sus contactos y sus probabilidades de exposición a ciertos códigos, mensajes y conductas funcionales a una movilidad social ascendente” (Rodríguez J. y Arriagada C. 2004, p.6).

La CEPAL en este ámbito es bastante clara al plantear una Propuesta Integral de Agenda Urbana, que contempla cinco dimensiones comprendidas como las líneas programáticas a las que debiese responder la política pública. Estos ejes son (Jordán y Martínez, 2009):

- El mejoramiento de la calidad habitacional y la construcción de viviendas nuevas, es decir, garantizar el acceso a viviendas que cumplan con un estándar mínimo de confort, salubridad y seguridad;
- La producción y el mejoramiento del acceso al suelo, cuyo principal desafío es otorgar mayores posibilidades de acceso al suelo por parte de las familias más vulnerables al interior de las ciudades;
- La provisión y acceso a servicios básicos de infraestructura, apunta a garantizar los servicios de saneamiento y agua potable en los barrios donde viven las familias en condición de pobreza;
- La dotación y mejoramiento del espacio público barrial, enfocado a la habilitación de espacios públicos a escala local con la finalidad de promover mayor pertenencia de las familias vulnerables con el territorio que habitan;
- Y, finalmente la provisión de espacios para el desarrollo de actividades productivas y generación de empleo e ingreso, con el fin de otorgar la oportunidad de que las familias puedan aumentar sus ingresos mediante estrategias de producción en los barrios, de manera tal que se potencien los recursos de cada sector y comunidad.

Por otra parte, Alicia Ziccardi (2012) menciona la importancia de repensar la pobreza urbana de manera vinculante a la protección social, con el objetivo de no solo garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos, sino también generar condiciones de equidad para reducir la brecha de desigualdad que existe en las ciudades latinoamericanas. Lo que se reafirma en lo expuesto por la autora a continuación:

“las políticas sociales urbanas en el marco de una sociedad en la que la estabilidad en el empleo y el acceso a la seguridad social se debilitan, deben garantizar protección social a un mayor número de ciudadanos e independientemente de la situación laboral promover mejorar la calidad de vida en el espacio que habitan” (Ziccardi, 2012: 6-7).

En la misma línea argumentativa, Puncel (1994) concluye que el poder estatal ha sido incapaz de disminuir las brechas de desigualdad presentes en el territorio latinoamericano, y frente a ello indica que las respuestas a

implementar por el área gubernamental deben estar enfocadas principalmente a cuatro aspectos:

- Primero, a la urbanización de los barrios o los sectores invadidos, mediante la regularización de la tenencia de tierra, así como también generando condiciones efectivas de acceso a tierra;
- Segundo, mejorar las vecindades por medio de mecanismos de control de abuso que protejan a los inquilinos;
- Tercero, la dinamización y agilización de un mercado de uso de suelo para clase media excluida;
- Cuarto, diseñar dinámicas de promoción de la vivienda social, que considere formas alternativas para postular al sistema habitacional.

Un aspecto para considerar en el análisis de la regeneración barrial en el contexto chileno es que, con independencia del tratamiento conceptual de la noción de barrio, ésta no es la denominación que se le otorgan a los territorios ocupados por el mundo popular o por los sectores de más bajos ingresos. Históricamente dichos territorios han sido denominados “poblaciones”, noción que connota una expresión de un hábitat que se produce socialmente o bien que es el resultado de una conquista social, en la forma de un conjunto habitacional producido por el Estado como resultado de una demanda explícita de entidades sociales de base. Asimismo, la noción de población está íntimamente ligada a la figura del poblador, es decir, a un sujeto con capacidad de agenciamiento colectivo que se moviliza por el derecho a la vivienda y a la ciudad. Tras el golpe de estado, las poblaciones comienzan a ser denominadas “villas” que, en el contexto chileno de la época, estaba más asociado a conjuntos habitacionales correspondientes a clases medias, despojando al territorio popular de la dimensión política de un espacio disputado y conquistado.

Posteriormente, se instala progresivamente la noción de barrio la cual adquiere una dimensión normalizadora del territorio popular. Primeramente, a través de obras de saneamiento de asentamientos precarios (los campamentos o chabolas) que buscaban el “mejoramiento de barrios”³⁵

³⁵ En el año 1982 se crea el Programa de Mejoramiento de Barrios con el objetivo de ofrecer soluciones de vivienda e infraestructura sanitaria en contextos de asentamientos precarios. En su origen, esencialmente se trató de un programa que otorgaba a las familias una unidad mínima de baño y cocina que garantizaba acceso a agua potable y conexión al sistema de alcantarillado. Fue un programa de carácter eminentemente higienista.

y posteriormente por medio de un programa de erradicación de los campamentos que otorgaba vivienda formal a los habitantes de los asentamientos precarios³⁶. Es decir, en ambos casos la noción de barrio es utilizada como una expresión de una ciudad formal y normalizada y es en esta misma línea que se implementa el programa de recuperación de barrios en el año 2006.

No obstante, esta breve puesta en contexto y retomando la discusión conceptual, no hay que perder de vista la cualidad analítica que adquiere la noción de barrio para efectos de comprender los procesos de construcción identitaria desde el territorio o, de un modo más específico, desde el lugar donde se habita. En tal sentido, el llamado proceso de globalización se caracteriza, entre otras cosas, por tender a homogeneizar a las sociedades bajo la premisa de la tecnologización y la cada vez más estrecha relación espacio-tiempo. De sus efectos esperados surge la tendencia a distanciarse paulatinamente de las tradiciones e identidades locales, fenómeno que no es ajeno al espacio residencial, donde históricamente se ha desarrollado la vida en comunidades y la identidad asociada a un territorio. Si bien esta amenaza se ha hecho efectiva en grandes metrópolis por la proliferante y excesiva liberación del suelo a grandes inmobiliarias y grupos económicos, la resistencia ciudadana ante la homogeneidad y mantención de los valores locales se hace cada día más visible, situando al barrio como un elemento identificador de la vida urbana, así como de la vida comunitaria decadente dentro del mundo moderno (Núñez, 2007). En este contexto el barrio es un espacio físico, que media entre el mundo privado y el público de la ciudad, permeado por el espacio simbólico donde confluyen significados y límites altamente marcados por proximidades físicas y valóricas, por quienes habitan y no habitan el barrio (Lacarrieu, 1995).

Las discusiones que Núñez presenta en sus escritos develan, primero, que el barrio es un espacio de reproducción de los sectores populares, y en ese sentido el barrio no tiene una definición única, sino que más bien circula entre matices. Esto porque quien determina al barrio es el grupo social -que es marginal- que lo habita más que el barrio como conceptualización abstracta. Allí es donde se relacionan movimientos, relaciones y flujos

³⁶ En el año 1997 se realiza el primer Catastro de Campamentos y Asentamientos Precarios que identificó la existencia de 972 campamentos en todo Chile. Dicho catastro constituyó el principal argumento para implementar el Programa Chile Barrio, iniciativa multisectorial conducente a dar acceso a vivienda a familias residiendo en campamentos.

desiguales y diferenciados donde los “actores sociales recrean relaciones móviles, precarias, contradictorias, desde las cuales negocian y se reproducen diversas identidades” (Núñez, 2007:22). Identidades que ciertamente establecen límites, poderes, política, historia, entre otras, que definen la producción y reproducción del territorio. Desde tal concepción del barrio, como un espacio segregado y fragmentado pero autónomo, puede sugerirse que la recuperación de barrios apunta a aplacar tal autonomía y normalizar y disciplinar, es decir, instaurar formas de gubernamentalidad que reorienten las conductas de sujetos y poblaciones.

Esto está estrechamente relacionado con lo diagnosticado por el Gobierno de Chile para impulsar programas de regeneración barrial, poniendo un foco especial en aquellos barrios donde la inseguridad asociada al tráfico de drogas es un problema sentido por sus habitantes. Ejemplo de ello es el caso de la población La Legua de la comuna de San Joaquín, donde se ha desplegado un plan inédito de intervención multisectorial, aunque con fuerte énfasis en abocarse a la violencia derivada del narcotráfico. En las siguientes páginas abordaremos una mirada analítica en torno a la experiencia chilena de recuperación de barrios para luego situar el análisis en el caso de la población La Legua y el plan de intervención denominado Plan Iniciativa Legua, pero de antes de ello, resulta oportuno poner en contexto la ciudad de Santiago de Chile que ofrece -al igual que las grandes metrópolis latinoamericanas- marcadas condiciones de desigualdad y ello también con una nítida expresión espacial.

CAPÍTULO 9: SANTIAGO DE CHILE. UNA CIUDAD DESIGUAL.

Bernardo Secchi (Secchi, 2015) ofrece un lúcido análisis respecto a la centralidad que adquiere la desigualdad como la nueva cuestión urbana del siglo XXI y una desigualdad que instala fracturas crecientemente infranqueables por lo estructurantes que resultan en las experiencias desiguales no sólo en la disponibilidad, sino también en el acceso, uso y goce de bienes públicos urbanos, dependiendo ello de manera radical de los niveles de ingreso y de un modo más complejo, de la posición que ocupen los individuos en el espacio social, es decir, condiciones de injusticia espacial (Soja: 2008, 2016; Marcuse: 2016), marginalidad avanzada (Wacquant: 2007, 2009) exclusión por peligro, inclusión compensatoria o subinclusión (Mascareño: 2014). Santiago de Chile configura un claro ejemplo de ello, lo cual se explica en parte importante por la aplicación de un modelo de desarrollo neoliberal, tal como lo hemos señalado en capítulos previos, modelo de desarrollo que no apunta a la producción de equilibrios, puesto que su foco está puesto en la competencia y ello en el mediano y largo plazo configura necesariamente una desigual participación, por ejemplo, en la distribución de la riqueza.

Algunos elementos para caracterizar Santiago de Chile.

La Región Metropolitana de Santiago (RMS) está emplazada geográficamente en el centro de Chile, es donde se encuentra la capital nacional Santiago, motivo por el cual adquiere una notable importancia en la valoración simbólica en la realidad nacional. A partir de mediados de la década de los setenta, ha manifestado una tendencia que ha apuntado hacia el crecimiento económico, momento en que se configuró un modelo centrado en la apertura comercial, tal como fue ocurriendo en otros países de la región. Esto se ha visto reflejado en el mejoramiento de la infraestructura vial, de servicios, de la calidad de la construcción, y en el avance en aspectos fundamentales tales como un mejor acceso y cobertura de salud, educación y servicios sociales básicos, lo que le ha valido el reconocimiento internacional por su competitividad para realizar negocios. Este mejoramiento material ha sido percibido por la población, motivo por el cual es la región más poblada del país, representando aproximadamente un 40% de la población, producto de las oportunidades que en ella se ofrecen a las personas para el desarrollo de sus proyectos de vida.

No obstante este crecimiento económico y sus indicadores optimistas, a partir de la década de los ochenta comienzan a surgir críticas al modelo de desarrollo imperante y a sus consecuencias, ya que éste adolecía de condiciones para proveer un desarrollo equitativo e inclusivo para todos sus habitantes, dando cuenta de una marcada segregación espacial, evidenciando marginalidad, falta de conectividad e integración urbana, desigualdad en los ingresos, acceso y calidad de la educación, mala calidad en las condiciones habitacionales y laborales para ciertos grupos más vulnerables de la población. Lo anterior permite pensar que a pesar de que Santiago ofrece una gran cantidad de oportunidades, éstas no son para todos.

Política administrativa

La ciudad de Santiago se encuentra ubicada en la Región Metropolitana de Santiago (RMS) y, a su vez, la RMS está compuesta por 6 provincias: Chacabuco, Cordillera, Maipo, Talagante, Melipilla y Santiago, siendo esta última la más poblada del total de la región. Además, las provincias están divididas en 52 comunas.

El gobierno regional se encuentra presidido por el Gobernador Regional³⁷, y la administración es realizada por el Gobierno Regional (GORE), constituido por el Gobernador Regional y el Consejo Regional, el que a su vez está constituido por los Consejeros Regionales electos -desde el año 2013- de manera directa. La administración comunal es desarrollada por las Municipalidades, liderada por los alcaldes electos de manera directa, así como por un Concejo Municipal cuyos miembros también son electos de manera directa.

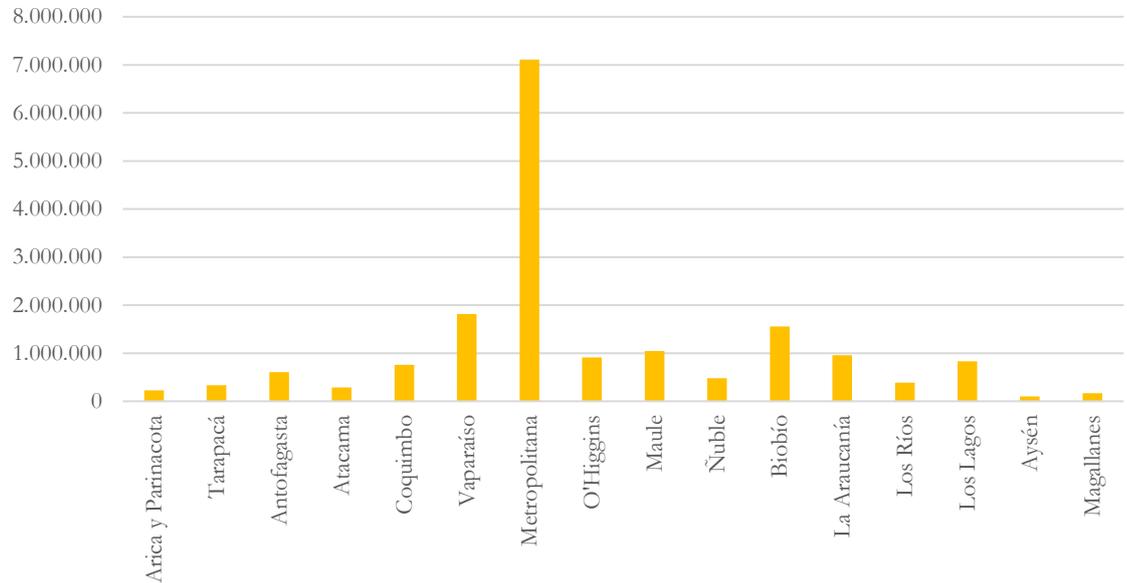
Población

Si bien la RMS es la región más pequeña en superficie del país contando con 15.403,2 km², es la más poblada, con un total de 7.112.808 habitantes, según los datos del Censo 2017, representando un 40,5% de la población total a nivel nacional (gráfico 1), siendo ésta principalmente urbana: un

³⁷ Desde el año 2021, la máxima autoridad regional pasa a denominarse Gobernador Regional y por primera vez en la historia republicana de Chile, dicho cargo es de elección popular. Las nuevas autoridades electas asumieron sus cargos el pasado 14 de julio. Anteriormente, la máxima autoridad regional era el Intendente, cargo que era designado por el Presidente de la República.

96,3% de la población habita en zonas urbanas, mientras que el 3,7% lo hace en zonas rurales.

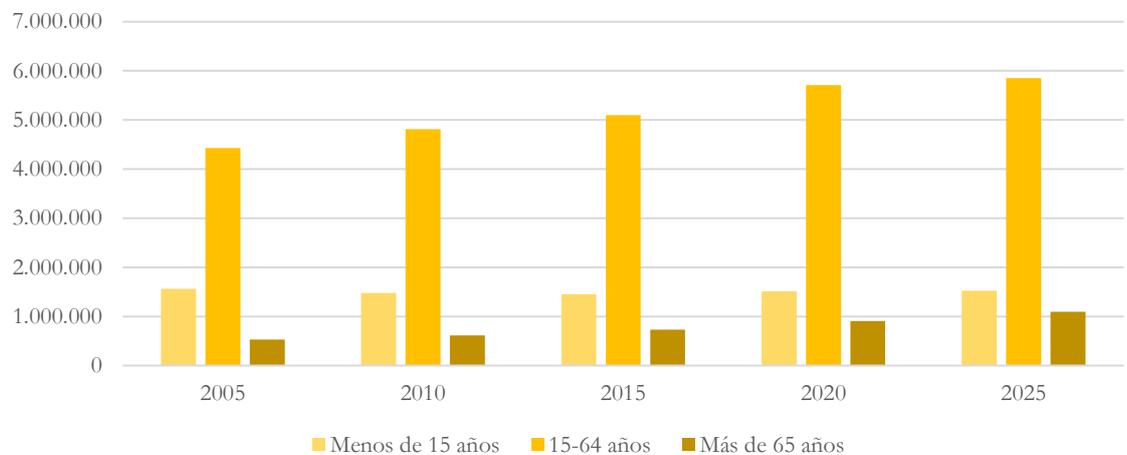
Gráfico 1: Población por región a nivel nacional



Fuente: INE, 2018

En relación con la composición etaria de la población del país, según el Censo del año 2017 actualmente hay aproximadamente 2 millones 3 mil adultos mayores, más del doble de los que existían en el año 1990. Esta misma tendencia se puede apreciar para la RMS, según las proyecciones del INE, donde existe un aumento considerable de la población sobre los 65 años (gráfico 2).

Gráfico 2: Población Región Metropolitana de Santiago estimada y proyectada según grandes grupos de edad

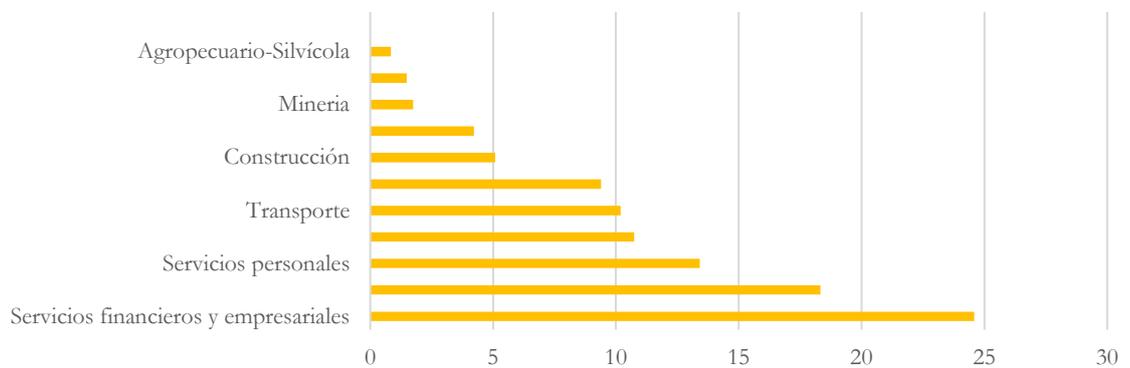


Fuente: INE, 2018

Riqueza y pobreza

A nivel socioeconómico la RMS es el principal centro económico y funcional del país, contribuyendo con el 57% del PIB a nivel nacional (Banco Central, 2019), el cual se encuentra compuesto principalmente por la actividad económica que aportan los servicios financieros, y en menor medida por el comercio, los servicios personales y la industria manufacturera, entre otros.

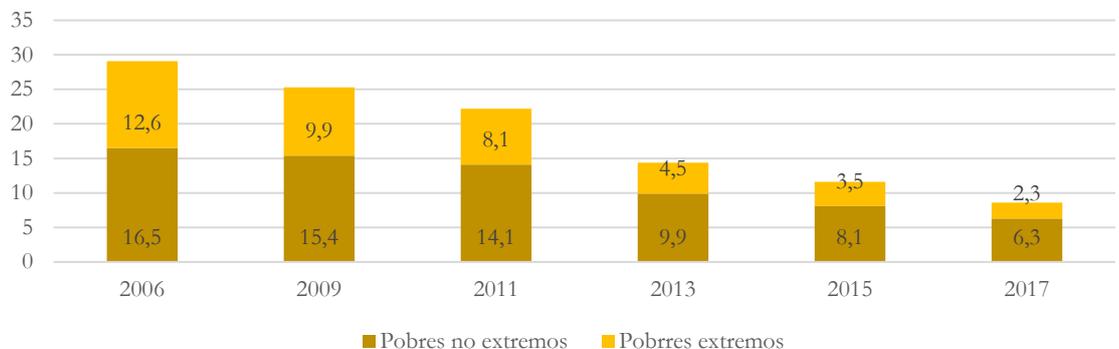
Gráfico 3: Producto Interno Bruto Regional por actividad económica (%) en la RMS, año 2018



Fuente: Banco Central, 2020

En términos socioeconómicos, las cifras entregadas por la encuesta CASEN revela que ha disminuido la pobreza y la indigencia en la región (gráfico 4), siendo éstas más bajas que las presentadas en el resto de las regiones del país. No obstante, es probable que con la presente recesión económica en el país producto de la crisis sanitaria por COVID-19 esta situación se modifique.

Gráfico 4: Porcentaje de personas en situación de pobreza y pobreza extrema por ingresos (2006-2017)

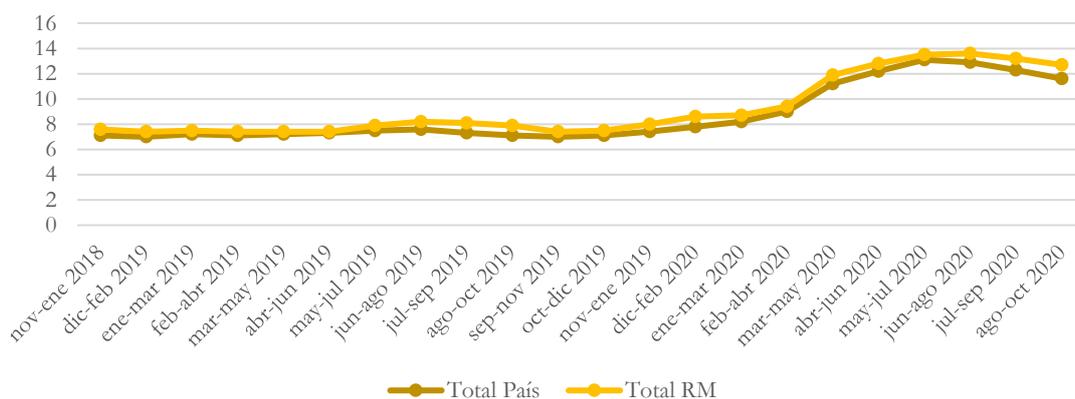


Fuente: Encuesta CASEN 2006-2017

Empleo

En términos de empleo, los acontecimientos sucedidos durante el último tiempo producto de la crisis sanitaria debido a la pandemia por COVID-19 ha generado un impacto negativo en el empleo a nivel regional, y por cierto también a nivel nacional, aumentando drásticamente la cifra de desempleo (gráfico 5).

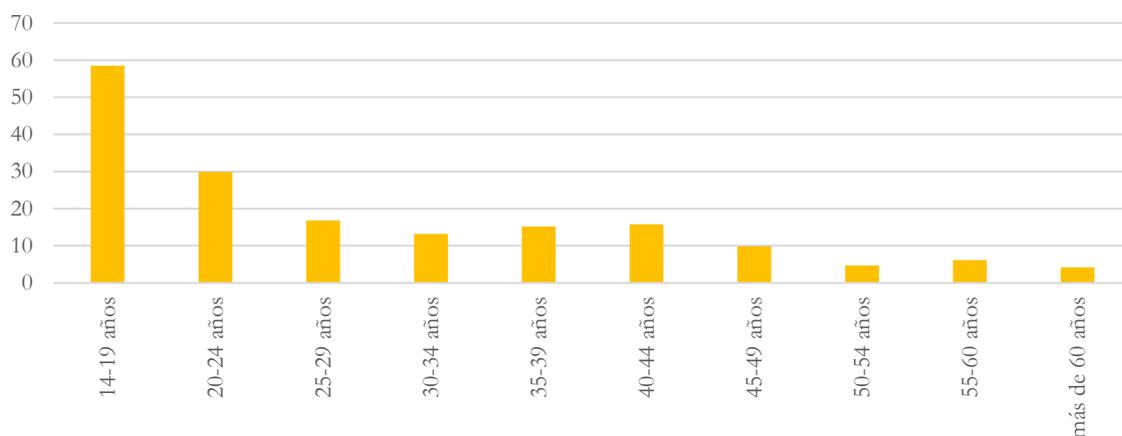
Gráfico 5: Evolución tasa de desocupación (%) total país y Región Metropolitana



Fuente: INE, 2020

Asimismo, se aprecia que son los jóvenes entre 14 y 24 años quienes tienen una mayor tasa de desocupación laboral que los adultos y adultos mayores en la RMS (gráfico 6), dando cuenta de las barreras de entrada a las que se ven enfrentados los jóvenes para poder acceder al mercado laboral.

Gráfico 6: Tasa de desempleo por grupos etarios (%) en la Región Metropolitana, septiembre 2020

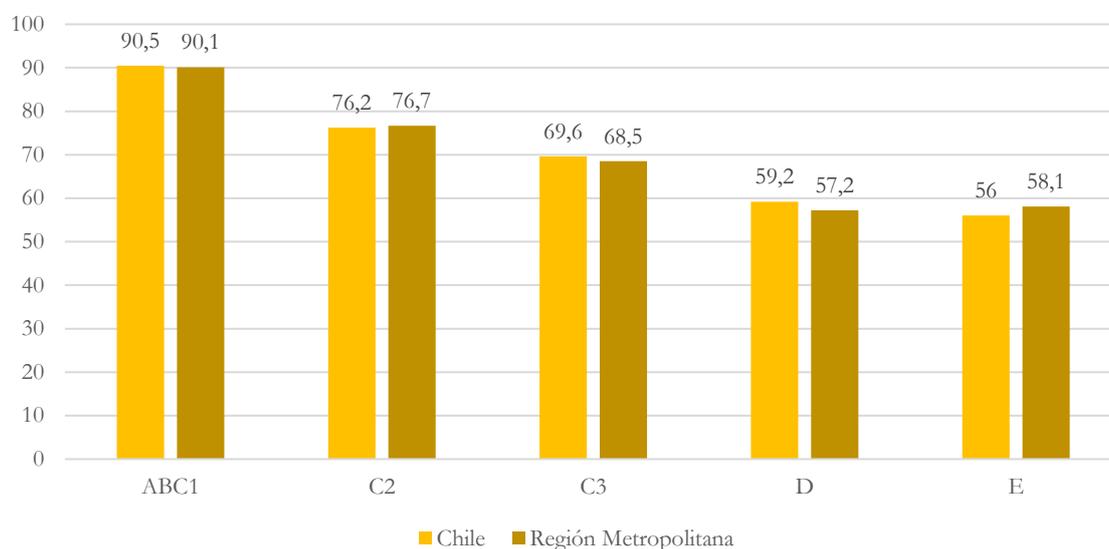


Fuente: Centro Microdatos, Departamento Economía Universidad de Chile, 2020.

Satisfacción

Como se mencionó anteriormente, el país ha tenido un crecimiento y un mejoramiento en las condiciones materiales en diversos ámbitos, no obstante, no todos los grupos sociales tienen la misma satisfacción respecto a su vida y entorno, pudiendo establecer que la satisfacción con la vida se encuentra desigualmente distribuida tanto en Chile, como en la RMS. Por este motivo es que se sostiene que la imagen que tienen los individuos de sí mismos se encuentra determinada por la estructura social en la que se encuentran insertos.

Gráfico 7: Personas que contestan con 7 o más en la escala de satisfacción vital (de 1 a 10) (%)



Fuente: CASEN 2009

Lo anterior, tal como lo manifiesta el PNUD (2012), se traduce en una baja confianza que tienen los individuos con las instituciones nacionales, presentando un desafío para las autoridades políticas sobre la sensibilidad que deben tener para recoger las demandas sociales y la construcción de confianzas para su posterior desempeño, sobre todo considerando el importante rol que estas juegan para que los individuos puedan desarrollar sus proyectos de vida. Y en ese sentido, si bien la gestión pública no puede influir en los niveles de bienestar subjetivo que tengan los individuos consigo mismos ni con entorno, sí debe enfocarse en construir las capacidades sociales que fomenten el bienestar de las personas, aumentando los recursos y oportunidades que brinden las instituciones al servicio de las personas, democratizando la obtención de estas oportunidades y

construyendo los escenarios pertinentes para que ellos puedan desplegar dichas capacidades.

Barreras para el Desarrollo Humano

Como se mencionó anteriormente, a pesar de todo el crecimiento y desarrollo que ha gozado la RMS durante los últimos años, algunos indicadores muestran que las oportunidades no están al alcance de todos los individuos, así como también que no todos pueden desplegar sus capacidades para desarrollar sus proyectos de vida, existiendo sectores de la población regional marginados en áreas con grandes problemas de habitabilidad, bajos ingresos laborales, no pudiendo acceder a educación de calidad. Las oportunidades de obtener empleos, educación, áreas verdes y equipamiento de calidad se concentran en ciertos sectores más privilegiados de la región, motivo por el cual otros grupos de la población deben asumir el déficit.

En ese sentido, la PNUD (2012) utilizando el enfoque de desarrollo humano³⁸, establece que existen ciertas barreras para el desarrollo de las personas, apuntando a los obstáculos que ellas encuentran en el contexto social, institucional, económico y político para desplegar sus proyectos de vida, obteniendo resultados positivos en sus procesos de desarrollo y pudiendo satisfacer sus objetivos de realización y expectativas de bienestar.

Segregación espacial

La segregación residencial, entendida como el distanciamiento y separación, principalmente física, de grupos de una población en un territorio determinado (PNUD, 2012), es una de las barreras para el desarrollo humano presentes en la RMS. En primer lugar, la integración intrarregional es deficiente ya que el sistema de transporte no considera diferencias tarifarias para aquellos territorios más vulnerables; las frecuencias, los

³⁸ “El desarrollo humano es mucho más que el crecimiento o caída de los ingresos de una Nación. Busca garantizar el ambiente necesario para que las personas y los grupos humanos puedan desarrollar sus potencialidades y así llevar una vida creativa y productiva conforme con sus necesidades e intereses. Esta forma de ver el desarrollo se centra en ampliar las opciones que tienen las personas para llevar la vida que valoran, es decir, aumentar el conjunto de cosas que las personas pueden ser y hacer en sus vida. Así el desarrollo es mucho más que el crecimiento económico, este es solo un medio -uno de los más importantes- para expandir las opciones de la gente.” (PNUD, 1990)

tiempos de viaje y la comodidad al interior de los transportes son deficientes, aspectos por los cuales existen ciertas comunas o áreas dentro de la región que no pueden integrarse con el resto del territorio de manera adecuada.

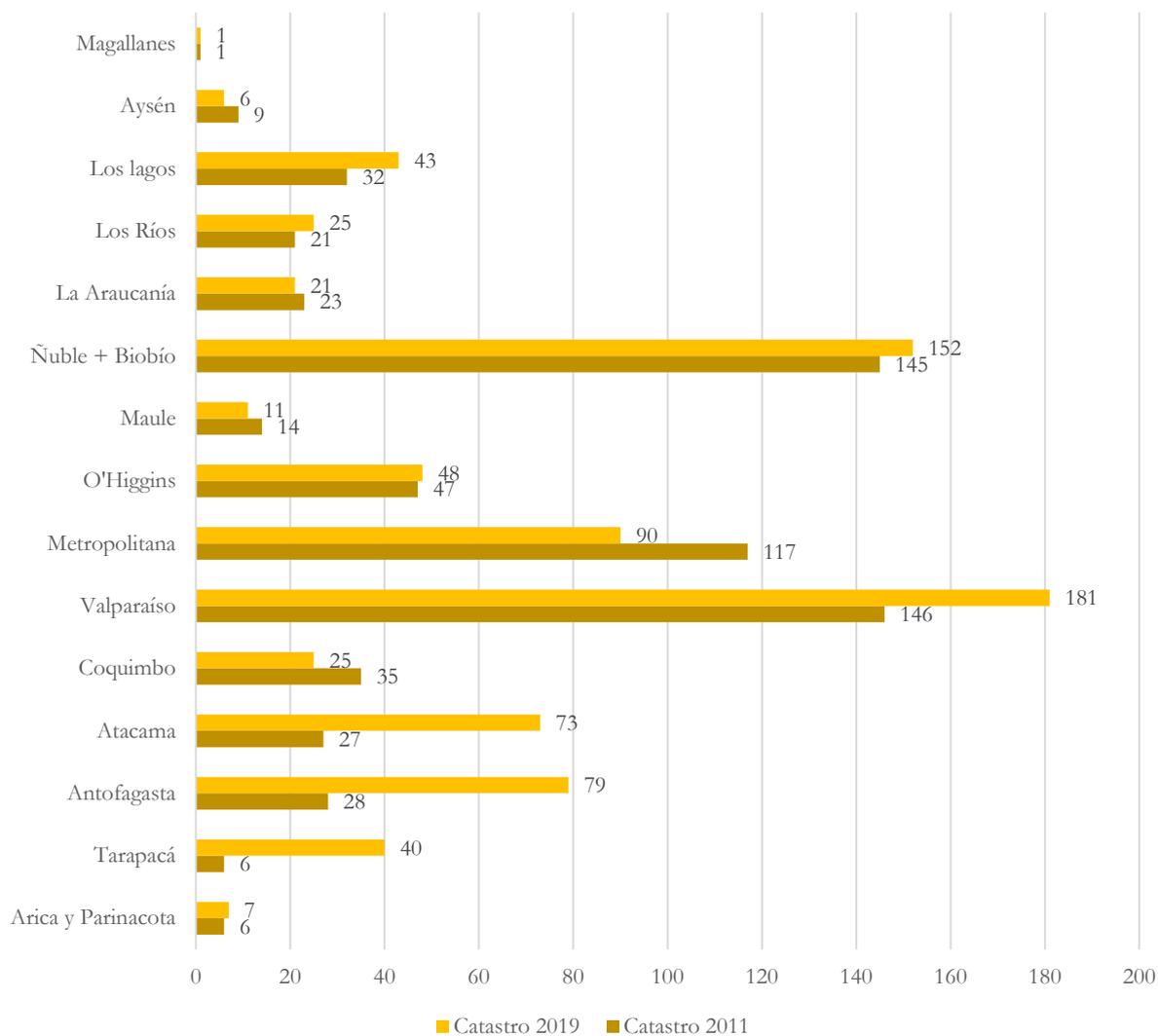
Asimismo, existen ciertas áreas de la región que no poseen infraestructura ni equipamiento urbano, así como también ausencia de áreas verdes y espacios de recreación que permitan la sociabilización, marginando a ciertos grupos de la población, principalmente sectores con campamentos o poblaciones con condiciones de habitabilidad altamente precarias. Y si bien se han realizado obras que tiendan a mejorar la conectividad entre los diferentes sectores dentro de la RMS, como la construcción de autopistas interurbanas, son estas mismas autopistas las que con su trazado han separado barrios, marginando más que conectando ciertas áreas, junto con contribuir con el deterioro de la habitabilidad del lugar. Lo anterior es un claro reflejo de la descoordinación existente en la planificación urbana, la que ha se ha venido desarrollando sin consultar previamente a los ciudadanos ni ha considerado una visión regional integral a largo plazo, desencadenando exclusión social y malestar ciudadano, al sentir los habitantes que existen ciertas áreas que deben asumir el costo de la modernidad, generalmente las más vulnerables.

En relación con la segregación espacial en la RMS, al igual que la mayoría de las ciudades latinoamericanas, está determinada por el nivel socioeconómico en donde los grupos con mayores ingresos viven en barrios periféricos exclusivos, conectados al centro de la ciudad a través de las autopistas interurbanas, mientras que los grupos más vulnerables habitan en la periferia de la ciudad en sectores con mala conectividad.

Sin embargo, la segregación más crítica se encuentra en el caso de los asentamientos precarios o campamentos, en donde sus habitantes se encuentran marginados de los bienes, servicios y oportunidades que tiene la ciudad y la sociedad. En ese sentido, la RMS a pesar de contar con la mayoría de los recursos sociales y económicos del país se encuentra en el tercer lugar de las regiones con mayor números de campamentos a nivel nacional (gráfico 8), en donde habitan según cifras del MINVU alrededor

de 5.991 familias (gráfico 9)³⁹. Es interesante destacar que, si bien existió una disminución en la cantidad de campamentos en la RMS en relación al año 2011, aumentó la cantidad de familias que viven en ellos, dando cuenta de que la situación se ha agudizado dentro de los campamentos ya existentes.

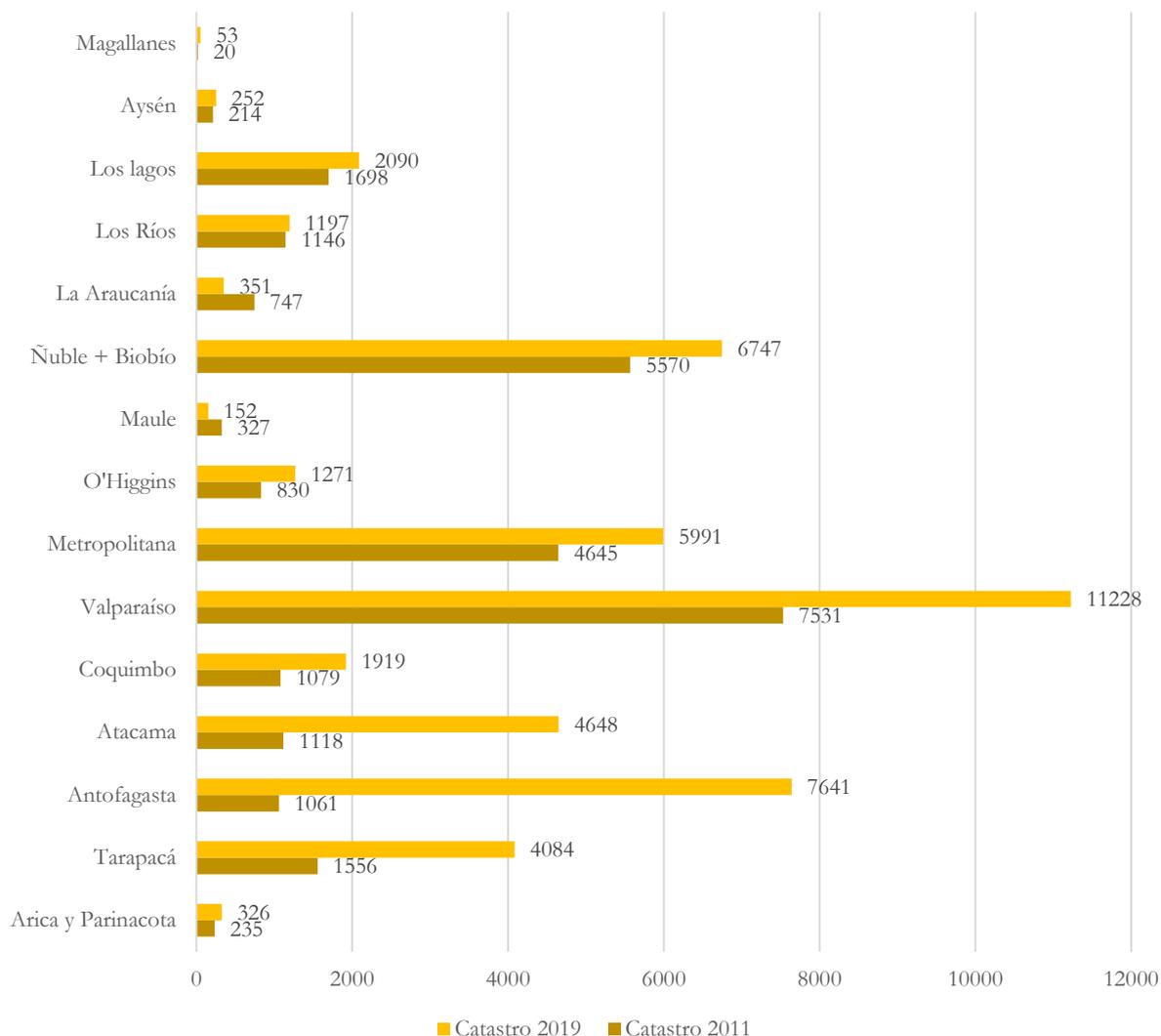
Gráfico 8: Campamentos por región



Fuente: Catastro Nacional de Campamentos, MINVU 2019

³⁹ En el mes de marzo de este año, Techo Chile presentó algunos resultados del catastro actualizado en el año 2020 y las cifras son dramáticas, en tanto a nivel nacional se registran más de 81.000 familias viviendo en asentamientos precarios y en el caso de la RMS, la cifra se multiplica casi cuatro veces, llegando a 19.444 familias.

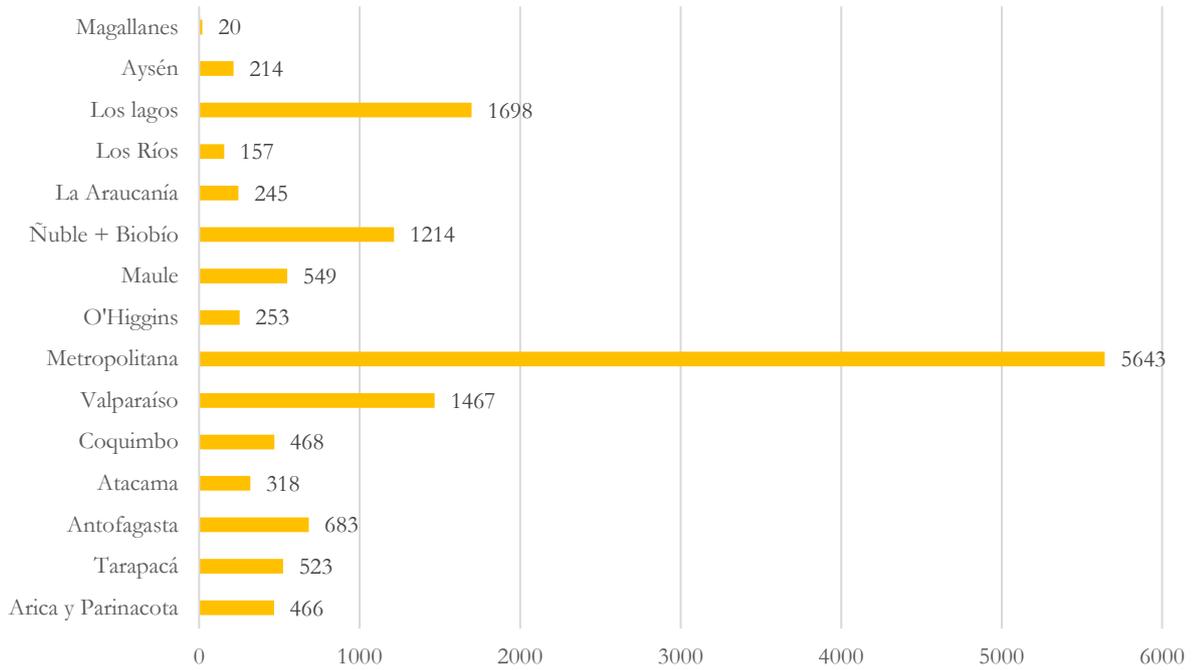
Gráfico 9: Concentración de hogares en campamentos por región



Fuente: Catastro Nacional de Campamentos, MINVU 2019

Adicionalmente, otra manera de observar cómo se manifiesta la segregación en la RMS es a través de identificar aquellas personas que no cuentan con una vivienda, expresión más radical de la segregación ya que son personas que no cuentan con las mínimas condiciones para integrarse socialmente. La RMS sobresale frente al resto de las regiones por ser la región con mayor número de personas en situación de calle (gráfico 10), situación paradójica ya que es la región que concentra mayores recursos materiales y sociales.

Gráfico 10: Personas en situación de calle por región



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, 2018.

En relación con la conectividad al interior de la región, desde que fue implementado el sistema de transporte Transantiago en el año 2007, la congestión vial ha aumentado significativamente (tabla 1), desencadenando una mala percepción hacia este por parte de la población usuaria debido a los problemas de frecuencia, calidad de servicio y malas condiciones del trayecto, incentivando indirectamente el uso del transporte privado. En consecuencia, esto impacta en aumentar la congestión de las vías de la ciudad y en los tiempos de viaje de la población que se moviliza, del mismo modo que aumenta la segregación en los sectores donde habitan aquellos usuarios de menores ingresos, quienes al no tener alternativas de transporte son los principales afectados.

Tabla 2: Evolución del indicador de congestión en la red vial del Gran Santiago

Año	Porcentaje de la red saturada al 90% de capacidad
1997	5,4%
2001	13,1%
2005	11,7%
2010	17,4%

Fuente: Estudio Tarifación Vial por Congestión para la Ciudad de Santiago, PNUD 2009

Inequidad

La inequidad es otra de las barreras para el desarrollo humano, y hace referencia a la distribución inadecuada de las oportunidades sociales que les permiten a los individuos avanzar en sus proceso de desarrollo, tanto en el ámbito espacial, ingresos, en el acceso a la educación, trabajo, vivienda, género, entre otras (PNUD, 2012).

En ese sentido la desigualdad de ingresos juega un rol fundamental, ya que es el punto de partida para la desigualdad de oportunidades, apuntando a la posibilidad que tienen las personas de conseguir los medios económicos que les permitan tener una vida más digna. Y en caso de Chile y particularmente en la RMS, a pesar de los avances económicos obtenidos en el último tiempo, siguen existiendo grupos de la población altamente vulnerables debido a sus bajos ingresos y la situación de desigualdad en la que se encuentran. Lo anterior puede observarse en cómo se encuentra distribuida espacialmente la pobreza, dando cuenta de una distribución concentrada en las comunas periféricas de la región, no existiendo una mezcla socioeconómica con aquellas comunas más acomodadas (tabla 3).

Tabla 3:

Estimaciones de tasa de pobreza por ingresos por comuna en la RMS, 2017

Nombre comuna	Número de personas en situación de pobreza por ingreso	Porcentaje de personas en situación de pobreza por ingresos 2017
Santiago	5.210	4,1%
Cerrillos	3.826	6,5%
Cerro Navia	9.046	7,6%
Conchalí	6.653	7,4%
El Bosque	14.680	9,6%
Estación Central	5.382	5,8%
Huechuraba	4.917	5,6%
Independencia	3.492	8,5%
La Cisterna	4.004	6,6%
La Florida	17.385	4,5%
La Granja	5.308	4,8%
La Pintana	27.822	14,1%
La Reina	875	1,0%
Las Condes	558	0,2%
Lo Barnechea	3.593	2,8%
Lo Espejo	5.811	6,7%
Lo Prado	4.635	5,8%
Macul	6.275	7,5%
Maipú	28.806	2,6%
Nuñoa	1.143	0,9%

Pedro Aguirre Cerda	4.841	6,2%
Peñalolén	11.033	4,4%
Providencia	513	0,4%
Pudahuel	24.889	8,2%
Quilicura	15.317	5,7%
Quinta Normal	2.753	3,7%
Recoleta	7.251	6,9%
Renca	4.530	3,7%
San Joaquín	3.315	5,2%
San Miguel	2.945	4,8%
San Ramón	3.390	4,6%
Vitacura	99	0,1%
Puente Alto	63.255	7,3%
Colina	7.919	6,4%
Lampa	2.861	3,6%
San Bernardo	31.280	9,4%

Fuente: CASEN, 2017

Adicionalmente, al interior de la región también existen diferencias evidentes entre las provincias que componen la RMS respecto a los niveles de ingresos. Mientras que en la provincia de Santiago el ingreso promedio por hogares supera el \$1.000.000 (alrededor de 1.140 euros), esta cifra está por sobre el ingreso promedio nacional situado en \$858.987 (900 euros aproximadamente), en contraste por ejemplo con la provincia de Melipilla donde el ingreso promedio apenas supera el \$650.000 (en torno a los 700 euros). Cinco de las seis provincias que componen la RMS se encuentran por debajo del promedio nacional, registrando un ingreso promedio (\$756.319, es decir alrededor de 800 euros) cercano a los dos tercios de lo que presenta la provincia de Santiago (Tabla 4).

Tabla 4: Ingreso autónomo e ingreso monetario del hogar según provincia RMS

Provincia	Ingreso autónomo en el hogar	Ingreso monetario en el hogar
Santiago	1.060.283	1.082.256
Cordillera	835.374	854.073
Chacabuco	653.958	681.917
Maipo	733.758	758.385
Melipilla	632.328	662.250
Talagante	806.445	834.971
Total Región	1.063.093	1.084.766
Total Nacional	832.072	858.987

Fuente: Elaboración propia según CASEN 2015

Asimismo, existe una alta desigualdad de oportunidades de acceso a la vivienda en comparación con las otras regiones del país, evidenciado en el

déficit de vivienda que existe en la RMS expresado a través de los índices de allegamiento, aquellas familias que comparten vivienda con otros familiares ya que no pueden acceder a la propia; y de hacinamiento, que es la densidad de ocupación física al interior de la vivienda. Estos indicadores dan cuenta de un déficit de viviendas que obliga a que las familias deban agruparse para su convivencia, concentrándose en los sectores de más bajos recursos. En el RMS el índice allegamiento, según los datos entregados por el Censo 2017, alcanza el 2,44%, cifra por sobre el valor a nivel nacional. En el caso del hacinamiento en la RMS, esta cifra también está por sobre el promedio nacional, con un 8,21% de hogares con hacinamiento (Tabla 5).

Tabla 5: Porcentajes de viviendas en situación de allegamiento externo y hacinamiento.

Región	Allegamiento externo (%)	Hacinamiento (%)
RMS	2,44	8,21
Chile	1,86	7,34

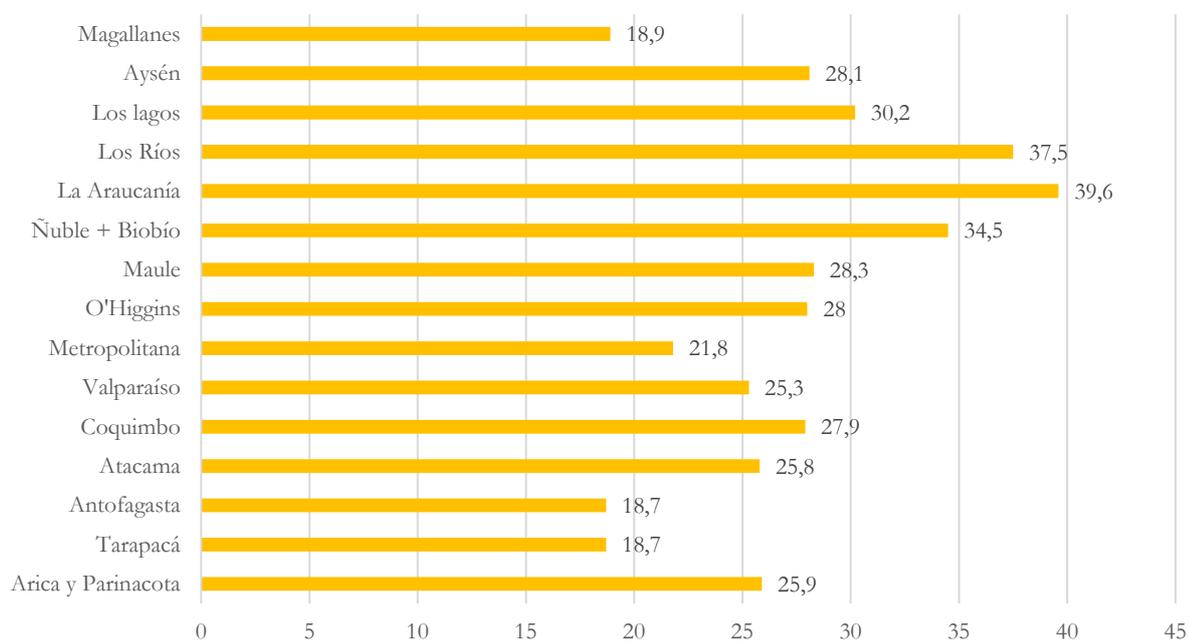
Fuente: Censo, INE, 2017

Nivel de participación de los ciudadanos

Esta barrera se encuentra relacionada con la insustentabilidad, concepto referido a la baja capacidad o incapacidad de las personas para desplegar sus potencialidades sin comprometer a las futuras generaciones de replicar lo mismo (PNUD, 2012). No sólo está referido a temas medioambientales, sino que también apunta al desarrollo de relaciones de solidaridad y reciprocidad entre las personas, así como también con las instituciones. En la RMS, al igual que en el resto del país, se perciben problemas de participación de los ciudadanos en organizaciones sociales, lo que atenta con la reducción del capital social.

El nivel de participación en organizaciones sociales en la RMS es de los más bajos a nivel nacional (gráfico 11), en comparación con el resto de las regiones. Independiente de cuales sean las causas de aquello, esta es una señal de que las personas no perciben que existan organizaciones en las cuales puedan apoyarse, situación que les resta oportunidades para ampliar sus diferentes capacidades e impidiendo el desarrollo de capital social para las generaciones que vendrán.

Gráfico 11: Porcentaje de personas de 12 años o más que participan en organizaciones sociales o grupos organizados



Fuente: Casen, 2015

Habiendo puesto en contexto la situación de la ciudad de Santiago y las distintas manifestaciones de desigualdad que presenta, pasaremos a describir y analizar la experiencia chilena de recuperación de barrios.

CAPÍTULO 10: PROGRAMA DE RECUPERACIÓN DE BARRIOS QUIERO MI
BARRIO

Previo al primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010), la preocupación y esfuerzos en materia habitacional de los gobiernos democráticos de la Concertación habían tendido a reducir el déficit cuantitativo de viviendas, siendo las familias en condición de allegamiento el foco de atención. A pesar de los significativos progresos cuantitativos obtenidos, éstos no se vieron reflejados en términos cualitativos, emergiendo un parque habitacional obsoleto, con una acentuada segregación y deterioro urbano, que adolece de diferentes problemas. Entre ellos destacan su ubicación periférica, déficit en espacios públicos y equipamiento comunitario, baja calidad presentada en la solución arquitectónica de las viviendas que los componen, bajos niveles de organización y participación de sus habitantes, inseguridad ciudadana, delincuencia, entre otros (Hidalgo, 2019).

Y ya siendo presidenta, en su discurso ante el Congreso Nacional del 21 de mayo del 2006, Bachelet señalaba:

“Aumentaremos la superficie mínima de las viviendas nuevas. Y apoyaremos a las familias que quieran ampliar sus casas y departamentos. ¡Porque queremos garantizar condiciones dignas para todas las personas! Y lo más importante: mejoraremos el entorno en que vivimos los chilenos. En los últimos 16 años hemos estado abocados fundamentalmente a construir viviendas por el gran déficit que teníamos. Ahora nos centraremos en construir barrios. Queremos barrios seguros, iluminados, con áreas verdes y con espacios para el deporte y la vida al aire libre. Más plazas y más parques. Repararemos calles y veredas. Eliminaremos micro-vertederos y estimularemos los programas de limpieza y aseo. Los chilenos tenemos el derecho de vivir en vecindarios más acogedores.

Recuperaremos los barrios consolidados que con el paso del tiempo se han ido deteriorando. Es una de las 36 medidas. Se trata de ir abordando, con creatividad y participación activa de los vecinos, las acciones necesarias para mejorar las condiciones de 200 barrios en todo Chile. Esta tarea irá de la mano con la política de recuperación de barrios patrimoniales. (Bachelet, 2006)”

En este escenario, Bachelet promulga la “Nueva Política Habitacional de mejoramiento de la calidad y la integración social”, emergiendo -como habíamos señalado previamente- por primera vez el objetivo de “integración social” dentro de una política habitacional. En consecuencia, se propusieron diversas acciones, dentro de las cuales surge el “Programa de recuperación de Barrios” conocido como “Quiero mi Barrio” (PQMB), como el primer programa que atendía el deterioro de los barrios que formaban parte de la solución habitacional entregada por el Estado. Esto significó una innovación en las políticas socio-urbanas chilenas, modificando el referencial desde la “cantidad” hacia la “calidad” de las viviendas y los barrios construidos (Ulriksen, 2019). En consecuencia, este programa estaba dirigido a “barrios que presenten problemas de deterioro urbano y habitacional, segregación y vulnerabilidad social que son recuperados a través de mejoramiento y/o dotación de espacios públicos, equipamiento comunitario y entornos barriales, y del fortalecimiento de la participación de vecinos y vecinas” (Saborido, De La Barrera, & Saavedra, 2017).

El PQMB surge, entonces, como un programa que ofrece algunas innovaciones dentro de cómo se venían pensando y formulando las políticas urbanas en Chile. La tradición que lo precede y que surge en época de dictadura militar, tiene un fuerte enfoque vivendista, es decir, suplir la carencia de viviendas en la población era el principal horizonte de estas políticas al mismo tiempo que se enmarcan en una política urbana basada en un desarrollo fundado en conceptos neoliberales, lo que modifica la concepción de la política de desarrollo urbano, concluyendo en un reordenamiento del espacio urbano que lleva al límite la segregación socio-espacial (Sepúlveda y Larenas, 2010). Ya hemos mencionado que recién en el año 2000 emerge en el discurso político y público el interés por las problemáticas de la calidad de vida en la ciudad, aunque el gobierno de turno de esos años pone el acento en la construcción y consolidación de grandes proyectos urbanos que puedan ser considerados como hitos y un legado para las ciudades. En el año 2006 de complejiza lo anterior y devela un aparente cambio de paradigma para comprender las políticas urbanas, transitando hacia ejes prioritarios de calidad e integración social abordados desde la participación social, ante lo cual se construye al habitante como un ente articulador y protagonista de la producción del hábitat. Esto integra, al menos en el discurso, un énfasis redistributivo en la producción de bienes

urbanos, lo que se tensiona con la cultura individualizadora existente en el país⁴⁰.

Por otra parte, un concepto importante del que se apropia el PQMB es el del “Derecho a la Ciudad”, tal como lo explica Luis Eduardo Bresciani⁴¹ en el “II Foro Internacional de Recuperación de Barrios” (MINVU, 2009), quien a partir de lo que conceptualiza como tendencias de lo que se está dando en la ciudad, entrega algunos enfoques para construir una visión urbana, donde:

“El concepto de “derecho a la ciudad”, que no es solamente el derecho de acceso al suelo urbano, sino el derecho de todos los ciudadanos a tener garantías de igualdad en la disponibilidad de bienes públicos.” (MINVU, 2009).

Así el escenario se configura como las llamadas políticas de tercera generación, es decir, que su foco está puesto en corregir los efectos negativos que la propia política ha provocado en los territorios y comunidades. Con esta línea de trabajo impulsada desde la presidencia es que el PQMB se enfoca en una nueva etapa de cómo se construye la ciudad, con una estrategia *bottom-up*, desde los vecinos y el barrio, cuya intención es la recuperación física, el fortalecimiento del tejido social y la recomposición de la comunidad. El desafío principal del PQMB es “el barrio”, que es trabajado como un territorio conceptual, complejo de entender, y que su definición se vuelve abstracta y dinámica (MINVU, 2010), aunque progresivamente logra elaborarse una definición operativa de barrio:

“Un barrio corresponde a un territorio con límites reconocibles por sus habitantes y los externos, conformado por una o varias unidades vecinales, poblaciones o conjuntos habitacionales, que comparten factores de identidad o pertenencia dados por su localización o configuración espacial, geográfica y ambiental,

⁴⁰ A propósito de estas tensiones que instala el PQMB Víctor Orellana en su artículo “Exigir a los pobres. La participación como principio abusivo de la política social” publicado en 2016 en el N°13 de Revista Rumbos, ofrece un agudo análisis de la política social poniendo especial énfasis en este programa.

⁴¹ En ese momento Jefe de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Posteriormente fue presidente de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, entidad creada para dar seguimiento a la Política Nacional de Desarrollo Urbano lanzada en 2014. Actualmente es Director de la Escuela de Arquitectura de la Universidad Católica de Chile.

por el tipo de vivienda, por una historia común o, por compartir equipamientos, espacios públicos, servicio, transporte y/o comercio.” (MINVU, 2018)

Desde el año 2015 se trabaja con 5 Tipologías de Barrio (SEDB, 2015, págs. 3-4):

- a. **Barrios Vulnerables:** Aquellos que presentan déficit o deterioro urbano, una imagen ambiental degradada, limitado acceso a bienes y servicios de la ciudad, con problemáticas sociales vinculadas a vulnerabilidad, segregación, estigma, inseguridad y desconfianza vecinal, en su mayoría emplazados en una zona prioritaria, definida como tal por el MINVU mediante resolución.
- b. **Barrios de Condominios de Viviendas Sociales:** Aquellos constituidos mayoritariamente por copropiedades, conformadas por unidades cuyo avalúo fiscal no excede de 650 Unidades de Fomento (UF).
- c. **Barrios Críticos o Emblemáticos:** Aquellos que, sin estar necesariamente emplazados en zonas prioritarias, presentan deterioro grave y/o problemas estructurales, déficit de infraestructura urbana y habitacional, y que enfrentan problemáticas sociales particulares asociadas a la concentración de población en situación de vulnerabilidad e inseguridad, por lo que requieren de una intervención pública multisectorial concertada con los Gobiernos Locales y la concurrencia de otros sectores.
- d. **Barrios Patrimoniales:** Aquellos que pertenecen a un territorio que presenta historia e identidad común, contiene inmuebles de Conservación Histórica o Monumento Histórico; o presenta carácter patrimonial en virtud de declaratorias de Zona Típica por el Consejo de Monumentos Nacionales o Zona de Conservación Histórica según el Plan Regulador Comunal, o Zona de Interés Patrimonial declarada por la SEREMI. Esta tipología de barrios podrá incluir toda o una parte de la zona declarada como tal. La recuperación de estos barrios será conforme a los lineamientos patrimoniales que rigen a las respectivas declaratorias, coordinando la intervención multisectorial en el territorio.
- e. **Barrios de Interés Regional:** Aquellos sectores urbanos o pequeñas localidades, que se insertan dentro de Programas o Políticas Gubernamentales, en los cuales sea pertinente la

conurrencia de este Programa para incrementar el desarrollo de proyectos, obras y/o iniciativas de mejoramiento barrial.

Para la selección de un barrio, los Municipios cuya población sea igual o superior a los 20.000 habitantes están en condiciones de postular aquellos barrios que consideran que cumplen con las características de vulnerables o condominios sociales indicadas en las tipologías. En los casos de aquellos barrios que se consideren críticos o emblemáticos, patrimoniales o de interés regional, es el MINVU el que los postula. Asimismo, es condición para postular que los barrios cuenten con un número de viviendas que se encuentre en el rango de las 250 a las 500 unidades.

Modelo de gestión

El objetivo general del programa es “contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de barrios que presentan problemas de deterioro urbano y vulnerabilidad social, a través de un proceso participativo de recuperación de los espacios públicos y de los entornos urbanos de las familias” (Decreto Supremo N° 14, 2007). Sus objetivos específicos son: recuperar espacios públicos deteriorados, mejorar condiciones del entorno, fortalecer las relaciones sociales y propiciar barrios más integrados socialmente.

El modelo de gestión del programa, en una primera fase, se encontraba constituido por dos componentes, los cuales a su vez eran producidos por sus respectivos planes de gestión, además de tres ejes transversales. En primer lugar, el componente social orientado a los habitantes de los barrios, referido a recuperar confianzas y a promover la asociatividad y la participación de los vecinos en el proceso de mejoramiento de los espacios intervenidos, así como también al mejoramiento de la convivencia social al interior del barrio, apropiándose de los equipamientos comunitarios y entornos barriales. Este componente se materializa a través del Plan de Gestión Social (PGS) que incluye una serie de proyectos sociales asociados al desarrollo de los ejes transversales establecidos en el Programa. En segundo lugar, el componente urbano, orientado al barrio, referido a enfrentar problemas de deterioro urbano a través de la dotación y mejoramiento de espacios públicos, equipamientos comunitarios y entornos barriales. Este componente se materializa a través del Plan de Gestión de

Obras (PGO), el cual incluye una cartera de proyectos de infraestructura priorizados por los vecinos según sus demandas.

No obstante, derivado de la propia evaluación del programa, se han ido incorporando diversos ajustes. En el ámbito específico del modelo de gestión, desde el año 2015 (SEDB, 2015), es el municipio la entidad encargada de implementar el programa mediante el Plan de Gestión Social (PGS) y el Plan de Gestión de Obras (PGO), además de la Estrategia Habitacional, la Estrategia Comunicacional y la Gestión Multisectorial, los que se definen de la siguiente manera:

- a. **Plan de Gestión Social (PGS).** La formulación del Plan de Gestión Social debe identificar proyectos⁴² asociados a estrategias que articulen metodológicamente la intervención, es decir, las estrategias de inserción territorial, de animación sociocultural, socioeducativa, de desarrollo local, de redes, de educación ambiental o de salida territorial. Dichos proyectos deben orientarse según las tres categorías de trabajo que el Programa define: apropiación y uso, asociatividad y convivencia vecinal, considerando a su vez los ejes transversales.
- b. **Plan de Gestión de Obras (PGO).** El Plan de Gestión de Obras está constituido por las obras que se construirán a través de los circuitos o vías relevantes, vinculando proyectos clave en lugares estratégicos. Por tanto, la propuesta de intervención física del Programa debe orientarse a producir sistemas de proyectos por sobre carteras desvinculadas, donde cada uno de ellos contribuye a un total sinérgico, relevando y/o intencionando circuitos y relaciones entre proyectos y obras claves, así como vincular espacialmente el barrio con su entorno inmediato y el sistema de funcionamiento de la ciudad o comuna.
- c. **Estrategia Habitacional:** En el contexto del Programa, la Estrategia Habitacional del Barrio debe comprender que, si bien la intervención de la vivienda es abordada a través de proyectos individuales de la familia beneficiaria, se espera que la incorporación de la recuperación de la vivienda configure proyectos de mirada colectiva que integren la vivienda como un instrumento para la

⁴² Conjunto interrelacionado de actividades para resolver un problema determinado en un espacio territorial.

revitalización y la recuperación del barrio. En dicha Estrategia se deberán definir las líneas de acción para el barrio en términos habitacionales, como proyectos que atiendan: redes de servicio; adaptación de las viviendas para personas con discapacidad y/o adulto mayor; medio ambiente con inclusión de proyectos en la línea de la eficiencia energética; identidad y patrimonio con intervenciones en fachadas, así como recuperación de elementos simbólicos para la historia del barrio.

- d. **Estrategia Comunicacional.** La Estrategia Comunicacional tiene como objetivo general contribuir al éxito del proceso de recuperación del barrio a través de procesos comunicacionales que releven el sentido e informen a la comunidad del proceso y los proyectos del Programa. Además, busca promover la participación activa de los vecinos y vecinas en el proceso de recuperación del barrio. Es una herramienta de apoyo a la gestión del Programa y a la ejecución del Plan Maestro.
- e. **Gestión Multisectorial.** La gestión multisectorial implica establecer alianzas, compromisos y coordinaciones con actores e instituciones públicas y privadas, generando sinergias que potencien el impacto del Programa. A través de la gestión multisectorial se busca abordar más integralmente los intereses y necesidades del barrio, generando alianzas que refuercen la gestión social y de obras del Programa, generen una red de intercambio entre el barrio y actores públicos, privados y de la sociedad civil, y contribuyan a resolver otras problemáticas sentidas por la comunidad y que no necesariamente se abordan por los Planes de Gestión.

Adicionalmente, estos planes y estrategias trabajan en función a 3 ejes transversales (SEDB, 2015, págs. 7-8):

- a. **Identidad y Patrimonio.** Se refiere a aquella dimensión que establece elementos que desde la perspectiva simbólica social y física caracterizan al barrio como una unidad territorial única. Los componentes de este eje transversal se construyen a partir de elementos específicos que refuerzan la memoria colectiva y el sentido de pertenencia al barrio, recogiendo los modos de habitar tradicionales y valorizando las condiciones territoriales de cada

barrio. En la práctica esto se traduce en actividades del siguiente tipo:

- Producir un registro audiovisual de la memoria colectiva que sirva de base para la historia del barrio
- Conocer la percepción que tienen los barrios vecinos sobre el barrio intervenido, con la finalidad de visualizar futuras posibles estrategias de acercamiento
- Coordinar acciones de gestión cultural
- Reconstruir y difundir la historia del barrio

b. **Medio Ambiente.** Se refiere a la dimensión socio ambiental que hace del barrio una unidad territorial única, desde un punto de vista geográfico, los recursos naturales, sociales, además de cómo los modos de habitar integran los recursos existentes y generan condicionantes ambientales positivas en la regeneración urbana. Se integran simultáneamente los medios natural, construido y social, de tal forma de fomentar la regeneración urbana de manera sostenible. En concreto, las actividades que se promueven son las siguientes:

- Promover la creación de un grupo medioambiental que lidere acciones relacionadas.
- Diseñar en conjunto con vecinos y alguna institución experta en el tema, un folleto informativo sobre el problema medioambiental, sus consecuencias y posibles soluciones.

c. **Seguridad.** Se refiere a aquella dimensión que reconoce en la Seguridad Humana un aporte en la regeneración urbana, entregado por Naciones Unidas, de las cuales recoge cuatro categorías, las que son los componentes de este eje: Comunitaria, Alimentaria, Ambiental y Personal. Este eje promueve procesos y relaciones seguras entre los habitantes más la prevención y reducción de exposición al riesgo de un barrio. No obstante, en la práctica el tratamiento de la seguridad se reduce a la seguridad ciudadana y se promueven acciones en esa dirección:

- Diseñar iniciativas que permitan mitigar la percepción de inseguridad en el barrio
- Coordinar acciones de seguridad ciudadana con el Ministerio del Interior

Un aspecto muy relevante del programa es que para el trabajo comunitario se integra la figura del Consejo Vecinal de Desarrollo (CVD), que pretende integrar nuevos actores al territorio, como lo son las Juntas de Vecinos, Actores Formales, Actores Informales y vecinos. El CVD actúa como representante del barrio en todo aquello relacionado con el PQMB.

Un mayor detalle de los actores que participan de la intervención es el siguiente:

- **Consejo Vecinal de Desarrollo (CVD):** es una organización comunitaria constituida con un objetivo funcional de acuerdo a la Ley N°19.418, la que actuará en representación del barrio. Estará integrada por representantes de organizaciones sociales, líderes naturales, actores locales relevantes y representantes de entidades públicas y/o privadas presentes en el territorio, tales como la Municipalidad y la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo⁴³.
- **Municipio:** actor territorial orientador en la coherencia y desarrollo entre el Contrato de Barrio y los lineamientos planteados en el plan de desarrollo comunal e inversiones municipales programadas.
- **Equipo ejecutor del Programa:** actor encargado de implementar las fases I, II y III del Programa en el barrio, contratado por el Municipio respectivo y supervisado por la SEREMI respectiva. El equipo deberá estar conformado por al menos tres profesionales con las funciones de Jefe de Barrio, encargado de PGS y encargado de PGO.
- **Entidad ejecutora de las obras físicas:** institución responsable de la ejecución de las obras físicas contratadas según el Contrato de Barrio.

⁴³ No es menor el hecho que existiendo organizaciones sociales en el territorio se cree esta nueva organización, aparentemente articuladora de las múltiples formas de asociación que funcionan en las áreas intervenidas, en tanto allí se expresan dos fenómenos interconectados que apuntan a despolitizar el quehacer de las organizaciones barriales: por una parte una suerte de democracia tutelada en tanto una organización funcional de base (el CVD es una organización que debiese operar con autonomía) incluye entre sus integrantes al municipio y al MINVU, lo cual enmarca el trabajo del CVD dentro de los límites de la intervención y, por otro lado, ello aparece como razonable en tanto la intervención requiere de gobernanza lo cual supone que no deben primar los intereses de un único actor -en este caso las organizaciones sociales del territorio- sino de todos aquellos presentes en dicho territorio y para eso es imprescindible el consenso, un consenso tutelado desde los organismos interventores. Para profundizar en el asunto se sugiere el artículo de Verónica Tapia “Geografías de la contención: el rol de las políticas de escala barrial en el Chile neoliberal” publicado en 2018 en Scripta Nova, Vol. XXII, N°592.

- **Secretaría Ejecutiva Programa Recuperación de Barrios:** unidad dependiente del Ministerio de Vivienda responsable de la operatividad del Programa. Está compuesta por un equipo interdisciplinario a cargo del diseño del Programa y sus diferentes instrumentos, así como también del monitoreo de su ejecución.
- **Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo:** responsable político del Programa, encargado de la materialización del Programa en cada uno de los barrios, coordinando la ejecución de recursos. Le corresponde, junto con el Coordinador Regional del Programa y el Director de SERVIU, constituidos como Mesa Técnica Regional, recepcionar el Plan Integral de Barrio.
- **SERVIU:** servicio del Ministerio de Vivienda, integrante de la Mesa Técnica Regional cuya función es asesorar técnicamente el desarrollo de las intervenciones físicas del Contrato de Barrio, validando diseños y avances de obras.

El Programa se organiza en tres fases de ejecución: diagnóstico y elaboración del Contrato de Barrio; ejecución del Contrato de Barrio y evaluación y cierre del Programa. La estrategia de intervención en la primera fase tiene por objetivo realizar un diagnóstico compartido sobre el barrio, que permita conocer su realidad e identificar tanto sus fortalezas como debilidades urbanas y sociales. Esto permitirá tener una visión integral sobre la realidad que se abordará y permitirá establecer directrices para ingresar al barrio y establecer relaciones de confianza con los habitantes. Adicionalmente permitirá identificar la problemática central a la cual se encuentra afectado el barrio, permitiendo desarrollar el plan integral de desarrollo local, el cual define temáticas claves a abordar en la intervención urbana y social. En esta primera fase se realizará un hito inaugural junto con una obra de confianza, con la finalidad de promover el involucramiento de los vecinos al desarrollo del Programa. Adicionalmente se realizarán las gestiones correspondientes para conformar el Consejo Vecinal de Desarrollo Urbano (CVD).

Durante la segunda fase se comienzan a implementar el PGO y el PGS a cargo del equipo ejecutor, debiendo profundizar el vínculo iniciado con los vecinos en la etapa anterior, generando confianza y potenciando a las organizaciones sociales existentes, sus dirigentes y líderes naturales de barrio. Es en esta etapa en donde se deben emplear metodologías que

apunten a obtener los productos solicitados con la mayor participación posible por parte de los vecinos, vinculándolos con el proceso de ejecución de obras. Para esto, se debe establecer una relación con el Consejo de Desarrollo Vecinal (CVD) de trabajo colaborativo, tanto en la definición como en la fiscalización del Contrato de Barrio, en las obras físicas y sociales. El Contrato de Barrio es un documento suscrito entre el CVD, el Alcalde del municipio respectivo y el Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, que contiene los compromisos contraídos entre el Estado y los ciudadanos de un barrio. Este documento está determinado por las líneas de acción del Programa y por un presupuesto previamente entregado, en donde se establecen los tiempos asociados a la ejecución de los proyectos físicos e iniciativas sociales, debiendo ser conocidos por todas las partes.

El PGS es un componente fundamental del Programa, a la vez que se complementa con el PGO, ya que tiene como objetivo mejorar los niveles de integración social, favoreciendo la participación de los vecinos en torno a la recuperación de los espacios públicos que conforman el barrio, lo que apunta a permitir robustecer sus redes vecinales y sociales. Así como en el caso del PGO, el diseño del PGS debe responder a las necesidades diagnosticadas, junto con el análisis técnico sobre las áreas temáticas prioritarias de intervención para el barrio, así como también aquellas que apunten a los ejes transversales del Programa. Para su elaboración se consideran tres etapas:

- La primera en la cual los vecinos identifican las claves de intervención y ámbitos de gestión social en función de los resultados obtenidos por medio del Diagnóstico Compartido, distinguiendo entre los ámbitos que serán posibles de abordar con el Programa y aquellos que deberán ser derivados a otras instancias.
- Una vez identificadas las claves de intervención junto con los ámbitos de gestión social, éstos últimos formarán parte del Plan Integral, el cual debe ser presentado a la Mesa Técnica Regional para su aprobación.
- En el Contrato de Barrio se precisarán los ámbitos de gestión en los que se trabajará, derivando en planes de trabajo trimestrales para su ejecución, los cuales deben adecuarse al proceso social, permitiendo alcanzar gradualmente el objetivo final.

CAPÍTULO 11: REGENERACIÓN BARRIAL Y LA TENSIÓN ESTADO-
TERRITORIO. EL CASO DE LA POBLACIÓN LA LEGUA Y EL PLAN
INICIATIVA LEGUA

Tal como lo hemos señalado en los capítulos 3 y 5 al observar los mecanismos de acceso a la vivienda de los sectores populares en el contexto chileno, se pone en evidencia que durante gran parte del siglo pasado coexistieron en el país -y particularmente en su capital, Santiago- dos modalidades complementarias, pero fuertemente tensionadas entre ellas. Por una parte, procesos de autogestión social para acceder a suelo y autoconstrucción de viviendas y ello bajo el formato de la producción social del hábitat y, por otra parte, los múltiples mecanismos y dispositivos institucionales desplegados por el Estado para el acceso a la vivienda en propiedad. Ambos fenómenos se despliegan desde los albores del siglo, pero se expresan de un modo consistente a partir de la década de 1930 y se extienden hasta inicios de la década de 1970.

Posteriormente, y en el marco del proyecto refundacional de la dictadura cívico-militar que se instala en el poder tras el golpe de estado de 1973, desde finales de dicha década la localización de la vivienda social se comienza a determinar de un modo radical por el valor del suelo financiable por los subsidios estatales, aspecto que se consolida a partir de la década de 1980. De este modo, en las últimas cuatro décadas hemos observado una creciente territorialización de la pobreza, la que en ocasiones se manifiesta en grandes conjuntos de viviendas sociales construidos a partir de la acción estatal lo que se expresa en la desigualdad como una característica preponderante de la sociedad chilena y que dispone de una manifestación espacial. En tal escenario, desde finales de la década de 1990 comienzan a surgir iniciativas públicas y privadas para intervenir en aquellos territorios concentradores de pobreza que “quedan fuera” de la distribución de la riqueza urbana. Entre los barrios prioritarios para la política destacan aquellos que son producto de la propia política de vivienda social y particularmente de aquella implementada durante los años ochenta y noventa.

Hasta solo un par de años el programa más integral y relevante en esta materia era el programa de regeneración de barrios “Quiero Mi Barrio” del Ministerio de Vivienda y Urbanismo que hemos descrito en el capítulo 10. Sin embargo, durante la implementación del mismo se diagnostica que hay barrios “problema” que superan el ámbito de actuación del programa, por lo que se hace preciso intervenirlos desde una perspectiva aún más integral y es ese el caso -paradigmático- de la población La Legua.

La población La Legua

La población La Legua es uno de aquellos barrios que ha concentrado el interés público debido a su estratégica posición en la ciudad, su consolidación como una de las poblaciones “icónicas” de Santiago, su historia y presente vinculados al mundo político de izquierda, y la presencia de diversas variables de pobreza urbana, entre ellas el narcotráfico. Debido a la demanda de parte de sus habitantes⁴⁴ para hacer frente a esta crítica situación es que el año 2010 se crea el Plan Iniciativa Legua. Este Plan incorpora en sus ámbitos de acción la seguridad, la regeneración barrial, la reactivación de las economías locales, el desarrollo social, entre otros, que son implementados por distintos ministerios y servicios, aunque finalmente la intervención es reducida a un ámbito de actuación, el control a través de la fuerza policial, cuya intervención en sus distintas etapas ha tenido una fuerte preponderancia del control y la seguridad por sobre otros ámbitos de actuación, como veremos.

La histórica (y conflictiva) relación entre La Legua y el Estado de Chile

La población La Legua está ubicada en lo que actualmente es la comuna de San Joaquín⁴⁵ de Santiago de Chile. Esta población⁴⁶ es producto de un proceso histórico de lucha y ocupación de tierras de personas sin techo y clases obreras. Debido a esto, es un territorio que ha sido foco de interés permanente para el mundo científico y político. A lo largo de su historia destacan las lógicas cooperativas de sus habitantes y su arraigo identitario con el territorio. Además, La Legua en sus inicios formaba parte de la periferia de Santiago y hoy es un barrio muy bien localizado en su

⁴⁴ Fue el párroco de la iglesia católica en la población, quien envía una carta el año 2011 al entonces Ministro del Interior y Seguridad Pública (MISP) solicitándole el “derecho a la protección” en un contexto de “violencia intolerable” producto del conocido narcotráfico que se desarrolla en la población.

⁴⁵ En 1981 se realizó la reestructuración comunal del Área Metropolitana de Santiago que implicó la subdivisión de gran parte de las 17 comunas constituyéndose un total de 34. La comuna de San Joaquín creada en el marco de dicha reestructuración se sitúa en lo que correspondía al área oriente de la comuna de San Miguel.

⁴⁶ La denominación de “población” no resulta menor pues ella connota un proceso de producción social del hábitat que de un modo u otro expresa una acción permanente de sus habitantes (los pobladores) por reivindicar ese hábitat como propio y disputarlo material y simbólicamente a la creciente amenaza de la ciudad formal. Asimismo, no nos referimos a La Legua como un “barrio” - que es el tratamiento habitual que se le hace desde la política pública- puesto que ello invisibiliza las dimensiones socio-políticas que permiten comprender la complejidad de este territorio.

pericentro, puesto que se ubica solo a una legua⁴⁷ de la Plaza de Armas, uno de los principales hitos del centro histórico de la ciudad de Santiago.

Si bien para las definiciones de planificación territorial comunal La Legua conforma un solo territorio, su proceso de poblamiento ha gatillado que entre sus habitantes se puedan identificar tres sub-territorios legüinos: La Legua Vieja, La Legua Nueva y La Legua Emergencia, todas con perfiles espaciales y sociales distintivos.

La Legua Vieja

Los primeros indicios archivísticos identificados señalan que La Legua comienza su poblamiento desde principios del siglo XX. Las cartografías de principios de siglo sobre Santiago revelan la condición periférica de la comuna de San Miguel donde se ubicaban la Chacra La Legua de Macul y Viña La Legua, terrenos netamente agrícolas. Ya en la década de 1930, y gracias al proceso de expansión de Santiago, se comienzan a observar los primeros poblamientos en estos sitios a través de las denominadas “tomas de terreno”⁴⁸ (de Ramón, 2000)

La Legua se comienza a urbanizar en el sector de Viña La Legua, poblándose principalmente por obreros del norte de Chile que trabajaban el salitre, y que quedan cesantes luego de la crisis del mineral. Hoy esta urbanización es denominada como Legua Vieja.

Actualmente La Legua Vieja se muestra como un barrio apacible y bucólico, con una presencia importante de personas mayores y con equipamiento y servicios que en número y características parecen adecuados en términos de la escala del barrio. En términos arquitectónicos y urbanísticos constituyen una expresión propia de su época (década de 1930 específicamente) con viviendas autoconstruidas, pero acogiéndose a normas de edificación puesto que se configuran fachadas continuas además que hay una estructura urbana

⁴⁷ Equivalente a 4,8 kilómetros.

⁴⁸ Hasta mediados de los años cincuenta las tomas de terrenos eran ocupaciones de suelo urbano habitualmente de bajo valor o de carácter agrícola y localizado en áreas periféricas de la ciudad, además eran silenciosas, paulatinas y no operaban necesariamente como mecanismos de presión hacia el Estado. Posteriormente, a partir de la segunda mitad de la década del cincuenta hasta principios de los años setenta, las tomas de terreno adquirieron una dimensión sociopolítica porque comenzaron a operar como mecanismos de disputa por suelo urbano y como mecanismos de presión al Estado para acceder a la vivienda.

regular de tipo damero conformando manzanas homogéneas y lotes relativamente estandarizados en su interior. A ello hay que agregar que no se aprecian signos de deterioro importante al circular por calles y veredas, constatándose un adecuado estado de conservación, lo cual denota también una preocupación de los vecinos por mantener las áreas colindantes de sus viviendas, no obstante, se aprecian algunos conflictos puntuales por la presencia de talleres mecánicos que ocupan calles y veredas con los automóviles que se encuentran en reparaciones.

La Legua Nueva

A comienzos de la década de 1940 se comienza a visibilizar un poblamiento hacia los paños agrícolas del interior, urbanizándose hacia el costado oriente de la Legua, sector hoy denominado Legua Nueva. Este poblamiento surge de la necesidad de acceso a la vivienda propia de familias desalojadas de tomas de terreno y conventillos⁴⁹.

En la actualidad, La Legua Nueva puede caracterizarse como el área de la población que concentra los principales servicios (en la parte nororiente de la población) lo que le otorga ciertos atributos de centralidad (sucursal bancaria, cuartel de bomberos, centro comunitario, parroquia católica e iglesias evangélicas, escuelas, teatro comunitario y, además, el mercado semanal funciona allí). Esta condición de centralidad significó también que las principales obras de mejoramientos urbanísticos implementadas en el marco de la Iniciativa Legua se hayan desplegado en este eje: ensanche de la vía, construcción de ciclovías, construcción de la plaza Salvador Allende, construcción de jardineras, renovación de luminarias, entre varias otras obras.

Asimismo, y probablemente por estos atributos, la Legua Nueva muestra más elementos de vida urbana: mayor y más diverso flujo y/o permanencia de personas a lo largo del día, mayor circulación de vehículos (de uso particular pero también vehículos de reparto que abastecen los comercios, vehículos de servicios públicos que operan en la población). Acá también se trata de una zona con edificaciones autoconstruidas y en donde se combinan

⁴⁹ El conventillo corresponde a un tipo de vivienda colectiva precaria en extensión. En ocasiones corresponde a antiguas casonas que han sido sometidas a múltiples subdivisiones para acoger bajo la modalidad de arrendamiento informal a familias de bajos ingresos.

fachadas continuas con viviendas con antejardín y en ambas tipologías se aprecian distintos niveles de intervención que ofrecen una imagen diversa que da cuenta también de una cierta diversidad en las familias que las habitan.

La Legua Emergencia

Terminada la década de los cuarenta comienza a consolidarse la construcción en el sector norponiente de La Legua. En estos terrenos se construyeron viviendas de emergencia⁵⁰ para pobladores que fueron reubicados de conventillos degradados o que venían de “poblaciones callampa”, conformándose así el sector conocido como Legua de Emergencia, la cual en los años cincuenta se consolidó como el último de los tres sectores que compone La Legua.

Actualmente, la Legua de Emergencia, se presenta como un sector con evidente deterioro físico-espacial por las propias características morfológicas que marcan, por ejemplo, densidades (328 hab./Ha) que triplican a las de la Legua Vieja (101 hab./Ha), con viviendas de aproximadamente 33m² en lotes de no más de 60m² y que hoy se encuentran completamente edificados. Esto último es relevante puesto que muchas actividades domésticas se vuelcan hacia las calles y pasajes, configurando modos de habitar muy distintos a los observados en las otras dos Leguas: mayor presencia de personas afuera de sus viviendas, mayor presencia de niños, música a volumen elevado.

Industrialización y expansión urbana: efectos sobre el contexto urbano legüino

A fines de los años cincuenta y principio de los sesenta se comienza a evidenciar y consolidar los procesos de industrialización en la comuna, los que se derivan del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones. De este modo, se instalan grandes industrias en los sectores aledaños a La Legua, principalmente de tipo textil, manufacturero, metalmecánico y embotelladoras, además de algunos talleres y bodegas de

⁵⁰ Por vivienda de emergencia se entiende una vivienda de carácter transitorio y por ello mismo son viviendas que no necesariamente cumplen con las normas y estándares de una vivienda definitiva en términos de materialidad y habitabilidad.

almacenamiento. Es por esta razón que al aumentar la actividad industrial también aumentan las viviendas destinadas para la clase obrera, consolidando a la entonces comuna de San Miguel, como uno de los “cordones” industriales de Santiago. Esta consolidación definió el entramado urbano de la actual comuna de San Joaquín, caracterizado por la importante presencia de industrias y, a su alrededor, conjuntos de vivienda.

Sin duda esta actividad industrial mejoró en términos urbanísticos el entorno de La Legua, en tanto ese sector de la comuna se comienza a poblar más aceleradamente, y consolidó polos de desarrollo económico que envuelven el carácter residencial de la población.

Por otro lado, el arribo de población de origen obrero, de perfil muy similar a los “legüinos”, comienzan a definir de manera más evidente la identidad política y social de los habitantes de la comuna.

Golpe de Estado-Dictadura: La Legua como un espacio de resistencia

Al igual que en la mayoría de las poblaciones en Chile, La Legua vivió momentos de tensión una vez ocurrido el golpe militar. Esto por estar fuertemente vinculada al mundo sindical, a las tomas de terreno, y por la presencia de partidos asociados a la izquierda chilena (el Partido Comunista y el Partido Socialista principalmente).

Estas características identitarias gatillan que sus habitantes se organicen para resistir política y socialmente a la dictadura cívico-militar, lo cual fue contrarrestado con una fuerte represión policial y militar. De hecho, militantes del Partido Comunista en la población fueron apresados, torturados y asesinados (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2015) y la población destaca por ser “la única comunidad urbana que se desplegó ofensivamente frente a las fuerzas militares y de Carabineros que dicho día (11 de septiembre, día del golpe de estado chileno) incursionaron en su territorio” (Ganter, 2007: p.23).

Debido a las resistencias ante la intervención militar y policial en la población es que surgen y se consolidan un conjunto de organizaciones sociales, políticas, culturales, de derechos humanos, entre otras. Es

importante mencionar que una de las organizaciones que más resalta y prevalece hasta la actualidad es la religiosa. Las resistencias que la iglesia católica encabezó en el período de dictadura fue una de las más relevantes para el país debido a la relativa protección que poseían por parte de la elite conservadora que sostenía al régimen. De este modo la iglesia católica se convierte en un articulador social relevante para la realidad que estaba viviendo La Legua.

Podemos afirmar que en este período surgen las primeras intervenciones barriales, impulsadas bajo la consigna de la seguridad y el orden nacional. Por este motivo, y gracias a las organizaciones y habitantes que prevalecieron a esta intervención, la tensa relación entre La Legua y la dictadura sigue estando en el inconsciente colectivo de sus habitantes, los cuales se resisten constantemente a la intervención estatal y policial en contexto de post dictadura.

Transición a la democracia: La Legua como un barrio-problema

La recuperación de la democracia en el país tuvo un conjunto de consecuencias para los chilenos, especialmente en lo referido a la vida vecinal y comunitaria. Las relaciones sociales se híper individualizan, la desconfianza en las instituciones y entre las personas no logran recuperarse después de 17 años de dictadura, y las relaciones políticas dejan de ser un referente educativo y cotidiano en los barrios. Esto se suma al desarrollo de políticas de producción masiva de vivienda de bajo estándar, generando en las ciudades grandes polos de pobreza en sus periferias. Estos y otros procesos hacen que se conformen nuevos referentes de relación en los barrios: el narcotráfico.

Si bien el objetivo no es ahondar en las causas y expresiones del narcotráfico, éste se vuelve un objeto de interés para las políticas públicas. Se le atribuyen consecuencias como el aumento de la delincuencia e inseguridad en los barrios, aumento de la violencia, promoción del consumo de drogas, entre otras que no hacen más que tensionar las relaciones de convivencia al interior de los barrios.

La Legua tampoco queda ajena a este fenómeno a nivel metropolitano, y son los medios de comunicación que construyen una “imagen peligrosa” de

la población debido a la fuerte presencia del narcotráfico. De este modo, La Legua comienza a ser un territorio de atención para las autoridades. De hecho, es el año 2001 donde se hace una intervención que genera impacto y preocupación en la población: se despliega una redada policial contra el narcotráfico que dura tres días, impulsada por el Ministerio del Interior.

El año 2001 fue solo el comienzo. Según los datos de Bazán (2016), las intervenciones anuales de la Policía de Investigaciones (PDI) en La Legua fueron 7 el año 2006, aumentado a 10 el 2011, 14 el 2012 y 40 el 2013, aumentando en ocho años un 550%. De este modo, se puede afirmar que el despliegue de ambos actores (el narcotráfico y la intervención policial) hace que sea “posible observar en los últimos años un cierto proceso de privatización y/o expropiación del espacio público” (Ganter, 2007: p.23), fundamentalmente en Legua Emergencia.

A este problema, aparentemente principal, se le suman otros: los bajos niveles educacionales de sus habitantes, la mala calidad de las viviendas (especialmente en Legua Emergencia), la deficiencia de equipamientos y servicios públicos, el deterioro urbano del barrio, entre otras.

Ahora bien, a nuestro parecer estas no son las únicas razones que hacen que Legua sea considerada un problema. Podríamos identificar dos tipos de problemas: los problemas sociales, asociados al mundo político, y los problemas de mercado, asociados al mundo económico.

La Legua es un problema para el mercado por una principal razón: su localización. San Joaquín es una comuna ubicada en el pericentro de Santiago, lo que la hace tener una ubicación tan privilegiada en relación al centro como otras comunas ricas de la capital. De hecho, los últimos diez años hemos evidenciado las transformaciones a las que ha estado expuesta la comuna. Éstas comenzaron con la instalación de infraestructura de transporte (como metro y corredores de buses) y fueron secundadas por el interés del sector servicios e inmobiliario de invertir en una comuna que anteriormente no llamaba la atención de estos grupos. Es así que las industrias y viviendas se comienzan a vender, y en su lugar se instalan universidades, supermercados, pequeños centros comerciales en el formato strip center y altas torres de edificios de departamentos.

Sin embargo, la prosperidad económica del mercado de suelo de la comuna de San Joaquín se ve amenazada por sus barrios históricos, y entre ellos La Legua. La persistencia, según la prensa, de los problemas de seguridad, y la resistencia de los vecinos a desplazarse y vender sus viviendas, hace que La Legua sea un problema para el desarrollo del mercado.

Siguiendo las ideas planteadas por Ruíz-Tagle (Ruiz-Tagle et al., 2016), territorios como La Legua son considerados como “barrios problema”, los cuales, a diferencia de lo señalado por el autor, en vez de ser abandonados por el Estado u otras organizaciones no gubernamentales, son sobre intervenidos para modificar su condición problemática.

El plan iniciativa Legua: una forma de gubernamentalidad neoliberal

Como se expuso en los apartados precedentes, La Legua ha suscitado el interés de las autoridades, de las políticas públicas, y especialmente, de los medios de comunicación, los cuales ejercen un rol relevante al instalar temas, convertirlos en problemas públicos, e incluso, presionar a la esfera política para tratarlos como prioridad.

En ese sentido, el Plan Iniciativa Legua se origina beneficiándose del interés mediático de la publicitada “violencia en La Legua”.

Al respecto, la carta enviada por el párroco de La Legua al Ministro del Interior y Seguridad Pública, tiene pasajes que ameritan atención: “vivimos en una situación de violencia intolerable”, “en los últimos 15 días han muerto tres personas y han sido heridas otras tantas”, “experimentamos la impotencia de vernos obligados a vivir escondidos en nuestras casas mientras los narcotraficantes son dueños de la calle y caminan por ella con armas en la mano”, “vivimos prisioneros de la dictadura instaurada por el narco⁵¹”, “cotidianamente tenemos que vivir en un contexto de miedo, nadie camina por nuestras calles, la costumbre es recorrerlas corriendo para evitar verse atrapado por el fuego cruzado” (Ouisse, 2011). Todas estas frases portan palabras dotadas de significaciones para los distintos actores. Por un lado, para los habitantes de La Legua y su relación con las temáticas policiales (como, por ejemplo: dictadura, vivir escondidos, prisioneros), y por otro lado para el mundo político asociado a la seguridad pública

⁵¹ Narco es una abreviación de narcotraficante.

(violencia intolerable, muertes, narcotráfico, miedo). El interés periodístico no tardó en llegar, y se construye una verdadera campaña mediática⁵² en torno a los dichos del párroco. El Ministro del Interior y Seguridad Pública (MISP)⁵³ no demora en responder a esta solicitud, calificando a La Legua como un “barrio hipercrítico”, comprometiendo la participación del gobierno para enfrentar esta situación, y adelantando que La Legua y Legua Emergencia requieren soluciones complejas. Cabe mencionar que la categoría de “hipercrítico” es exclusiva de La Legua. Según el MISP, un barrio crítico es un espacio “en los que el tráfico de droga, los altos niveles de violencia y/o temor afectan severamente las actividades cotidianas de sus residentes o de las personas que los frecuentan” (MISP, 2010:58). Así, siguiendo las críticas que hace Ruiz-Tagle (Ruiz-Tagle et al., 2016) a estas definiciones, es que al denominar a un barrio como crítico (o en este caso hipercrítico) supone transferir la responsabilidad del problema al barrio y a las características de sus habitantes, entendiendo entonces que se debe “corregir” al barrio y no al modelo generador de desigualdades, exclusiones y segregaciones.

Este es el punto de partida de una nueva generación de políticas territoriales y barriales en Chile: surge ese mismo año el Plan Iniciativa Legua (PIL), el cual funda su modelo de intervención en base a un diagnóstico que destacaba los siguientes antecedentes: la violencia en la población, siendo esta desencadenante de otras problemáticas sociales, sus bajas tasas en las Estadísticas Policiales de Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS) generando que la población quede excluida de la focalización de las políticas públicas de seguridad, la historia de “intervenciones fallidas”, y la desconfianza y resistencia al aparato institucional por parte de sus habitantes (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2013).

⁵² Destacan los siguientes titulares de prensa y portales web: “Mi vida la pongo en manos de Dios, no de los narcos”, Diario La Cuarta (el de mayor circulación nacional en Chile); “Párroco de La Legua preocupado por violencia”, Portal web www.iglesia.cl; “Dramático llamado del párroco de La Legua: ‘la gente tiene miedo’”, Canal 24Horas (televisión pública); “Párroco de La Legua: La batalla contra la droga ya la perdimos”, portal CIPER Chile (sitio de investigación periodística más influyente del país).

⁵³ Cabe mencionar que Chile durante el año 2011 es dirigido por el primer gobierno de derecha liberal-conservadora después de la dictadura militar (liderado por el político y empresario Sebastián Piñera). Ser liberal-conservador en Chile supone, en palabras simples, apoyar el liberalismo económico, pero promover valores conservadores en términos culturales. Por ello el vínculo entre la derecha y la iglesia católica es estrecho.

El objetivo general declarado por el PII es “disminuir la violencia en la población La Legua para mejorar la calidad de vida de sus habitantes”. La metodología para abordarlo se divide en dos ejes: el eje de control, asociado principalmente a la intervención policial, y el eje de prevención, que se compone de cinco ámbitos: fomento productivo⁵⁴, desarrollo urbano, desarrollo social, educación e identidad. Este último eje supone la participación activa del gobierno local y central, la sociedad civil y la comunidad, a modo de otorgar sustentabilidad a la intervención. En contraposición, el primer eje se aloja solo en Carabineros de Chile⁵⁵ y, por tanto, excluye a los actores locales en la distribución del poder que sugiere el control territorial.

En Francia, a modo de ejemplo, la multidimensionalidad de este tipo de intervenciones data de 1994 de manera formal, donde la prevención de la delincuencia es estipulada en los contratos de ciudad. En palabras de Mériaux “los asuntos vinculados a la prevención son componentes de los problemas socio-urbanos que conocen las ciudades contemporáneas, y ellas no deben ser abordadas independiente de otras dimensiones (urbanas, económicas, sociales, sanitarias y culturales) que sustentan esa fragilización de ciertos barrios urbanos” (Mériaux, 2005: p.36). En ese país desde 1980 (Laval y Dardot, 2017) se discute la territorialización de la dimensión de seguridad, entendiendo ésta en términos securitarios, es decir, en términos del control estatal sobre las conductas más que en términos de la seguridad que -en términos amplios- el Estado debe garantizar a sus ciudadanos. En la experiencia de La Legua, efectivamente el límite entre lo securitario y la seguridad tiende a difuminarse.

En términos de estructura, el PII propone un modelo de gestión empresarial designado por el programa como “alianza multiagencial”. Esta alianza se compone de tres escalas:

1. Comité ejecutivo compuesto por un directorio público-privado; una mesa de coordinación interministerial, donde participaron los ministerios del Interior y Seguridad Pública (MISP), de Vivienda y

⁵⁴ Cabe precisar que el fomento productivo se restringe a programas de capacitación para insertarse -precariamente- al mercado del trabajo o bien para el desarrollo de pequeños emprendimientos. En términos de lo señalado por Mascareño serían iniciativas que promueven la inclusión en la exclusión o bien la subinclusión.

⁵⁵ Institución a cargo del control policial chileno.

Urbanismo (MINVU), de Educación (MINEDUC), de Desarrollo Social (MDS), y del Trabajo (MINTRAB); las organizaciones sociales (organizaciones territoriales, funcionales y comunidades no organizada) representadas a través del Consejo de Organizaciones Sociales (COS); y una mesa de coordinación municipal donde participan sus distintas direcciones y departamentos (Seguridad, Planificación, Educación, Salud, Desarrollo Comunitario, e Inserción Laboral).

2. Comité coordinador alojado en el MISP.
3. Equipo ejecutor dividido en cinco áreas (identidad, desarrollo social y productivo, desarrollo urbano, educación e infancia y comunicaciones).

Estas instancias a su vez coordinan a otros servicios e instituciones, y son asesoradas transversalmente por un comité asesor. Es destacable mencionar que es la primera vez en Chile que se formaliza⁵⁶ una intervención con este nivel de participación e involucramiento de actores públicos y privados en áreas tan diversas de la intervención territorial. En palabras de Mejed Hamzaoui (Hamzaoui, 2002), estos modelos de intervención territorializada y diferenciadora permiten que, una vez que un problema es identificado y circunscrito en un territorio, se movilicen los recursos sociales existentes y se construyan sinergias entre las instituciones públicas, privadas y asociativas. No obstante, de acuerdo a lo señalado por Brown (2016) lo que opera es una estrategia de gobernanza que hace perder relevancia a las instancias que representan intereses democráticamente articulados y se ponen en relieve los saberes “técnicos” al configurarse los consensos en torno al conocimiento experto que estaría localizado en la convergencia de la burocracia estatal y la inversión privada.

PIL: La primacía de la intervención urbana y el control policial

Tal como se indicó anteriormente, La Legua Emergencia ha sido a lo largo de la historia foco de la intervención estatal. Según el alcalde de San Joaquín en ese momento, Legua Emergencia mostraba dos principales particularidades: la presencia de bandas armadas y control territorial del

⁵⁶ A lo largo de la historia de las políticas sociales chilenas existen experiencias de intervenciones y trabajos intersectoriales e interministeriales, pero nunca antes con este grado de racionalidad, formalización y, lo más relevante para este tipo de alianzas, presupuesto.

narcotráfico, y que está diseñada como asentamiento de emergencia, lo que la hace parecer a un “laberinto urbano” (Echeverría, 2011). Sumado a esto, el fiscal adjunto jefe de la Fiscalía Especializada en Antinarcóticos y Crimen Organizado, señaló que “la única diferencia que hay entre investigar en La Legua Emergencia y en cualquier otra población, es el diseño urbano, porque produce un plus para el narcotraficante. Ésa es la razón desde el punto de vista investigativo. Ahora, ¿cómo La Legua deja de ser La Legua? Con un diseño urbano distinto” (Barros, 2011).

En base al Plan, a estas afirmaciones y las entrevistas realizadas al equipo del PIL, sugerimos que a la base de estas intervenciones se construye la siguiente hipótesis: en la medida que la estructura urbana de La Legua (especialmente de Legua Emergencia) se modifica, será posible aumentar el control sobre el narcotráfico y, en consecuencia, disminuir la violencia en la población.

El planteamiento de esta hipótesis no es nuevo. De hecho, se utiliza como base para las intervenciones en barrios de estas características. Foucault ya había advertido sobre el panóptico (Foucault, 1993), y cómo este fenómeno se desarrolla desde el siglo XVIII para controlar las pestes en la ciudad. De este modo, la intervención y cerramiento del espacio urbano permite controlar conductas y vigilar lo que allí ocurre. Este diagnóstico compartido por las autoridades hace que, tanto la atención pública como los recursos de intervención, se enfoquen principalmente en estas dos áreas: el diseño urbano y el control policial.

Sobre el diseño urbano, la intervención es integrada por una cartera de proyectos (Plan Maestro) dividida en cuatro ejes: conectividad, que supuso la apertura de calles para revocar la situación de aislamiento; habitacional, es decir, la construcción de viviendas sociales para familias allegadas de la población; equipamiento, que tuvo el fin de crear y mejorar el equipamiento urbano y comunitario existente; y normativo, donde se modifica el Plan Regulador Comunal⁵⁷ para proyectar, disminuir y/o potenciar actividades y usos de suelo en el sector.

⁵⁷ Es un instrumento que establece zonas diferenciadas de uso de suelo para orientar la toma de decisiones de inversión pública y -fundamentalmente- privada para el desarrollo urbano a escala comunal.

La intervención policial tiene menos antecedentes públicos, pero las observaciones y entrevistas realizadas han podido develar el tipo de actividades desarrolladas. Podríamos dividir estas actividades en dos tipos de actos: intervenciones asociadas a una “misión”, vale decir, la revisión o allanamiento de ciertas viviendas que se presumen asociadas al narcotráfico, y la presencia cotidiana en la población. Esto último se expresa en la presencia constante de carabineros (habitualmente con armamento de guerra) en puntos estratégicos de La Legua, concentrándose especialmente en Legua Emergencia. Los planteamientos de Foucault permiten explicar esta situación: gracias a la pretensión de identificar y localizar aquello que se quiere controlar se hace “un esfuerzo para ajustar los mecanismos de poder que enmarcan la existencia de los individuos; una adaptación y un afinamiento de los aparatos que se ocupan de su conducta cotidiana, de su identidad, de su actividad, de sus gestos aparentemente sin importancia, y los vigilan” (Foucault, 1993: p.47). En otras palabras, la intervención desplegada en la población La Legua opera efectivamente como una forma de gubernamentalidad pues busca explícitamente gobernar las conductas de sus habitantes y gobernarlas desde una racionalidad neoliberal e instalándola de manera simultánea.

Estas evidencias nos permiten afirmar que la multidimensionalidad de la intervención territorial es solo una aspiración, develando una evidente primacía de la intervención urbana y el control policial en relación a los otros ámbitos (fomento productivo, desarrollo social, educación e identidad).

Ahora bien, desde un punto de vista técnico, la calidad urbanística de La Legua ha mejorado significativamente desde la intervención: de a poco desaparecen los espacios sin salida, generando mayor conectividad con calles y avenidas principales, las calles y veredas se ensanchan y mejoran, se crean ciclovías, se crea y mejora equipamiento comunitario, se promueve que las familias allegadas vivan en la misma población, considerando que el precio de suelo en la comuna de San Joaquín es ostensiblemente superior a las comunas donde hoy se construye vivienda social en Chile, entre otros elementos. Una encuesta realizada por el MINVU en el marco de la intervención muestra que cerca del 90% corresponde a una percepción positiva respecto de la creación y mejoramiento de los espacios públicos.

Como la valoración de estos espacios es alta, se justifica la intervención física en la población. No solo porque es una necesidad sentida por sus habitantes, sino porque permitirá crear las confianzas necesarias para intervenir en un barrio “hipercrítico”. Según nuestras observaciones, estos espacios son ocupados con mayor y menor intensidad dependiendo de su objetivo y localización. Sin embargo, el equipamiento dista de ser lo más relevante y sentido de la intervención: es la apertura de calles lo que más genera discusiones y diferencias de opiniones.

Según la percepción de la coordinación territorial del PIL señalaba en el año 2013 que la intervención urbana, específicamente en la apertura de calles que dejarán de terminar en un muro, donde *“esta especie de mall o laberinto de la droga desaparecerá y ya no serán pasajes cerrados”*. Su percepción sobre el sentir de los habitantes es que *“puede haber gente que crea que no (la disminución de los conflictos) pero se acabó el espacio para hacer las cosas que se hacían...y apareció una población que agradece, y que no era visible porque estaban las balaceras, y que agradece poder imaginarse una buena vida ahí”*.

El presidente del Consejo de Organizaciones Sociales (COS)⁵⁸, creado al alero del PIL y que agrupa a una parte importante de las organizaciones sociales de La Legua, tiene una percepción similar a lo mencionado por el encargado territorial: *“hay logros que los vecinos pueden ver, y hay cosas que no se ven a simple vista... hay mujeres que ahora se atreven a salir de sus casas...hay un gran trabajo que se ha logrado a través de esta iniciativa”* (Presidente COS).

Los resultados del trabajo etnográfico corroboraron la importante presencia policial cotidiana en La Legua en distintos días y horas de la semana. De hecho, el uso y acceso vehicular directo a Legua Emergencia se ve limitado por el control policial vehicular constante. Y a pesar de que este control genera recorridos energética, temporal y espacialmente ineficientes, la policía es percibida como el “mal menor”, e incluso considerada como necesaria. Ahora bien, esta presencia exacerbada en Legua Emergencia limita su interacción con las otras leguas debido a que la gente evita transitar por ahí por los altos controles policiales, profundizando la histórica “inter segregación” entre estos tres territorios.

⁵⁸ El COS es equivalente a la figura del Consejo Vecinal de Desarrollo del Programa Quiero mi Barrio. Entendemos que la denominación distinta está dada porque el CVD es específico del PQMB.

Lin (Lin, 2016) indagó sobre la intervención en Legua Emergencia, titulado su libro como “desarmar el laberinto”. Él complementa los argumentos antes expuestos, afirmando que los legüinos consideran a los Carabineros como parte de la violencia cotidiana. Vale decir, el objetivo del PIL es disminuir la violencia, pero una de las soluciones más importantes es integrar otro tipo de violencia que es la vigilancia. Pudimos observar la presencia de carabineros en actividades tan cotidianas como las ferias libres⁵⁹. Efectivamente la tensión en el ambiente se intensifica, generando una sensación de alerta e inseguridad, pudiendo desencadenar situaciones de violencia con la policía o entre los mismos habitantes.

Como parte del trabajo etnográfico pudimos identificar ciertos grupos políticos más radicales, quienes denuncian constantemente los efectos negativos en términos cotidianos que ha tenido el Plan. En efecto, este grupo de contra presión ha significado molestias en los equipos de trabajo del Plan y en las mismas organizaciones que conforman el COS, develando las tensiones que este tipo de intervenciones puede generar entre los mismos habitantes.

En base a la encuesta MINVU antes mencionada, la confianza en Carabineros presenta mayor dispersión. Sin embargo, las opiniones positivas (sobre el 50%) superan las negativas (un poco por encima del 20%), y llama particularmente la atención el porcentaje de personas que se abstienen de responder (7%):

En base a las evidencias recién presentadas, es preciso regresar a las definiciones que hace Ruíz-Tagle (Ruiz-Tagle et al., 2016) en la definición del espacio institucional:

1. La intervención en La Legua presenta efectivamente inversiones selectivas, posicionándola como un “barrio elite” dentro de las iniciativas de intervención barrial en Chile.
2. Si bien la intervención se basa sobre las denominaciones de inacción o ineficacia estatal, hoy, por el contrario, se constituye como un espacio de alto interés político, que tal como hemos develado tiende a concentrar sobre-intervenciones en distintos ámbitos y servicios.
3. Debido a la sensibilidad (principalmente por la cantidad de acciones y de presupuesto) que remite el barrio para los estudios urbanos y la

⁵⁹ Una feria libre es un mercadillo periódico que funciona en calles de las ciudades chilenas.

opinión pública, es que sigue siendo un caso a observar, sin lograr aun superar la barrera de la estigmatización que supone habitar en él.

Lo anterior se vincula con un concepto de comunidad que supone una cierta homogeneidad, en la cual existiría consenso respecto de las preocupaciones por el barrio, cuando lo que existe realmente en territorios que concentran violencia y vulnerabilidad es una “conflictividad intracomunitaria con voces diversas” (Ciafardini, 2005). De esta forma, en el caso de la intervención analizada, se pone por encima un relato externo y hegemónico que va marcando el desarrollo de los procesos de intervención, determinando quiénes participan y quiénes no, de qué forma lo hacen y en qué momentos.

En términos políticos sus habitantes tampoco permanecen estáticos. En el caso de La Legua podemos identificar claramente quiénes adhieren y quiénes resisten a la intervención, por tanto, ésta produce nuevas tensiones y reconfigura el entramado político de la población.

Como fue expuesto a lo largo del capítulo, las intervenciones en La Legua han sido históricas y constantes. La mayor parte de estas intervenciones son de carácter contingente, respondiendo a urgencias que han emergido del territorio, vale decir, han buscado mitigar ciertas problemáticas, pero no resolverlas estructuralmente. Éstas se concentran en los ámbitos del narcotráfico, la seguridad, la desocupación, y últimamente, el mejoramiento urbano a escala barrial.

Sin embargo, a partir del proceso de investigación se han identificado inacciones u omisiones, a nuestro parecer conscientes, respecto del abordaje de elementos estructurales que podrían transformar de manera significativa las condiciones actuales de La Legua. Si bien se observan intervenciones en el ámbito habitacional y urbano ellas no parecen tener la envergadura suficiente para promover transformaciones sustantivas en el contexto de un área pericentral como ésta.

En esta línea y de un modo más general, en el Área Metropolitana de Santiago, la intervención del Estado y el Mercado es bastante menor en zonas pericentrales que en las zonas centrales (con mayor actuación del Mercado) y las zonas periféricas en situación de vulnerabilidad (que concentran una mayor intervención del Estado). Siguiendo a López (2005),

el Estado ha generado instrumentos y condiciones para el desarrollo urbano en zonas centrales y en la periferia, no así para la zona pericentral. Esto no es casual, y coincidimos con López en la importancia de preguntarse si las comunas pericentrales se encuentran “en espera” para operaciones inmobiliarias posteriores y allí vemos que, en el caso de La Legua, esto podría constituir la razón de omitir actuaciones que apunten a interferir, por ejemplo, en el mercado de suelo.

Esto último hace referencia nuevamente a la compleja relación entre Estado y territorio, donde una no actuación o una actuación deficiente del primero, no es casual, sino que se vincula con la diversidad de actores que tienen intereses en los territorios, e históricamente los intereses que han primado han sido de quienes ocupan posiciones dominantes en la estructura de poder.

Finalmente, lo que se promueve es una reducción de los lazos comunitarios y redes de apoyo en la medida que los habitantes se ven conminados al retraimiento hacia lo privado y a desenvolverse de acuerdo a sus capacidades de agencia individual en la lucha por la supervivencia (Giglia, 2012), promoviéndose condiciones de marginalidad avanzada (Wacquant, 2007; 2009) exponiendo a los habitantes a mecanismos securitarios de control, la depredación inmobiliaria sin afectar estructuralmente la operación del narcotráfico.

CONCLUSIONES

A la luz del análisis planteado, intentaremos aportar una lectura crítica de la experiencia de recuperación de barrios desplegada en Chile en la figura del PQMB y el PII, para efectos de reconocer elementos que nos permitan avanzar en su aplicación en contextos específicos de alta violencia y vulnerabilidad, pero localizados en áreas atractivas para la inversión privada.

Recordemos que producto de un contexto que evidenciaba las problemáticas originadas por una Política Habitacional con enfoque cuantitativo, cuya única preocupación era reducir el importante déficit de vivienda que existía en Chile, sumado a una serie de críticas que abogaban por la necesidad de la incorporación de aspectos cualitativos, que apuntaran a una mayor integralidad surge el PQMB. Como hemos visto, dicho programa apunta a superar la perspectiva cuantitativa y centrada en la entrega de viviendas, para pasar a abordar la construcción del hábitat residencial incorporando acciones intersectoriales, no sólo en la dimensión físico-espacial, sino también en la sociocultural, incluyendo la participación de los habitantes. Si bien el PQMB hace referencia a una cierta integralidad al incorporar una dimensión física y otra social, se observa de todas formas una preponderancia del ámbito físico-espacial, al mismo tiempo que una ausencia de otros ámbitos relevantes de considerar, como un pilar vinculado al desarrollo económico local, por ejemplo.

Un elemento que es transversal a las distintas intervenciones de regeneración barrial, con mayor acento en Chile, corresponde al problema de las escalas, lo que anteriormente llamábamos “efecto barrio”.

Las problemáticas que originan las intervenciones de regeneración barrial habitualmente tienen causas que radican en otras escalas, de mayor alcance que la de vivienda, entorno y barrio; las encontramos en los niveles más estructurales y/o globales de la vida social. En Chile las intervenciones a nivel urbano focalizan su actuar en la escala barrial sin involucrar el entorno ni la ciudad. Al mismo tiempo la participación política, si bien es un elemento de la intervención, también es circunscrito al barrio, sin acercarse ni siquiera al ámbito comunal, lo cual pone en relieve la noción de comunidad como forma de gubernamentalidad al circunscribir lo social al espacio comunitario y, por tanto, la política -como expresión de disputa de poder- vaciada de sentido al concentrarse en deliberaciones de corto alcance e irrelevantes respecto del devenir de las propias comunidades.

Asimismo, el abordar la situación de violencia únicamente desde el control y la seguridad, no permite resolver la problemática ya que se excluyen otros ámbitos estrechamente vinculados a la generación de violencia, y, al mismo tiempo, puede acarrear situaciones de mayor vulnerabilidad (como el abuso policial, por ejemplo). En segundo lugar, no considerar ni hacer partícipes a la diversidad de actores locales involucrados también es un riesgo para estas intervenciones, ya que no se están considerando los intereses que pueden condicionar la intervención. Finalmente, respecto de las escalas, se hace fundamental pensar las intervenciones de regeneración barrial desde las distintas escalas articuladas entre sí, en tanto éstas inciden en diferentes niveles tanto en la generación de la problemática, como en la intervención con la cual se pretende resolver.

Por otra parte, un aspecto que nos interesa destacar refiere a la similitud que adquieren los programas de regeneración urbana y barrial tanto en el contexto español como en el chileno: los modelos de gobernanza; los criterios y estrategias de diagnóstico, es decir, los mecanismos puestos en práctica para la construcción de barrios problema; junto a ello la disociación que se establece entre los criterios que orientan la selección de las áreas a intervenir (con fuerte énfasis en problemáticas sociales) y las actuaciones que se despliegan en los barrios (con fuerte énfasis en obras físicas y orientadas a la seguridad pública, esto último particularmente en el caso chileno). A nuestro juicio, esto denota que se construye técnicamente una argumentación razonable que permite establecer que existen áreas en las ciudades que se encuentran rezagadas y ello como justificación para desplegar actuaciones esencialmente de corte higienista y que implican mejorar y hermopear los barrios al mismo tiempo que modificar las prácticas de sus habitantes: responsabilizarlos de cautelar la durabilidad de las obras y por tanto se le transfiere el rol de garantizar la sostenibilidad de la inversión pública. A través de esas exigencias que se acuerdan contractualmente, se van instalando “buenas prácticas” en los vecinos que esencialmente implican asimilarse a nuevas racionalidades y lo que planteamos es que en la medida que la racionalidad que nos gobierna es la racionalidad neoliberal, esa asimilación pasa precisamente por adherir a una determinada forma de entender, situarse y actuar en el mundo: orden, responsabilidad, disciplina, autogobierno, capacidad de agencia individual.

Para el caso chileno, porque lo hemos observado sistemáticamente, y específicamente en la población La Legua, la intervención fuertemente orientada a desarticular la operación del narcotráfico en el barrio, el cual sigue operando pero sólo con efectos negativos en la medida que parte importante del control policial es desarticular las redes de colaboración del narco que existían entre los habitantes⁶⁰ de La Legua sin poner en riesgo el negocio del narco que se articula en otras escalas, redes y espacios y ha seguido ganando otros territorios de la ciudad podemos señalar que la intervención despliega un dispositivo que define un territorio y una población a intervenir, una población que es localizable e identificable y cuyas prácticas se tornan gobernables. Lo interesante -y cruel- es que la intervención avanza en la consolidación de una marginalidad avanzada, en tanto los habitantes de La Legua -o muchos de ellos- pierden su espacio de referencia en tanto se les disuelve el lugar, se les desarticula su habitar, pierden sus redes de apoyo y se les conmina a enfrentar desde la agencia individual sus desafíos vitales, insertarse al mercado del trabajo para el cual disponen de escasas competencias que implica más bien operar en el campo del subempleo con bajos ingresos, nulo capital tanto social como simbólico, en otras palabras, la intervención promueve un nuevo tipo de subjetividad, lo que Wacquant denomina precariado.

Ahora bien, si observamos procesos de regeneración barrial en contextos de alta violencia y vulnerabilidad, nos encontramos con importantes diferencias. Esto se vincula principalmente con la preponderancia del control y la seguridad o, dicho de otra manera, el uso del control para la búsqueda de seguridad, comprendida en términos securitarios.

Reconocemos la importancia no sólo de considerar que en los barrios existe una diversidad importante de actores (tanto institucionales como no institucionales, públicos y privados) que portan distintos intereses; sino también la necesidad de involucrar esta diversidad de actores -en distintas escalas- en los procesos de intervención.

⁶⁰ La red de servicios que requiere el narcotráfico genera una gran cantidad de “empleos” remunerados muy por encima de lo que ofrece el mercado formal del trabajo. Un vigilante o soldado que es la escala más baja en su estructura interna recibían ingresos del orden de los 700 u 800 euros por mes; prestar servicios externos (limpieza, lavado de ropas, “guardar” cosas) significaban ingresos de más de 1.000 euros por mes en un país donde el sueldo mínimo -al cual pueden aspirar los legüinos- es de menos de 400 euros.

Para el caso chileno, si bien las experiencias han avanzado en incorporar una mayor diversidad de actores, operan en el marco de una gobernanza que articula preponderantemente actores públicos (reguladores) y privados (inversionistas) debilitando en ello la participación de las organizaciones locales al tornarla irrelevante y poniendo en entredicho el rol de las autoridades electas democráticamente al primar lo técnico y su efecto en la promoción de la inversión, el gran motor del desarrollo urbano de acuerdo a las coordenadas neoliberales instauradas en la PNDU de 1979 y que fue revisada en el capítulo 5..

Santiago de Chile, en un escenario de capitalismo avanzado es un caso paradigmático en donde se impone una racionalidad que exacerba lo que Lefebvre (2013) denomina como el espacio concebido y en un contexto de urbanismo neoliberal, jurídicamente concebido en diversos instrumentos, sean estos decretos, ordenanzas, instructivos, resoluciones y, además, se trata de un espacio desigualmente concebido y, nuevamente, con una sólida base jurídica que lo sustenta. La ciudad de Santiago ha sido completamente reestructurada en los últimos 45 años y dicha reestructuración ha sido implementada desde las coordenadas del urbanismo neoliberal, produciendo no solo un espacio segregado si no un escenario complejo de injusticia espacial, se han generado las condiciones para la consolidación de altas concentraciones de riqueza, al mismo tiempo que se producen condiciones de marginalidad avanzada y sus múltiples formas de exclusión.

La experiencia de regeneración barrial, en un sentido contrario al que declara el discurso oficial, no apunta a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de dichos territorios si no a gobernar sujetos y poblaciones para adecuarlos a las exigencias del mercado, por la vía de promover en los individuos los principios orientadores de la racionalidad neoliberal: la agencia individual y la obligación de invertir en sí mismos en tanto la correcta inserción en el mundo para avanzar hacia mejores condiciones de vida -que no las provee la sociedad ni el Estado, si no es el propio individuo quien debe esforzarse al máximo para lograrlas- es devenir sujeto-empresa en la forma de capital humano y así poder participar de manera competitiva en el mercado del trabajo.

Al respecto, el barrio es instrumentalizado como una comunidad espacializada y de esa manera se configura como un componente del dispositivo neoliberal, una tecnología de gobierno que se inserta

territorialmente y que promueve una racionalidad neoliberal. Ese es el alcance que tienen los programas de regeneración barrial: transformar los barrios y sus habitantes para integrarlos al mundo que se mueve en las coordenadas de la racionalidad neoliberal y para ello es necesario debilitar y aniquilar cualquier vestigio de otras formas de estar y actuar en el mundo que no sean convergentes con dicha racionalidad.

Una última y breve reflexión en el marco de lo que hemos denominado el estallido social tras la revuelta del 18 de octubre de 2019, refiere a que el dispositivo puesto en práctica insiste en convencernos que efectivamente llegamos al fin de la historia, que nuestros inciertos caminos ya están trazados y que no es posible torcer el destino, salvo -esa es la falsa promesa- si tomamos individualmente buenas decisiones. Lo que hemos ido aprendiendo en estos casi dos años es precisamente lo contrario: el futuro no está escrito. A pesar del tono a ratos fatalista que se puede leer en esta tesis, espero con ella contribuir a abrir caminos de salida e invitar a escribir colectivamente nuestro futuro y reinventarlo cotidianamente.

BIBLIOGRAFÍA

- AGAMBEN, G. (2011) ¿Qué es un dispositivo? *Sociológica*, año 26, número 73, pp.249-264, mayo-agosto de 2011.
- ALTENBURG, T., QUALMANN, R., & WELLER, J. (2001). *Modernización económica y empleo en América Latina. Propuestas para un desarrollo incluyente*. Santiago, Chile: CEPAL.
- ÁLVAREZ, L. Y AUYERO, J. (2014). La ropa en el balde. Rutina y ética popular frente a la violencia en los márgenes urbanos. *Nueva Sociedad*, 2014, n°251, p.17-30.
- ARBACI, S. Y RAE, I. Efecto barrio y desigualdades: evidencias para desmitificar las políticas urbanas de diversificación residencial. *ACE: Architecture, City and Environment*, 2014, n° 9, p. 147-176.
- ARELLANO, J.P. (1976) *Elementos para una política de vivienda social*. Estudios CIEPLAN 5. Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina, Santiago de Chile.
- ARTEAGA, C., IÑIGO, I. (2015) “Políticas sociales, modelo de desarrollo y subjetividad de grupos vulnerables en Chile” *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 61, febrero-mayo, 2015, pp. 209-234. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela.
- ARZE, G., MAWROMATIS, C., & CORVALÁN, F. O. (Diciembre, 2012). El diseño urbano como experiencia docente: estrategias y oportunidades de una formación temprana. *Revista de Urbanismo* N° 27, 2 - 13.
- BAUDER, H. (2002). Neighbourhood effects and cultural exclusion. *Urban Studies*, 2002, n° 1, p. 85–93.
- BAUMAN, Z. (2002) *Modernidad Líquida*. España. Fondo de Cultura Económica.
- BENJAMIN, W. (2012) *El París de Baudelaire*. Editorial Eterna Cadencia.
- BERMAN, M. (2008) *Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad*. Siglo Veintiuno Editores.
- BLANCO, I. Y SUBIRATS, J. (2008). ¿Existen territorios socialmente excluyentes? *Contra lo inexorable*. In Fleury S., Subirats J. y Blanco I. (eds). *Respuestas locales a inseguridades globales. Innovación y cambios en Brasil y España*. Barcelona: CIDOB, 2008, p. 119-139.
- BOANO, C. (2017) *El urbanismo de excepción*. Ediciones ARQ, Pontificia Universidad Católica de Chile.

- BODEMER, K. (1998) La globalización. Un concepto y sus problemas. Nueva Sociedad, 54-71.
- BOURDIEU, P. (2002) “Efectos de lugar”. En P. Bourdieu (Ed.), La miseria del mundo. Argentina. Fondo de Cultura Económica.
- BROWN, W. (2016) El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo. Malpaso Ediciones, Barcelona.
- BRUQUETAS, M., MORENO, F., & WALLISER, A. (2005). La regeneración de barrios desfavorecidos. N° 67. España: Fundación Alternativas.
- CAMPOS, F, GARCÍA, L. LARENAS, J., SIMÓ M. (2009) Regeneración urbana en Chile y Cataluña. Análisis de estrategias en fases de diseño e implementación. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo. Vol. 2, No. 4, 2009: 186-208
- CARRIÓN, F. (2003). Ciudad y centros históricos: centros históricos y actores patrimoniales. En M. Balbo, R. Jordán, & D. Simioni, La ciudad inclusiva (págs. 129 - 152). Santiago, Chile: CEPAL.
- CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS (1992) El Ladrillo. Bases de la política económica del gobierno militar chileno.
- CENTRO MICRODATOS, DEPARTAMENTO ECONOMÍA, UNIVERSIDAD DE CHILE. (2020). Encuesta de Ocupación y Desocupación en la Región Metropolitana, septiembre 2020. Santiago: Departamento Economía, Universidad de Chile.
- CIAFARDINI, M. Delito urbano en la Argentina. Las verdaderas causas y acciones posibles. Buenos Aires: Ariel, 2005. 197 p.
- COMISIONADO PARA EL POLÍGONO SUR. (2005). *Plan Integral del Polígono Sur*. Sevilla.
- CORTÉS, A. (2014) El movimiento de pobladores chilenos y la población La Victoria: ejemplaridad, movimientos sociales y el derecho a la ciudad. Revista EURE, Vol. 40, N°119, pp.239-260.
- DARCY, M. (2010) De-concentration of disadvantage and mixed income housing: a critical discourse approach. Housing, Theory and Society, 2010, n°27, p. 1-22.
- DE RAMÓN, A. (2007) Santiago de Chile (1541- 1991) Historia de una Sociedad Urbana. Santiago: Catalonia, 2007.
- DOMÍNGUEZ. V. (1991) Lineamientos Generales de la Política Habitacional. Revista INVI N°11, 5-10.

- DONZELOT, J. (1979) "The poverty of political culture". *Ideology & Conscious*, 5, 73–86.
- ENERGICI, M. A. (2016). Propuesta metodológica para un estudio de gubernamentalidad: Los procesos de subjetivación y los mecanismos de regulación poblacional como ejes de análisis para su abordaje empírico. *Psicoperspectivas*, 15(2), 29-39.
- ESCALLÓN, C. (2014) *Gobernanza en procesos de regeneración urbana: aproximaciones al caso de Bogotá*. Ediciones Uniandes, Universidad de los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo.
- FOUCAULT, M. (2006) *Seguridad, Territorio, Población*. Curso en el College de France. Paris: Fondo de Cultura Económica, 1977-1978. 484 p.
- FOUCAULT, M. (1993) *Surveiller et punir: naissance de la prison*. Paris: Gallimard.
- FOUCAULT, M. (1979), "La Microfísica del Poder". Ediciones de la Piqueta, Madrid.
- GALAZ, J. C. y MONTENEGRO, M. (2015). Gubernamentalidad y relaciones de inclusión/exclusión: los dispositivos de intervención social dirigidos a mujeres inmigradas en España. *Universitas Psychologica*, 14(5), 1667-1680.
- GANS, H. (1990) Deconstructing the underclass: the term's dangers as a planning concept, *Journal of the American Planning Association*, 1990, p.271–277.
- GANTER, R. (2010). *Escenas de la vida urbana en La Legua Emergencia: Narcocultura y ambivalencias identitarias*. Tesis doctoral. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2010, 259 p.
- GANTER, R. *Territorios de la furia*. ARQ (Santiago), 2007, n°65, p. 22-24.
- GÁRATE, M. (2012) *La Revolución Capitalista de Chile (1973-2003)*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile.
- GARCÍA FANLO, L. (2011) ¿Qué es un dispositivo? Foucault, Deleuze, Agamben. *A parte rei*, *Revista de Filosofía*, n°74.
- GARRETÓN, M.A. (1987) *Reconstruir la política. Transición y consolidación democrática en Chile*. Editorial Andante, Santiago de Chile.
- GAUDICHAUD, F. (2015) *Las fisuras del neoliberalismo chileno. Trabajo, crisis de la "democracia tutelada" y conflictos de clases*. Santiago: Quimantú/Tiempo Robado Editoras, 2015, 132 p.

GIGLIA, A. (2012) El habitar y la cultura: Perspectivas teóricas y de investigación. Anthropos, Barcelona.

GOBIERNO REGIONAL METROPOLITANO DE SANTIAGO. (2012). Estrategia Regional de Desarrollo Región Metropolitana de Santiago. Santiago: GORE RMS.

GUTIÉRREZ, A. (2010). La Unión Europea y la intervención integral en barrios en crisis: el caso de Urban II La Mina. VIII Coloquio y Jornadas de Campo de Geografía Urbana (págs. 131 - 152). España: Departamento de Geografía y Sociología. Universitat de Lleida.

GUTIÉRREZ, E., & OSORIO, P. (2008). Modernización y transformaciones de las familias como procesos del condicionamiento social de dos generaciones. Última Década. N° 29, 103 - 135.

HAMZAOU, M. (2002) Le travail social territorialisé. Bruxelles: Editions de l'Université Libre de Bruxelles, 192 p.

HARVEY, D. (1977) Urbanismo y desigualdad social. Siglo veintiuno editores, España.

HIDALGO, R. (2019). *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*. Santiago: RIL Editores - Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC.

INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (2015) Estudio de caso. Violencias y derechos humanos en la Legua. Santiago: Instituto Nacional de Derechos Humanos, 86 p.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (2018). Síntesis de Resultados CENSO 2017. INE, Santiago de Chile.

INSTITUTO UNIVERSITARIO URBANÍSTICA. (Junio, 2010). Regeneración urbana integrada en Europa. España: Universidad de Valladolid.

JORDÁN, R., & MARTÍNEZ, R. (2009). Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de. Santiago, Chile: CEPAL.

KLEIN, J. (2005). Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal. EURE. Vol. 31, N° 94, 25 - 39.

LACARRIEU, M. (1995) Las múltiples y diversas caras de lo local. Relaciones Revista de Antropología. Tomo XX. Buenos Aires, p. 37-68.

LARENAS, J., FERNÁNDEZ-VALDERRAMA, L, MORENO, J.R. (2018) Regeneración de barrios como política pública, la experiencia chilena como primera

aproximación en el sur-global. El caso del Plan Integral Iniciativa Legua. Colección Investigaciones IdPA_04_2018. Departamento de Proyectos Arquitectónicos, ETSA, Universidad de Sevilla.

LARENAS, J., FUSTER, X., GÓMEZ, J. (2018). Vidas cotidianas intervenidas: cuando el estado irrumpe en el territorio. El caso de la población La Legua, Santiago de Chile. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 15 de febrero de 2018, vol. XXII, nº 584. ISSN: 1138- 9788.

LARENAS, J. (2013) “¿Es posible promover la integración social sin política urbana? Diagnóstico y reflexiones”. En Ernesto López, Camilo Arriagada, Paola Jirón, Humberto Eliash (Editores) Chile Urbano hacia el siglo XXI. Investigaciones y reflexiones de Política Urbana desde la Universidad de Chile. Editorial Universitaria.

LAVAL, CH., DARDOT, P. (2017) La pesadilla que no acaba nunca. El neoliberalismo contra la democracia. Gedisa, Barcelona.

LAVAL, CH., DARDOT, P. (2015) La nueva razón del mundo: Ensayo sobre la sociedad neoliberal. Gedisa, Barcelona.

LEAL, J. (2003) “Segregación social y mercado de vivienda en las grandes ciudades”, en Revista Española de Sociología. Nº 2- 2003

LECHNER, N. (1990). ¿Son compatibles modernidad y modernización? El desafío de la democracia latinoamericana. Nº 440. Chile: Documento de Trabajo FLACSO.

LEFEBVRE, H. (2019) El Derecho a la Ciudad. Península, Barcelona.

LEFEBVRE, H. (2013) La producción del espacio. Capitán Swing, Madrid.

LEFEBVRE, H. (1973) De lo Rural a lo Urbano. Península, Barcelona.

LIN, T. Desarmar el laberinto: violencia, estructura física e intervención en Legua Emergencia. Santiago: RIL Editores, 2016, 192 p.

LÓPEZ, E. Impacto del crecimiento del Gran Santiago en el deterioro funcional de sus espacios pericentrales. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. [En línea] Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2005, vol. 9, nº 194 <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-47.htm>> [20 de junio de 2017]. ISSN: 1138-9788]

MARCUSE, P. (2009) La justicia espacial: Derivado pero también causa de la justicia social. En Bret. B, Gervais-Lambony, Ph., Hancock, C. y Landy, F. (2016) Justicia e injusticias espaciales. UNR Editora.

- MASCAREÑO, A. (2014) Diferenciación, inclusión/exclusión y cohesión en la sociedad moderna. *Revista Cis* N°17, p. 8-25.
- MERIAUX, A. Le débordement territorial des politiques sectorielles. In Faure, A., y Douillet, A-C. (dir). *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 2005, 300 p.
- MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA. Plan de Seguridad Pública 2010 Chile Seguro. Santiago: Gobierno de Chile, 2010, 71 p.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (2012) Hacia una nueva Política Urbana para Chile. Antecedentes Históricos.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (2011) Manual de procedimientos de Programa Recuperación de Barrios.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (2007). Decreto Supremo N° 14. Reglamenta Programa de Recuperación de Barrios. Santiago.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (2004) Chile. Un Siglo de Políticas en Vivienda y Barrio.
- MULLER, P. (2000) L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, 50^e année, n°2, 2000. pp. 189-208.
- MUSSETTA, P. (2009) Foucault y los anglofoucaultianos: una reseña del Estado y la gubernamentalidad. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 2009, n°205, p. 37-55.
- NÚÑEZ, A. (Dir.) (2007) Campo político, campo barrial... ¿(Di) visiones en pugna? Ed. Suárez, Mar del Plata, 2007.
- OUISSE, G. Carta de Comunidad Cristiana San Cayetano al Ministro del Interior Rodrigo Hinzpeter. Iglesia.cl Conferencia Episcopal de Chile. [En línea] Santiago, 24 de marzo de 2011 <<http://noticias.iglesia.cl/noticia.php?id=14136>> [1 de junio de 2017].
- PEEMANS J-Ph. (1995), « Modernisation, globalisation et territoires : l'évolution des regards sur l'articulation des espaces urbains et ruraux dans les processus de développement », *Revue Tiers Monde*, tome 36, n°141
- PÉREZ, E., SUNKEL, O., & TORRES, M. (s/f). Raúl Prebisch (1901-1986) Un recorrido por las etapas de su pensamiento sobre el desarrollo económico. CEPAL.
- POZUETA E., J. (2008). El espacio público en la rehabilitación/regeneración urbana. *Revista de Urbanismo*, (18). doi:10.5354/0717-5051.2010.269.

- PREBISCH, R. (2008). Hacia una teoría de la transformación. CEPAL, 27-71.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2017). Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile. Santiago: PNUD.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2012). Diagnóstico de la Región Metropolitana de Santiago. Santiago: PNUD.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (1998). Desarrollo Humano en Chile, 1998. Santiago: PNUD.
- PULGAR, C. (2014) Quand la justice spatiale fait trembler la ville néolibérale. Le double mouvement tellurique et social dans le Chili d'après le tremblement de terre du 27 février 2010. Justice spatiale - spatial justice, 2014, n°6, p. 1-22.
- PUNCEL, A. (1994). Las ciudades de América latina: problemas y oportunidades. España: Universitat de Valencia.
- RAPOSO, A. (1999) “La Vivienda Social de la CORVI. Un otro patrimonio”. Boletín INVI N°37, Volumen 14, p.41-73.
- RASPALL, T. (2012) El Plan Unidad Cinturón Sur. Impactos de una Nueva Política de Seguridad en un Gran Conjunto Urbano y de Buenos Aires. Revista INVI, 2012, vol. 27, n°74, p. 123-146.
- RODRÍGUEZ, A. (1983) Por una ciudad democrática. Ediciones Sur. Santiago de Chile.
- RODRÍGUEZ, J. & ARRIAGADA, C. (2004) “Segregación Residencial en la Ciudad Latinoamericana”. EURE (Santiago), Santiago, v. 30, n. 89, mayo 2004.
- ROSE, N. O'MALLEY, P. & VALVERDE, M. (2012) Gubernamentalidad. Astrolabio Nueva Época N°8, Junio 2012, pp.113-152.
- ROSE, N. (2007) ¿La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno. Revista Argentina de Sociología, vol. 5, núm. 8, 2007, pp. 111-150.
- RUIZ-TAGLE, J, LABBÉ, G., ÁLVAREZ, M., MONTES, M., ANINAT, M. Una Teoría del Espacio Institucional de barrios marginales. Herramientas conceptuales desde una investigación en curso en Santiago de Chile. Congreso Internacional Contested Cities 2016. Madrid: Contested Cities, 2016, p. 2-28.
- SABORIDO, M., DE LA BARRERA, R., & SAAVEDRA, F. (2017). *Evaluación Programas Gubernamentales (EPG): Programa Recuperación de Barrios*. Santiago: Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo. Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

- SANTOS, M. (1996) De la totalidad al lugar. Oikos-Tau.
- SAPELLI, A. (2009) Modos de gestión para la regeneración urbana. Revista La Ciudad Viva, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Vivienda, p.6-8.
- SARAVIA, F. (2019) Espacio e intervención en trabajo social a partir de Lefebvre. Cinta Moebio 66: 281-294.
- SECCHI, B. (2015) La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres. Catarata.
- SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO (2004) Informe Observatorio de Participación Ciudadana.
- SEPÚLVEDA, R. (2000) Política habitacional chilena ¿un instrumento para abordar la construcción de un hábitat integral? Revista INVI N°41, 51-62.
- SEPÚLVEDA, R. & LARENAS, J. (2010) Regeneración urbana. Reflexiones sobre sustentabilidad urbana en el contexto de las estrategias de recuperación barrial en Chile y Cataluña. Cuadernos de Investigación Urbanística, 2010, n° 68, p.70-82.
- SOJA, E. (2014) En busca de la justicia espacial. Tirant Humanidades.
- SOJA, E. (2008) La ciudad y la justicia espacial. En Bret. B, Gervais-Lambony, Ph., Hancock, C. y Landy, F. (2016) Justicia e injusticias espaciales. UNR Editora.
- SUNKEL, O. (2007). En busca del desarrollo perdido. Homenaje a Celso Furtado. En G. Vidal & A. Guillén, Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización (págs. 469 - 488). Buenos Aires: CLACSO.
- STIGLITZ, J. (2006). El malestar en la globalización. Madrid. Punto de Lectura.
- TAPIA, V. (2013). El concepto de barrio y el problema de su delimitación: aportes de una aproximación cualitativa y etnográfica. Bifurcaciones. N° 12, 1 -12.
- TEMES, R. (Enero, 2014). Valoración de la vulnerabilidad integral en las áreas residenciales de Madrid. EURE. Vol. 40, N° 119, 119 - 149.
- TOLEDO, X., & ROMERO, H. (2007). Exclusión socioterritorial. Geograficando. Vol. 2, 13 - 26.
- UGALDE, M. (2012) Renovación Urbana Sostenible. Memorias de ponencias Think Green 2012: Economía verde y desarrollo sostenible en México.
- ULRIKSEN, C. (2019). Genealogía del primer programa chileno de recuperación de barrios vulnerables "Quiero mi Barrio" en su primera generación 2006-2010. *Revista INVI*, 9-49.
- URETA, C., MARTÍN-MARISCAL, A. & MENDOZA, S. (2018) "Proyectos de regeneración urbana integral en España con financiación europea: Análisis de

alcance territorial". Colección Investigaciones IdPA_04_2018. Departamento de Proyectos Arquitectónicos, ETSA, Universidad de Sevilla.

URETA, C. (2017). *La regeneración urbana integral como estrategia para mejorar los barrios: evolución en el ámbito de Andalucía en tiempos de crisis*. Sevilla: Tesis Doctoral. Programa de Doctorado Universidad de Sevilla.

VARGAS-MONROY, L. & PUJAL, M. (2013). Gubernamentalidad, dispositivos de género, raza y trabajo: la conducción de la conducta de las mujeres trabajadoras. *Universitas Psychologica*, 12(4), 1255-1267.

WACQUANT, L. (2013) Marginalidad, etnicidad y penalidad en la ciudad neoliberal: una cartografía analítica. In: *Tiempos Violentos, Barbarie y decadencia civilizatoria*. Ediciones Herramienta. Buenos Aires.

WACQUANT, L. (2009) Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social. GEDISA.

WACQUANT, L. (2008) *Urban outcasts: A comparative sociology of advanced marginality*. Cambridge: Polity Press, 2008, 342 p.

WACQUANT, L. (2007) *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y estado*. Siglo XXI editores.

WACQUANT, L. (2007). La estigmatización territorial en la edad de la marginalidad avanzada. *Revista Científica de América Latina, el Caribe, España y Portugal*, 193 - 199.

WACQUANT, L., SLATER, T., & BORGES PEREIRA, V. (2014) Estigmatización Territorial en Acción. *Revista INVI*, 2014, vol.29, n°82, p.219-240.

WOLF, M. (2005). *Why globalization works*. EE.UU. Yale University.

ZICCARDI, A. (2012). Pobreza urbana y protección social. Desafíos y horizontes de cambio: México en el siglo XXI (págs. 1 - 10). México: Ciencias y Humanidades en la Academia Mexicana de Ciencias.

ANEXO 1: BIBLIOGRAFÍA TEMÁTICA COMENTADA

1. Para discutir sobre dispositivos, gubernamentalidad y racionalidad neoliberal.

Si bien la literatura en torno a estos conceptos es amplia y aplicada a distintos campos del conocimiento, la obra tardía de Foucault⁶¹ parece imprescindible por su originalidad y porque abre el camino respecto de la importancia de observar con atención las grandes transformaciones -y con énfasis a nivel subjetivo- que traía consigo la emergente racionalidad neoliberal y en esa perspectiva lo enunciado en sus conferencias en el Colegio de Francia sobre “Seguridad, Territorio, Población” (2006) es una obra fundamental. Posteriormente, Agamben (2011), en su breve ensayo ¿Qué es un dispositivo?, permite despejar varios de los planteamientos esbozados casi en borrador por Foucault precisamente en torno al alcance de la noción de dispositivo y al proponer una definición más operativa y nítida. Al respecto, no hay que perder de vista la excelente y sencilla síntesis tanto descriptiva como explicativa que ofrece García Fanlo (2011). Por otra parte y contemporáneamente a Foucault, Donzelot (1979) nos presenta una potente obra que expone la operación de eficaces formas de gubernamentalidad que logran inducir, corregir, gobernar las conductas de los individuos.

Ya en los años ochenta y noventa, aparecen los neofoucaultianos que retoman principalmente la noción de gubernamentalidad y se abocan a analizar las pequeñas pero eficaces tecnologías de gobiernos que se han aplicado en la transformación neoliberal de la sociedad y allí hemos encontrado en los aportes de Rose (2007, 2012)⁶² importantes fuentes de iluminación para el esfuerzo analítico e interpretativo de esta tesis. En la misma línea y en trabajos más aplicados nos parece que resultan extremadamente útiles los artículos de Energici (2016), Galaz y Montenegro (2015), Vargas-Monroy y Pujal (2013) y en su aplicación al urbanismo el trabajo de Boano (2017).

En el campo específico del análisis de la racionalidad neoliberal me parece que hay tres trabajos fundamentales en las obras de Brown (2016) y Laval y Dardot (2015, 2017) en tanto exponen en clave sociológica y filosófico-

⁶¹ Considerando la amplia obra de Foucault, sugiero revisar “El vocabulario de Michel Foucault. Un recorrido alfabético por sus temas, conceptos y autores” de Edgardo Castro y publicado en 2004 por Latorre Literaria.

⁶² Hay que agregar su notable obra “Governing the Soul: The Shaping of the Private Self” publicada en 1989.

política el avance del neoliberalismo en tanto racionalidad y las múltiples modalidades en que opera y se expande.

2. Para discutir en torno al giro espacial y la comprensión del espacio como un vector de dominación (o de emancipación y liberación).

En este ámbito un autor fundamental es Lefebvre para lo cual hemos utilizados tres de sus trabajos (2019, 2013, 1973)⁶³ quien abre el camino para lo que posteriormente autores como Harvey, (1977) Soja (2008, 2014), Marcuse (2009) denominan el giro espacial en las ciencias sociales. A ellos hay que agregar los aportes desde el sur de Santos (1996) y Giglia (2012), esta última que pone el debate en la escala humana al situarlo en torno a las prácticas del habitar, ofreciendo coordenadas analíticas muy interesantes para comprender la espacialidad como forma de dominación a nivel de las prácticas y por tanto de la racionalidad y por ello mismo, también instala la perspectiva del espacio como camino de emancipación y liberación, camino necesariamente colectivo. En el campo más específico del urbanismo no hay que perder de vista el trabajo de Bernardo Secchi (2015)⁶⁴ y también el ya nombrado trabajo de Boano (2017). En el campo del trabajo social el artículo de Saravia (2019) es muy lúcido.

Por último, la gran contribución de Loïc Wacquant para comprender las transformaciones socioespaciales derivadas de la operación del modelo neoliberal es ineludible para quienes trabajamos en torno a las actuaciones estatales sobre los territorios empobrecidos, vulnerables o marginalizados.

3. Para abordar las transformaciones socioespaciales en el caso chileno

En relación a este tema me parece que un trabajo notable es el de Rodríguez (1983) puesto que ofrece un análisis en clave lefebvriana de las disputas por el espacio urbano acontecidas en el siglo pasado en Chile y cómo su desenlace se expresa en el despliegue de una estrategia hegemónica de dominación y de transformación reaccionaria del espacio urbano. De un modo más general, el trabajo de Gárate ofrece una muy bien documentada lectura de la revolución capitalista que se germina y despliega durante la

⁶³ La tesis doctoral recientemente presentada en la Universidad de Sevilla por Enrique España “(El derecho a) inventar la ciudad” ofrece una revisión muy rigurosa de la obra completa de Henri Lefebvre.

⁶⁴ Debe agregarse su notable ensayo “Las condiciones han cambiado” publicado en 1984 en la revista Casabella.

segunda mitad el siglo XX y que no ha cesado de perfeccionarse y profundizarse. Para una lectura sociológica de las disyuntivas que enfrentó durante el siglo XX la sociedad chilena, la amplia obra de Garretón resulta muy importante, aunque acá sólo referimos a uno de sus trabajos de 1987.

En el campo específico de las políticas habitacionales Raposo ha desarrollado una extensa obra analizando la influencia del proyecto moderno en la producción habitacional del siglo XX, específicamente el caso de la Corporación de la Vivienda (1953-1976) y acá recurrimos a un trabajo de 1999. Para comprender el giro economicista de la política habitacional desde fines de los setenta resulta imprescindible el trabajo de Arellano (1976) en el cual analiza las fallas del modelo desarrollista y delinea los caminos para atender la demanda habitacional de los más pobres, lo cual fue retomado letra por letra por el diseño de la política habitacional subsidiaria. Asimismo, en una perspectiva analítica de tiempo largo la contribución de Hidalgo (2019) es sustantiva.

4. Para aproximarse al caso de la población La Legua⁶⁵.

Quizás un trabajo inaugural sobre La Legua es lo que aporta Ganter (2007, 2010) con un valiente trabajo en torno a la narcocultura que se instala en los años noventa en la población y que tensiona la construcción identitaria de sus habitantes. Desde un punto de vista más urbanístico, se complementa con el trabajo de Lin (2016) quien analiza la estructura urbana laberíntica y como ello opera como una forma de control del espacio por parte del narcotráfico. Para una mirada sobre la historia de violencia estructural que han sufrido los habitantes de La Legua resulta necesaria la lectura del informe elaborado por el Instituto Nacional de Derecho Humanos sobre La Legua. Los trabajos previos que he publicado (2018) y que en parte importante están retomados en esta tesis me parece que contribuyen a una lectura singular de la población.

⁶⁵ Para un análisis histórico en clave política se sugiere revisar “El golpe en La Legua. Los caminos de la historia y la memoria” de Mario Garcés y Sebastián Leiva, publicado en LOM en 2005.

TESIS DOCTORAL
Jorge Larenas Salas

Doctorado en Arquitectura
Universidad de Sevilla. Instituto Universitario de Arquitectura y Ciencias de la Construcción

Directores: Luz Fernández-Valderrama de Aparicio - José Ramón Moreno Pérez
Tutor: Luz Fernández-Valderrama de Aparicio

Sevilla, 2021

