

COLECCIÓN INVESTIGACIONES

IdPA_04_2018

Departamento de Proyectos Arquitectónicos
Escuela Técnica Superior de Arquitectura
Universidad de Sevilla

REGENERACIÓN DE BARRIOS COMO POLÍTICA PÚBLICA, LA EXPERIENCIA CHILENA COMO PRIMERA APROXIMACIÓN EN EL SUR-GLOBAL

El caso del Plan Integral Iniciativa Legua

Jorge Larenas Salas
Luz Fernández-Valderrama Aparicio
José Ramón Moreno Pérez

Instituto de la Vivienda. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad de Chile
Departamento de Proyectos Arquitectónicos. Universidad de Sevilla
Departamento de Historia, Teoría y Composición Arquitectónicas. Universidad de Sevilla

Resumen

En Chile, desde el año 2006 las políticas urbano-habitacionales han dado un giro hacia lo cualitativo tras un poco más de dos décadas de producción masiva de viviendas, poniendo el foco en la calidad y en la integración social. En ese contexto nace el programa Quiero mi Barrio, una experiencia inédita de regeneración barrial que busca mejorar la calidad de vida de barrios que han sufrido el deterioro tanto físico-espacial como social, producto de la falta de inversión pública en ellos. Si bien es posible realizar un conjunto de lecturas positivas respecto a este programa, esta primera aproximación que se deriva de un trabajo de tesis doctoral en curso, propone que la regeneración barrial dese situarse en un análisis de tiempo largo de la política urbano-habitacional y por ello, debe situarse la experiencia de regeneración barrial en el estricto contexto de una política de corte neoliberal. Es por ello que se propone una breve lectura de la trayectoria de la política neoliberal en Chile, ello desde las nociones de dispositivo y referencial, para luego avanzar hacia una expresión radical de la experiencia de regeneración barrial: el caso del Plan Integral Iniciativa Legua, implementado desde el año 2011 en la Población La Legua, ubicada en la zona centro-sur del Área Metropolitana de Santiago.

Palabras clave: Regeneración barrial, políticas neoliberales, dispositivo, referencial, Santiago de Chile

Abstract

In Chile, since 2006 urban-housing policies have taken a turn towards a qualitative approach after a little over two decades of massive housing production, focusing on quality and social integration. In this context, the Quiero mi Barrio program was born, an unprecedented experience of neighborhood regeneration that seeks to improve the quality of life of neighborhoods that have suffered physical, spatial and social deterioration, as a result of the lack of public investment in them. Although it is possible to carry out a set of positive readings regarding this program, this first approach that derives from an ongoing doctoral thesis project, proposes that neighborhood regeneration be placed in a long time analysis of the urban-housing policy and therefore, the experience of neighborhood regeneration must be placed in the strict context of a neoliberal policy. That is why we propose a brief reading of the trajectory of neoliberal politics in Chile, from the notions of device and referential, and then move towards a radical expression of the neighborhood regeneration experience: the case of the Integral Plan Legua Initiative, implemented since 2011 in the La Legua population, located in the south-central area of the Metropolitan Area of Santiago.

1. La construcción de un modelo: 40 años de políticas neoliberales en Chile

Para contextualizar este trabajo se asumen dos grandes premisas de base: la primera es que la política urbano-habitacional diseñada hace cuatro décadas juegan un rol neurálgico en el proyecto refundacional propulsado por la dictadura cívico-militar y, la segunda, es que dicha política no ha recibido hasta la fecha ningún cambio que afecte estructuralmente su diseño original. Asimismo, es importante remarcar que la duración y persistencia de dicha política constituye un hecho inédito, pues si bien disponemos de instrumentos de política pública en el campo de la vivienda desde el año 1906¹, puede establecerse que la puesta en marcha de un modelo consistente de política pública bajo los cánones de un Estado planificador se inaugura en 1953 con la creación de la Corporación de la Vivienda (CORVI)², es decir, si consideramos que dicho modelo se extingue con el golpe militar de 1973, las políticas de vivienda en Chile que operan bajo los dogmas del neoliberalismo duplican temporalmente a aquellas concebidas bajo el esquema de un Estado planificador.



Figura 1. Trayectoria de las Políticas de Vivienda en Chile. Fuente: Elaboración Propia

Desde ese punto de partida e intentando una lectura y análisis de los elementos constitutivos de la política urbano-habitacional diseñada e implementada en el marco del proyecto neoliberal, se busca poner en relieve algunos efectos indelebles de dichas transformaciones que no pondrían el acento en la mera resolución del problema de la vivienda sino esencialmente en la instauración de modelos interpretativos de la realidad y que dichos modelos al menos actuarían sobre dos ámbitos:

- a) Los modos de concebir la ciudad que más allá del tránsito desde la ciudad “planificada-compacta” a la ciudad “del mercado-difusa”, institucionaliza, legitima y naturaliza la distribución desigual de los bienes y servicios urbanos;

[1] En dicho año se promulga la Ley de Habitaciones Obreras.

[2] La CORVI tuvo como objetivo centralizar el diseño de las políticas habitacionales y urbanas y alcanzar una producción en gran escala de viviendas.

b) Los modos de concebir la relación Estado-Sociedad, al minimizar el rol del Estado no sólo como promotor del desarrollo sino también como contenedor de conflictos y garante de los derechos adquiridos y, principalmente, en la irradiación a nivel subjetivo de un ethos neoliberal en la forma de mover el referencial de la integración y la promoción social desde lo asociativo a lo individual.

2. Dispositivos y referenciales

Conceptualmente, se propone articular las nociones de dispositivo (Agamben, 2011; Boano, 2017; García Fanlo, 2011) y referencial (Muller, 2010) para efectos de analizar el doble movimiento de sumersión -el que se produciría por la acción de un dispositivo- y emersión -el que adquiere forma cuando opera el referencial-. En seguida exponemos brevemente una descripción de ambos conceptos.

Por una parte, la noción de dispositivo de Agamben (Boano, 2017; 89-91) (García Fanlo, 2011), se define como un conjunto heterogéneo de elementos (discursos, reglamentos, instituciones, arquitecturas) y, a la vez, la red entre esos elementos; tiene una función estratégica concreta que se encuentra en relaciones de poder; y, además, es un conjunto integral de elementos que producen subjetivación. Asimismo, se plantea que los dispositivos proliferan en los entornos urbanos y adoptan formas variadas, todas para gobernar nuestras vidas de una u otra manera (Boano, 2017). En otras palabras, los dispositivos producen subjetividades enmarcadas en determinados referenciales al mismo tiempo que aquellas contribuyen a la consolidación y legitimación del referencial, produciéndose una relación de mutua producción entre ambas nociones en un determinado contexto espacio-temporal.

Ahora bien, respecto a la noción de referencial, ésta ha sido introducida en el debate sobre políticas públicas para destacar la importancia que tienen los aspectos cognitivos y de definición de los problemas, en la búsqueda de soluciones e intervenciones adecuadas. En consecuencia, el referencial incide tanto en el momento de diagnosticar una realidad y representarla, como en la etapa de proponer soluciones para intervenir en ella.

El referencial remite a un dominio específico de la realidad. En nuestro caso y en este sentido, la opción por política de vivienda o política urbano-habitacional no es trivial, pues implica identificar el sector de la realidad que será objeto de intervención. Esta delimitación implica (dimensión cognitiva) una forma de entender la problemática, limitando su complejidad, haciendo visibles las causalidades involucradas y las relaciones con otros elementos. Junto con ello (dimensión prescriptiva), tal delimitación supone la puesta en marcha de un modo de entender la manera en que se debe intervenir sobre el problema.

Por otra parte, se entiende que el referencial de una política pública puede descomponerse en dos elementos (Muller, 2010): uno global y otro sectorial. El primero remite a una representación general de la organización de los distintos sectores en una sociedad, mientras que el segundo remite a la representación de un dominio o sector específico. En este sentido, cabe plantear que desde mediados de los años setenta en adelante se impone en Chile un referencial global calificable de

neoliberal, de acuerdo al cual se redefinen los espacios y los modos de intervención del Estado. Junto con ello, el referencial sectorial implica una nueva delimitación del objeto de atención de la política pública, así como de los actores involucrados y sus respectivas y diferenciales capacidades de acción.

En lo que sigue, expondremos una breve revisión de los elementos fundantes de dicha política, su trayectoria y evolución, además de intentar poner en relieve los efectos de diseminación del proyecto neoliberal de un modo más o menos transversal en la sociedad chilena.

3. La ciudad dual

El conflicto sociopolítico que se instala progresivamente en la sociedad chilena se resuelve por la irrupción de una dictadura cívico-militar que responde a la demanda e intereses de los grupos históricamente hegemónicos y dominantes³, se puede establecer que el conjunto de acciones de transformación y que en nuestro caso las remitimos a la política urbano-habitacional, están orientadas a reinstalar el orden “natural” 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 regulación de dicho mercado por parte del Estado.

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 paisaje. 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.

En síntesis, la ciudad en que vivimos es una clara expresión del esfuerzo refundacional instaurado por la dictadura cívico-militar y por tanto podríamos 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 tendencia de profundización de la democracia urbana

[3] Sin embargo, no hay que perder de vista el fuerte alineamiento del proyecto neoliberal chileno con un conjunto de transformaciones que acontecen a nivel mundial. Al respecto, y siguiendo a Peemans, la llegada de los neoconservadores al poder en los Estados Unidos (1980) e Inglaterra (1979), sumado a las dificultades mostradas por los países del sur para enfrentar el endeudamiento (que fue promovido en la lógica de la interdependencia aplicada en la década anterior), creó un cuadro favorable para imponer a los países del sur nuevas relaciones de fuerza en el marco internacional y para aplicar al interior de ellos esquemas conformes a las tesis neoconservadoras, en particular los llamados planes de ajuste estructural que persiguen la adaptación de los espacios económicos nacionales a las exigencias de funcionamiento y de coherencia del espacio económico internacional.

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.

Si bien entendemos que 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 nuestras ciudades, 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. 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).

4. El tránsito hacia la despolitización de la vida cotidiana y la construcción de una individualidad

Según Lechner (1990), el proceso de modernización de las bases productivas que reorienta el modelo de desarrollo económico estimula una tendencia contradictoria, pues “impulsa una integración transnacional que provoca la marginación de amplios sectores sociales como de regiones enteras” (Lechner, 1990: 2). 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 –desde ahora- como subsidiario, quien 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).

Sunkel (2007) al referirse al fenómeno de la globalización, establece que una de sus dimensiones que denomina intensiva, 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. 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 al imponer una soberanía global por sobre la nacional, que causa la reducción del marco de decisión y acción del Estado, en pos de la preponderancia del mercado como entidad que regula desde ahora no solo los aspectos económicos, sino también los políticos, sociales y culturales.

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 (2002) de la modernidad líquida. En ese contexto se profundiza el proceso de exclusión que pueden definirse 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, son estos mismos autores los que indican que esta exclusión 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).

5. La evolución de la vivienda de derecho a mercancía

Tomando en consideración estos elementos, que es donde opera progresivamente la política habitacional, nos parece sugerente seguir la pista respecto a que los “incentivos” que ésta instala para acceder a la vivienda por una parte despolitizan el problema en la medida que la vivienda es un bien adquirible y que para ello deben concurrir los individuos complementariamente con el Estado y, por otra, instalan la noción de la gestión individual ya que el éxito de la empresa de adquirir una vivienda está mediatizado por la capacidad del propio individuo. Un indicador sustantivo de la instalación y consolidación de esta noción está dado por el explosivo crecimiento del ahorro para la adquisición de la vivienda, puesto que a inicios de la década de los

años noventa (a menos de una década desde la entrada en operación del sistema de subsidio unificado) los ahorrantes acumulaban 230 millones de dólares (Domínguez, 1991: 8) y hacia finales de la misma década, la cifra se triplicaba (Sepúlveda, 2000: 62).

Un indicio consistente de la irradiación de esta lógica de la gestión individual de corte instrumental de un estudio realizado hace alrededor de una década (SEGEOB, 2004) para indagar en torno a la, en ese momento, reciente incorporación de la participación ciudadana en las políticas sectoriales. Dicho estudio revela que para el caso del sector vivienda los usuarios declaraban que sus principales aspiraciones respecto de una política habitacional de calidad se asociaban a dos aspectos: una buena política es la que pone estándares y que además es pertinente. Asimismo, indicaban que esa calidad también se jugaba en la capacidad de diálogo con una demanda que debe articularse en torno a liderazgos, pero al mismo tiempo enfatizando que se trata de demandas precisas y que deben tener un carácter instrumental y despolitizado: el objetivo es satisfacer la demanda.

Los resultados de dicho estudio también indicaban que los participantes en las políticas habitacionales percibían que el esfuerzo personal asegura el éxito y para ello lo relevante es “mantener un control individual del proceso de postulación”, “recurrir frecuentemente a instancias formales” y “ser sistemático y constante en el seguimiento del proceso”. Por otra parte, se reconoce acriticamente que el sistema es estratificado y que está mediatizado por disponibilidad de dinero de los postulantes. Además, se califican de lentos los procesos de postulación y aquellos que tienen la posibilidad de operar en el mercado declaran que la gestión individual/privada es más eficiente y que sólo se participa anteponiendo criterios de efectividad, es decir, sólo se participa cuando ello implica mayor probabilidad de éxito en la empresa. En términos generales, el mencionado estudio constató una inhibición ante la asociatividad pues no se trasciende la frontera de lo personal y lo privado. En otras palabras, la obtención o no de una vivienda está asociada a la capacidad de gestión individual lo cual tiene un doble efecto: es menos relevante interpelar al estado y es más relevante desplegar estrategias individuales.

En un trabajo previo (Larenas, 2013) habíamos señalado que el referencial hegemónico continúa privilegiando la escala de la vivienda y de los bienes privados por sobre el de la ciudad y el de los bienes públicos. Allí también indicábamos que:

“...los mayores indicios de resistencia se expresan en la inserción que tiene la política urbano-habitacional en un modelo de desarrollo que privilegia las estrategias individuales y de este modo, mayoritariamente privadas, promoviendo más bien el emprendimiento e instalando férreamente una racionalidad instrumental en los sujetos. En otras palabras, los esfuerzos sectoriales resultan insuficientes para abordar cuestiones como la integración y cohesión social que parecen ir en sentido contrario de las bases ideológicas del modelo chileno, el que ha irradiado no sólo al ámbito institucional sino también hacia los mundos de la vida, a los habitantes que operan en su vida cotidiana en base a este giro neoliberal que ha operado sobre ellos de manera sistemática por más de treinta años.” (Larenas, 2013: 264)

La idea de que la vivienda es un bien y no un derecho se instala progresivamente también en los ciudadanos, en aquellos que podemos provocar esas tensiones, en aquellos que podemos ejercer algún esfuerzo de transformación en la ciudad. Todo ello producto de transformaciones del mundo en el que vivimos. Esto no es sólo un problema de nuestro país, pero la diferencia está en que dispusimos de un proyecto re-fundacional que iba acoplado a esas transformaciones del mundo occidental, de ensimismamiento, de una reorientación hacia lo privado por sobre lo público.

6. La regeneración barrial

Como indicábamos anteriormente, la dictadura cívico-militar (1973-1990) define y despliega una política 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 y le otorga un soporte jurídico. Ya en el año 1979 se origina el Decreto Supero (D.S) N°420, el cual prescinde de toda forma de intervención pública sobre el mercado de suelo. Además, plantea la existencia y ocupación natural del mercado sobre el espacio, donde la planificación urbana no interfiere y restringe al Estado a un rol subsidiario.

Entrados los años 80 se devela en la opinión pública y política el deterioro masificado de las condiciones de vida de un amplio sector de la población debido a la desregulación de un ente supervisor (en este caso el Estado) del aumento de la producción habitacional, y por ende del crecimiento acelerado de la ciudad, lo cual promueve acciones, tanto del sector público como del privado, para la mantención de las condiciones mínimas de vida.

Una vez restituida la democracia en el país, se comienza a consolidar una ciudad planificadamente segregada, de modo tal que las políticas urbanas implementadas han impulsado una ciudad que segrega a la población junto con la promoción de una cultura de individuos altamente atomizados, dispersos e individualizados.



Figura 2. Transición cuantitativo-cualitativa en la política urbano-habitacional en Chile. Fuente: Elaboración Propia

El año 2000 se presenta como una ruptura a todo lo antes realizado en Chile en esta materia, ya que aumenta la preocupación por los efectos anti-urbanos de las políticas anteriores integrándose en la oferta programática la calidad en la oferta habitacional.

El hito que impulsa este giro paradigmático proviene el gobierno de Michelle Bachelet en el año 2006, donde se pone como objetivo enfrentar el déficit habitacional y otorgar mayor preocupación por la calidad y la integración social. Es así que surgen las políticas urbano-habitacionales de cuarta generación, cristalizadas en el Programa Quiero Mi Barrio, el cual se presenta como una inflexión en la política por la inserción de los ejes de calidad e integración.

7. Poblaciones, villas y barrios: la aparición de un concepto

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 poblador⁴, es decir, a un sujeto con capacidad de agenciamiento 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 y que 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” y posteriormente por medio de un programa⁵ de erradicación de los campamentos que otorgaba vivienda formal a los habitantes de los asentamientos precarios. Es decir, en ambos casos la noción de barrio como una expresión de una ciudad formal y normalizada y es en esta misma línea que se implementa el programa de regeneración de barrio en el año 2006.

[4] En la década de 1950 hace aparición el movimiento de pobladores que se expresa en un conjunto de organizaciones sociales que demandan vivienda a través de acciones de ocupación de suelo: las tomas de terreno.

[5] Programa Chile-Barrio que comienza en el año 1998 para cerrar los 972 asentamientos precarios catastrados en el año 1997.

8. El barrio como foco de atención...

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 barrial, 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 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.

El Programa Quiero mi Barrio (PQMB en adelante) surge en el año 2006 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. También se define una política 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). 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. 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 urbanos. En el año 2006 se complejiza lo anterior y devela un cambio de paradigma para comprender las políticas urbanas, transitando hacia los 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 social 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 país.

En este contexto es que nace el PQMB que tiene como objetivo “el mejoramiento de la calidad de vida en barrios deteriorados, a través de una política combinada y participativa para el mejoramiento o la recuperación del entorno urbano y los espacios públicos, al mismo tiempo que se fortalecen la participación social y comunitaria en el lugar. Además, este programa generaría un segundo nivel de interés al plantearse como la construcción de un modelo de regeneración urbana al propiciar una intervención integral, intersectorial, que busca obtener las sinergias de la coordinación de instituciones que intervienen en el territorio, desde una perspectiva altamente participativa que busca un espacio de corresponsabilidad con la comunidad organizada” (MINVU, 2008:11 en Campos et al., 2010) focalizando la intervención en doscientos barrios prioritarios. 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.

9. El caso de La Legua

La población La Legua está ubicada en la zona centro-sur del Área Metropolitana de Santiago, en la pericentral comuna de San Joaquín. La población es producto de un largo proceso de lucha y ocupación de tierras de familias sin techo y clases obreras (Larenas et al., 2018).



Figura 3. Localización de la Legua en el Área Metropolitana de Santiago.. Fuente: Elaboración Propia

9.1. La Legua como un barrio-problema

La identidad de la población está fuertemente arraigada en el mundo popular y con una clara presencia de organizaciones políticas de izquierda, así como una importante presencia de organizaciones vinculadas a la iglesia católica. Esto se expresó de un modo muy nítido en la resistencia que se generó en la población ante el golpe de estado y que se extendió durante los 17 años de dictadura. No obstante, desde finales de los años ochenta, la población comienza a ser ocupada por redes de narcotráfico que progresivamente instalan un clima de violencia y la población comienza a adquirir una imagen de barrio de alta peligrosidad, lo cual comienza a expresarse también en los medios de comunicación y comienza a configurarse la población como un “barrio-problema” que es necesario intervenir. Es así como desde el año 2001 el Estado ha desarrollado sucesivas intervenciones, las que sin embargo no parecen haber reducido en lo más mínimo la presencia de bandas de narcotraficante en el territorio.

Ahora bien, más allá de la presencia del narcotráfico, se pueden identificar dos tipos de problemas en la población La Legua:

“los problemas sociales (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), asociados al mundo político, y los problemas de mercado, asociados al mundo económico”. (Larenas et al., 2018: 16-17)

Efectivamente, La Legua es un problema para el mercado por estar localizada en una zona de expansión del mercado inmobiliario y que en los últimos veinte años ha sufrido importantes transformaciones por efecto de la inversión pública (líneas de metro, corredores de transporte público de superficie) y privada, que por efecto del mejoramiento de las condiciones de accesibilidad y conectividad se ha traducido en la instalación de centros comerciales, centros universitarios y grandes edificios residenciales (Larenas et al., 2018). Esta condición de barrio-problema ha derivado en una “sobre-intervención” dirigida a modificar su condición problemática.



Figura 4. Imágenes del sector Legua de Emergencia y la presencia policial. Fuente: Elaboración Propia

9.2. El plan iniciativa Legua (PIL)

El Plan Iniciativa Legua surge en respuesta a una carta que envía el párroco de la población al Ministro del Interior y Seguridad Pública en el año 2011 y la consecuente cobertura mediática sobre la violencia derivada de la acción de los carteles de droga que operan en La Legua. El Ministerio del Interior dispone de la categoría de barrio crítico⁶ que se define como aquellos barrios “en los que el tráfico de droga y los altos niveles de violencia y/o temor afectan severamente las actividades cotidianas de sus residentes o de las personas que los frecuentan” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2010: 58). No obstante, para el Ministerio del Interior, La Legua es un barrio hipercrítico que amerita soluciones de alta complejidad.

En ese marco, el PIL se plantea como objetivo “disminuir la violencia en la población La Legua para mejorar la calidad de vida de sus habitantes”, para lo cual despliega dos tipos de actuaciones: uno de control, asociado a la intervención policial y otro de prevención que, a su vez, se compone de cinco ámbitos: fomento productivo, desarrollo urbano, desarrollo social, educación e identidad. Las acciones de control son responsabilidad exclusiva de las policías y las de prevención implican la participación del gobierno local y central, la sociedad civil y la comunidad, a modo de otorgar sustentabilidad a la intervención (Larenas et al., 2018). Al respecto, no es menor el hecho que el PIL declara que dispone de un modelo de gestión empresarial designado por el programa como “alianza multiagencial” de carácter público-privada, puesto que es la primera vez en Chile que se formaliza una intervención con este nivel de participación e involucramiento de actores públicos y privados en áreas tan diversas de la intervención territorial (Larenas et al., 2018).

10. Reflexiones Finales

En síntesis, esta investigación plantea analizar la forma en que el Estado se ha vinculado con el territorio, especialmente a través de su delimitación en unidades territoriales de pequeña escala (EL BARRIO) que concentran ciertas características (pobreza, violencia, vulnerabilidad) y sobre las cuales se interviene a través de política públicas, sin considerar que el origen de estas problemáticas -en muchos casos- se encuentra en otras escalas de carácter estructural.

En el caso de barrios que concentran violencia y vulnerabilidad (como es el caso de La Legua), los programas de regeneración barrial en Chile si bien han incorporado una diversidad de ámbitos de actuación, esta no ha sido suficiente para abordar las problemáticas de estos territorios con integralidad. El caso de La Legua es emblemático en esto, ya que después de diversas intervenciones del Estado, con distintos énfasis y recursos, las problemáticas asociadas a violencia y vulnerabilidad persisten.

[6] Denominar a un barrio como crítico (o en este caso hipercrítico) supone transferir la responsabilidad del problema al barrio y las características de sus habitantes, entendiendo entonces que se debe “corregir” al barrio y no al modelo generador de desigualdades, exclusiones y segregaciones. (Larenas et al., 2018)

Por tanto, se propone una mirada crítica respecto de la relación entre Estado y territorio, a partir de los procesos de intervención desarrollados en la población La Legua en Santiago de Chile, entendiendo, además, que estos procesos se diseñan desde una irrupción neoliberal: los programas de regeneración barrial no cambian ni transforman y lo que promueven se sitúa más en las coordenadas de ayudar a enfrentar y convivir con la situación (enfoque reformista).

Ahora bien, esto permite plantear que los dispositivos de regeneración barrial como es el caso del Plan Integral Iniciativa Legua se conciben desde coordenadas neoliberales:

- Intervención reparatoria y no estructural.
- Lógicas de intervención empresariales.
- Individualización para el abordaje del problema y paradigma del efecto barrio.
- Intervenciones para la promoción de intereses/inversiones privadas (hacer la comuna más atractiva)
- Intervenciones integrales como reinterpretación neoliberal del derecho a la ciudad.
- Intervenciones urbanas para responder a problemas sociales

Bibliografía

- AGAMBEN, G. (2011) ¿Qué es un dispositivo? Sociológica, año 26, número 73, pp.249-264, mayo-agosto de 2011.
- BAUMAN, Z. (2002) Modernidad Líquida. España. Fondo de Cultura Económica.
- 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.
- 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
- DOMÍNGUEZ. V. (1991) Lineamientos Generales de la Política Habitacional. Revista INVI N°11, 5-10.
- GARCÍA FANLO, L. (2011) ¿Qué es un dispositivo? Foucault, Deleuze, Agamben. A parte rei, Revista de Filosofía, n°74.
- 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.
- LACARRIEU, M. (1995) Las múltiples y diversas caras de lo local. Relaciones Revista de Antropología. Tomo XX. Buenos Aires, p. 37-68.
- 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, n° 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.
- LEAL, J. (2003) “Segregación social y mercado de vivienda en las grandes ciudades”, en Revista Española de Sociología. N° 2- 2003
- LECHNER, N. (1990). ¿Son compatibles modernidad y modernización? El desafío de la democracia latinoamericana. N° 440. Chile: Documento de Trabajo FLACSO.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2010) Plan de Seguridad Pública 2010 Chile Seguro. Santiago: Gobierno de Chile, 2010, 71 p.
- NÚÑEZ, A. (Dir.) (2007) Campo político, campo barrial... ¿(Di) visiones en pugna? Ed. Suárez, Mar del Plata, 2007.
- 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.
- RODRÍGUEZ, J. y ARRIAGADA, C. (2004) “Segregación Residencial en la Ciudad Latinoamericana”. EURE (Santiago), Santiago, v. 30, n. 89, mayo 2004 [Versión Digital] Recuperada el 22 de abril de 2013 en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612004008900001&lng=es&nrm=iso
- 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. Y 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.
- 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.
- TOLEDO, X., & ROMERO, H. (2007). Exclusión socioterritorial. Geograficando. Vol. 2, 13 - 26.