



Universidad de Chile

Escuela de Derecho

Departamento de Ciencias del Derecho

Fundamentos para una democracia radical:

Análisis de las condiciones de justicia de la participación en la gestión urbana

Memoria para optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

Sebastián Gabriel Aedo Almonacid

Profesor Guía:

Ricardo Camargo Brito

Santiago, Chile

2020

Índice

Introducción	1
1. Aproximaciones a la justicia.....	5
1.1. Justicia Social y el criterio de paridad participativa.....	5
1.1.1. Las tres dimensiones de la justicia	7
1.1.2. Trialismo perspectivista	10
1.2. Reflexiones en torno al concepto de justicia ambiental	12
1.3. Justicia social y justicia ambiental	21
2. El derecho a la ciudad	25
2.1. Análisis histórico-espacial del “Gran Santiago”	26
2.2. Santiago, un espacio de injusticias	41
2.3. ¿Cómo debemos entender el derecho a la ciudad?.....	46
3. Participación y gestión urbana.....	49
3.1. Concepciones de participación ciudadana.....	51
3.1.1. Democracia participativa	54
3.1.2. Democracia deliberativa.....	57
3.1.3. Democracia de participación-deliberativa.....	60
3.1.4. Democracia directa	64
3.2. Mecanismos institucionales de participación	66
3.2.1. Presupuestos Participativos	67
3.2.2. Comisiones Ciudadanas Deliberativas (CCD).....	69
Conclusiones	70
Bibliografía	74

Introducción

No cabe duda de que la institucionalidad democrática chilena y del mundo está sumergida en una crisis. Hechos como los presenciados durante el llamado “estallido social” de octubre del 2019 lo han puesto en evidencia. De hecho, cada vez son mayores los cuestionamientos a la elite representante y la ideología de los expertos, las ciudadanas y ciudadanos desconfían de la justicia de sus decisiones. Ante este escenario se hace más necesario que nunca el poder ser conscientes de la sociedad que se desarrolla y la sociedad que queremos, en otras palabras, se hace ineludible una reflexión respecto a la justicia.

A su vez, el pensar respecto a la justicia forzosamente nos hace tocar el tema de la democracia. Ya en los años ochenta señalaba John Dunn que: “[u]n día de gobierno cada cuatro años se parece mucho a un placebo... o cuando más a una irregular saturnalia moderna”.¹ Frente a esta ilusión de democracia que se va desmoronando aún más con cada proceso, como lo reflejan los enormes porcentajes de abstención de los últimos tiempos², es que surgen propuestas que apelan por una ampliación de las esferas de participación ciudadana, como por ejemplo, en la gestión urbana.

El Instituto de la Vivienda (INVI) define a la gestión urbana como los “[p]rocedimientos resultante del proceso de toma de decisiones público- privada, que atañen a cada una de las fases del proceso habitacional, configurando el hábitat urbano, en función de determinados lineamientos estratégicos de desarrollo”.³ A su vez hay que tener en cuenta que dichos lineamientos estratégicos de desarrollo deben ser de acuerdo con una planificación establecida de antemano. Según la Asociación Americana de Planificación (APA por sus siglas en inglés) los objetivos de la planificación son la maximización de la salud, seguridad y bienestar económico de todos quienes viven en una determinada comunidad, en otras palabras, es promover el bien común de ésta.⁴

Con el crecimiento exponencial de la población urbana se hace cada vez más necesario el establecer planes y gestiones urbanas que puedan hacer frente a los nuevos desafíos de las

¹ Dunn, J. (2019). *La teoría política de occidente ante el futuro*. (Clementina Zamora trad.). 2ª edición. Ciudad de México. Fondo de Cultura Económica, p. 43.

² Todos los procesos de elección de la última década superan el 50% de abstención del universo total de votantes. Véase <https://www.servel.cl/estadisticas-de-participacion/>.

³ Instituto de la Vivienda. 2005. *Gestión Urbana*. [en línea] <https://infoinvi.uchilefau.cl/glosario/gestion-urbana/> [consulta: 05 de diciembre].

⁴ American Planning Association. 2020. *What Is Planning?* [en línea] <https://www.planning.org/aboutplanning/> [consulta: 20 julio 2020].

crecientes urbes. Sobre todo, respecto a las injusticias sociales que afectan a los habitantes de las ciudades producto de los desarrollos histórico-espaciales que las han originado. En este sentido, como respuesta han surgido diversas demandas que apelan a ciudades justas, las que se han reunido en el llamado *derecho a la ciudad*.

El concepto de derecho a la ciudad es formulado en 1967 por Henri Lefebvre, quien lo define como “el derecho de los habitantes urbanos a construir, decidir y crear la ciudad, y hacer de esta un espacio privilegiado de lucha anticapitalista”.⁵ Asimismo, en la actualidad son numerosos los autores que han hecho uso del concepto, moldeándolo de acuerdo con sus teorías, tales como David Harvey, Edward Soja, Peter Marcuse, entre otros. De todas formas, el derecho a la ciudad ha mantenido su carácter contestatario contras las diferentes injusticias a las que dan origen las ciudades.

Ahora bien, uno de los grandes problemas urbanos de la actualidad es la profunda desigualdad en la distribución de recursos entre sectores de una misma ciudad. Mientras que en algunos territorios podemos encontrar enormes complejos habitacionales con todos los lujos posibles y resguardados del resto de la población, por otro lado, y solo a unos pocos kilómetros o metros de distancia, nos encontramos con asentamientos que ni siquiera cuentan con servicios básicos como agua potable o electricidad.

Además, en un contexto mundial donde las personas sufren cada vez más las consecuencias del cambio climático las cuestiones ambientales resultan cada vez más importantes. En este sentido, resulta clara la desigual distribución de las industrias contaminantes, y en general lo que en la doctrina estadounidense se ha llamado como *locally unwanted land use* (LULU).⁶ Este fenómeno se aprecia a través de numerosos casos en Chile, y como uno de los ejemplos más destacados en la última década podemos mencionar el de la rinconada de Maipú. Este sector ha tenido que cargar con gran parte de los perjuicios ambientales producidos por la Región Metropolitana, lo cual ha provocado por años la oposición de vecinos y dirigentes de la zona.⁷

⁵ Molano, F. (2015). *El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea*. Revista Folios. (N°44)., p. 4.

⁶ El concepto representa los conflictos que se crean por la instalación de proyectos que significan externalidades negativas para quienes viven cerca de estos, y de esta manera son rechazados por estas comunidades. Véase Caves, R. (2005). *Encyclopedia of the City*. New York. Routledge, p. 437.

⁷ Véase Universidad Diego Portales (2011). *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2010*. Santiago. Centro de Derechos Humanos UDP, pp. 355-379.

Sin embargo, dichos conflictos no se tratan solamente de una injusta distribución de recursos o cargas y beneficios ambientales, sino que también pasan por la obligación de reconocer a las poblaciones e individuos afectados y entregarles la posibilidad de decidir efectivamente sobre la comunidad que quieren, es decir, que puedan tener voz en la planificación y gestión de sus propias comunidades. Esta demanda de participación se puede apreciar en el derecho a la ciudad tal como es definido por Lefebvre.

Entendiendo esto último es que esta tesis tendrá como eje la siguiente pregunta de investigación: ¿Bajo qué criterios podemos lograr una democratización justa de la gestión urbana? Siendo la hipótesis bajo la cual se abordará que este proceso de democratización debe seguir algún criterio que pueda asegurar la participación de las comunidades en base a un principio de justicia de intervención de todos los afectados. A la vez que dicha intervención debe ser en igualdad de condiciones para todos los miembros de la respectiva comunidad. En este sentido se pretende demostrar que, estableciendo el criterio de paridad participativa de Nancy Fraser como guía, se deben establecer mecanismos de democracia directa y participativa-deliberativa que serán parte fundamental de un entramado institucional que pueda hacer frente a las injusticias de distribución, reconocimiento y participación.

El objetivo general será demostrar la necesidad de una profundización de la democracia en el ámbito de la gestión urbana, específicamente entendiéndose como planificación territorial, y entendiéndose tal demanda como parte de lo que autores como David Harvey han entendido como un derecho a la ciudad. Para esto se comprenderá el derecho a participación como uno de los elementos clásicos de la justicia social, teniendo especial importancia en el contexto de la justicia ambiental. En este sentido, el marco de justicia desde el cual se abordará el problema de la democratización de la planificación territorial unificará en un marco único la teoría de la justicia de Nancy Fraser con la justicia ambiental.

Este objetivo general se divide en tres objetivos específicos. En primer lugar, considerar cómo se entienden los elementos propios de la justicia social (distribución, reconocimiento y participación) bajo la óptica de la justicia ambiental, entregándose la propuesta normativa que se tendrá como marco teórico del derecho a la ciudad. En segundo lugar, se describirá qué se entiende específicamente por derecho a la ciudad, y las situaciones que hacen necesario el reconocimiento de este, específicamente las relaciones entre distribución, reconocimiento y participación en la

problemática de la planificación territorial. Para esto el análisis se realizará teniendo en cuenta las ciudades chilenas, específicamente se tomará el caso del desarrollo histórico-espacial de la Región Metropolitana como paradigma de la gestión urbana nacional. Por último, se examinarán los mecanismos de democracia directa, participativa y deliberativa en tanto concreciones del derecho a la ciudad, y posibles rumbos de acción para la democratización en Chile.

1. Aproximaciones a la Justicia

Este primer capítulo tendrá el objetivo de establecer el marco teórico desde el cual se abordará el problema de la democratización de la gestión urbana. Para esto el presente apartado se encuentra dividido en tres secciones. Primero, se tratará la teoría de la justicia de Nancy Fraser. Luego, se harán algunas reflexiones sobre el concepto de justicia ambiental, partiendo de su origen histórico se analizarán los dilemas particulares que plantea, específicamente en relación con su elemento colectivo y la visión del medio ambiente con que se abordará. Para finalizar, se tratará de determinar cómo se congenian los conceptos de justicia social y justicia ambiental.

1.1. Justicia social y el criterio de paridad participativa

Para comprender mejor la teoría de la justicia de Nancy Fraser vale tener en cuenta como se han discutido los problemas de justicia social durante el siglo XX. En este sentido, son dos los conceptos claves en torno a los cuales se articularon las distintas propuestas teóricas, éstos son los conceptos de distribución y reconocimiento. Respecto a la idea de distribución podemos señalar, a muy grandes rasgos, que comprende los problemas relacionados con la asignación de bienes y los criterios a seguir para que exista una justa distribución. En un primer momento de la segunda mitad del siglo XX estos planteamientos que tenían como núcleo normativo algún criterio de distribución fueron el *leitmotiv* de la justicia social.

Sin embargo, este escenario cambiaría con el trabajo de autores como Charles Taylor y Axel Honneth quienes pondrían el foco de los nuevos planteamientos en torno a la justicia en el concepto de reconocimiento y los respectivos conflictos de identidad de grupo. Este cambio de paradigma sería representativo de la mayor importancia que irían cobrando ciertos movimientos sociales en los debates políticos y académicos en comparación a las clásicas cuestiones de intereses de clase. En otras palabras, tal cambio representaría un desplazamiento del debate público desde los problemas económicos a los culturales.

En este contexto de polarización del debate de la justicia social en torno a la distribución y el reconocimiento es que Nancy Fraser formula su llamada teoría bidimensional de la justicia. Su propuesta pretende integrar ambos conceptos entendiéndolos como dimensiones irreductibles, es decir, para la autora no es posible comprender los problemas de la justicia desde la óptica exclusiva de la distribución o del reconocimiento. Para Fraser una teoría que ignore esto pasaría por alto las

especificidades de cada dimensión, a la vez que no daría cuenta de la compleja relación que existe entre las cuestiones económicas y culturales.⁸

Mas allá de que Fraser ha contemplado su teoría bidimensional en obras como *Justice Interruptus: Critical Reflections on the "Postsocialist" Condition* o *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*, también ha admitido la posibilidad de una tercera dimensión de la justicia, señalando que el candidato indiscutible es lo “político”.⁹ Esta idea la ha desarrollado específicamente en su artículo *Reframing Justice in a Globalizing World*, en este trabajo admite la obvia naturaleza política de las dimensiones de distribución y reconocimiento, al ser ambos conceptos debatibles y cargados de poder.¹⁰ Sin embargo, al hablar de una dimensión política se hace:

“en un sentido más específico y constitutivo que tiene que ver con la naturaleza de la jurisdicción estatal y con las reglas decisorias mediante las que se estructura la contestación. En este sentido, lo político dispone el escenario en el que se desarrollan las luchas por la distribución y el reconocimiento”.¹¹

En otras palabras, respecto a la distribución y el reconocimiento, podríamos decir que lo político se presenta como un metanivel dentro de las dimensiones de la justicia social. Debido a que lo político indica quién cuenta como un sujeto válido para ser titular del derecho a una justa distribución y reconocimiento, y así establece los límites de las dos dimensiones anteriores. Pero no solo delimita el quién sino también el cómo, por medio de la configuración de las reglas y criterios a seguir para resolver las disputas de redistribución y reconocimiento.

Luego, Fraser identifica como objeto principal de lo político lo que ella designa como demandas de representación. Por lo tanto, lo político abarca cuestiones de importancia tan transcendental desde cómo se resolverán las reclamaciones de justicia social hasta quienes estarán incluidos o excluidos absolutamente de estas disputas.

⁸ Nancy Fraser ha entendido como economicismo la idea de que puede reducirse al concepto de distribución el entendimiento de la naturaleza de la justicia, y viceversa, como culturalismo la idea de que puede reducirse al concepto de reconocimiento el entendimiento de la naturaleza de la justicia. (Véase Fraser, N. y Honneth, A. (2006). *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico*. Madrid. Ediciones Morata, pp. 61-64).

⁹ *Ibid.*, p. 68.

¹⁰ Fraser, N. (2006). *Reinventar la justicia en un mundo globalizado*. *New left review*. (N°36), p. 36.

¹¹ *Ibid.*, p. 37.

En lo que resta del presente apartado se hará un breve esquema de la teoría tridimensional de la justicia. Siguiendo a Nancy Fraser, en primer lugar, se abordará el proyecto filosófico que esto conlleva, siendo la tarea el idear una concepción de la justicia que pueda integrar las demandas de redistribución, reconocimiento y representación; y luego se establecerán las características de una teoría social que pueda acoger tanto las diferencias como las relaciones entre las tres dimensiones de cada demanda.¹²

1.1.1. Las tres dimensiones de la justicia

Para poder describir un proyecto filosófico de justicia social que sea capaz de englobar las demandas de redistribución, reconocimiento y representación es necesario, antes que todo, esclarecer que vamos a entender por cada una de estas demandas. Para esto se tendrá en cuenta la idea de paridad participativa, la cual se instala como núcleo normativo de la concepción de la justicia de Nancy Fraser. Es a partir del criterio de paridad desde donde se dará forma a lo que se entenderá por una situación (in)justa en cada caso.

La norma de paridad participativa establece que “la justicia exige unos acuerdos sociales que permitan que todos los miembros (adultos) de la sociedad interactúen en pie de igualdad”.¹³ Es decir, una situación socialmente justa se dará cuando todos los participantes adultos de una institución puedan participar en igualdad de condiciones como interlocutores plenos en el funcionamiento de ésta.¹⁴ También hay que distinguir entre lo que Fraser señala como una noción derivada y una noción procesal de la paridad participativa, clasificándose las demandas de redistribución, reconocimiento y representación en alguna de las dos distinciones.¹⁵

En tanto noción derivada cabe entender a la paridad participativa como concretizando “un principio sustantivo de la justicia que nos sirve para evaluar los acuerdos sociales: éstos serán justos únicamente si permiten a todos los agentes sociales relevantes participar en condiciones de

¹² Fraser y Honneth (2006). Op. Cit., p. 34.

¹³ Ibid., p. 42.

¹⁴ Vaamonde, M. (2019). *La paridad participativa propuesta por Nancy Fraser: ¿Una radicalización de la democracia?* Revista de pensament i anàlisi. Num. 24(2), p. 132.

¹⁵ A través de la noción procesal de paridad participativa se concretiza una de las particularidades de la teoría de Fraser. Basándose en la revisión habermasiana de la idea de ámbito público, la autora argumenta contra cuatro supuestos constitutivos de la concepción burguesa del ámbito público. A su vez, de estas críticas se originan cuatro tareas para una teoría crítica de la democracia. Una profundización del tema se trata en el capítulo tres del presente trabajo. Véase Fraser, N. (1997). *Pensando de nuevo la esfera pública: Una contribución a la crítica de las democracias existentes*. *En: Iustitia interrupta: reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Bogotá. Siglo del Hombre Editores., pp. 95-133.

igualdad en la vida social”.¹⁶ Mientras, que en tanto noción procesal define el procedimiento concreto “que nos permite sopesar la legitimidad democrática de las normas, ya que únicamente serán legítimas si pueden imponer la sumisión a la totalidad de sus destinatarios en procesos justos y abiertos de deliberación en los que todos puedan participar como iguales”.¹⁷

Como noción derivada la paridad participativa exige dos condiciones.¹⁸ La primera de estas es la *condición objetiva*, la cual significa que debe existir una distribución de los recursos materiales que garantice la independencia y la posibilidad de participación de todos los miembros. Por lo que se deben excluir la dependencia económica y la desigualdad que impida la paridad en la participación. De esto se sigue que para cumplir con esta condición no se pueden permitir los acuerdos sociales que institucionalicen la privación, la explotación y las grandes disparidades de riquezas, ya que impiden una participación igual de todos por no poseer los medios o las oportunidades.¹⁹

Por otro lado, tenemos la *condición intersubjetiva*, la cual requiere que los patrones institucionalizados de valor cultural sean expresivos del mismo respeto para todos los sujetos y así garanticen la igualdad de oportunidades para la consecución de la estima social. Esto exige excluir las normas que institucionalizan el desprecio sistemático de algunas categorías de personas. Por lo tanto, es necesario impedir los patrones institucionalizados de valor que nieguen el estatus de participantes plenos en la interacción, ya sea no reconociendo caracteres distintivos de algunas personas o adjudicándoles una diferenciación excesiva.²⁰

La paridad participativa no sólo es el marco normativo que unifica y da forma a la distribución y reconocimiento, sino que también se presenta como criterio para evaluar las respectivas demandas en ambas dimensiones. Como sostiene Fraser: “Con independencia de que la cuestión sea la

¹⁶ Fraser (2006). Op. Cit., p. 50.

¹⁷ Loc. Cit.

¹⁸ Fraser y Honneth (2006). Op. Cit., p. 42.

¹⁹ Ibid., p. 46.

²⁰ Loc. Cit. Cabe señalar que Fraser llama su conceptualización de la política del reconocimiento como el “modelo del reconocimiento”, el cual se contrapondría al “modelo de identidad” de autores como Taylor y Honneth. Su modelo sería capaz de sortear dos obstáculos que tendría el modelo de identidad, esto serían: 1) El desplazamiento de la problemática de la distribución; 2) El problema de la reificación, al promover las políticas de la identidad el separatismo, chovinismo, patriarcado y autoritarismo. Véase Fraser, N. (2000). *Nuevas reflexiones sobre el reconocimiento*. New left review. (Nº4), p. 56.

distribución o el reconocimiento, los reclamantes deben demostrar que los acuerdos vigentes les impiden participar en la vida social en calidad de igualdad con los otros”.²¹

Sin embargo, la norma de la paridad participativa no se aplica a modo de silogismo o calculo que debe ser establecido por un experto, sino que debe ser aplicada de manera dialógica y discursiva a través de procesos democráticos de debate público.²² Entonces, surge la cuestión de las condiciones de aplicación de este criterio normativo, llegándose así a la noción procesal de paridad participativa. De esta noción podemos desprender tres niveles de injusticias de representación, y por lo tanto tres condiciones a cumplirse para identificar una situación (in)justa.²³

El primer nivel es la *ausencia de representación político-ordinaria*. Esta injusticia se traduce en que las reglas respecto a la toma de decisiones políticas niegan incorrectamente a algunos miembros de la comunidad la oportunidad de participar plenamente en igualdad de condiciones.

El segundo nivel es la *ausencia de un marco adecuado*. Esta injusticia se da al definir los límites de la comunidad de manera tal que algunas personas se ven excluidas de manera injustificada de la posibilidad de ser siquiera partícipes en los debates públicos sobre cuestiones de justicia (cuestiones políticas). Su relevancia se debe porque en este segundo nivel se decide quien será miembro de la comunidad y quien no, es decir, de esta decisión depende el excluir a aquellos que no tienen derecho a ser considerados en la comunidad respecto a los problemas de justicia (distribución, reconocimiento y representación político-ordinaria). Pero, cabe aclarar que esto no significa que los excluidos no puedan ser receptores de medidas de redistribución o reconocimiento, sin embargo, no serán parte de la comunidad, Fraser es categórica al respecto: “Aquellos que la sufren [la ausencia de marco adecuado] pueden convertirse en objeto de caridad o de benevolencia. Pero al estar privados de la posibilidad de formular reivindicaciones de primer orden, se convierten en no personas respecto a la justicia”.²⁴

Por último, el tercer nivel es la *falta de representación metapolítica*, la cual se da por la exclusión injustificada de algunas personas de los procesos de formulación de los marcos de referencia de

²¹ Fraser y Honneth (2006). Op. Cit., p. 44.

²² Fraser y Honneth (2006). Op. Cit., p. 47. Una propuesta de aplicación a través de expertos es lo que Fraser llama teorías monológicas.

²³ Fraser (2006). Op. Cit., pp. 38-39.

²⁴ Fraser (2006). Op. Cit., p. 39. Los espacios políticos de primer orden son aquellos en los que se discuten las cuestiones relativas a la distribución y reconocimiento.

espacios políticos de primer orden. Es así como se niega la posibilidad de intervenir en la creación de estos marcos a personas que podrían ser perjudicadas en el desarrollo de ese proceso. Es decir, se impide la creación de arenas democráticas en donde se discuta la división oficial del espacio político. Generalmente esta materia ha sido considerada como tarea de los “expertos”, siendo los Estados y las elites transnacionales quienes la han monopolizado.²⁵

En resumen, como señala Fraser “la justicia exige alcanzar acuerdos sociales que permitan a todos los miembros de la sociedad participar como iguales en la vida social”.²⁶ Exigencia que se traduce en la necesidad de superar las injusticias descritas anteriormente, y que se encuentran institucionalizadas impidiendo de esta forma la participación plena en la interacción social.

Ahora bien, teniendo en cuenta que cada dimensión es irreductible a alguna de las otras, lo que resta es resolver cuál teoría social puede ser capaz de dar cuenta no solo de sus diferencias e irreductibilidad, sino también de las imbricaciones entre ellas. Ya que hay que tener en cuenta que la diferenciación entre éstas es tan solo analítica, y que todo escenario político puede tener consecuencias distributivas, de reconocimiento o de representación.

1.1.2. Trialismo perspectivista

Nancy Fraser indica que para proponer una teoría social que vaya de la mano con lo ya propuesto el punto clave es formular una teoría que identifique que cada dimensión de la justicia está asociada con un aspecto analíticamente diferente del orden social. La dimensión del reconocimiento se corresponde con el orden de estatus de la sociedad, es decir, la constitución de categorías socialmente definidas de los actores sociales (estatus) mediante patrones de valor cultural enraizados en la sociedad, que se caracteriza por el respeto, prestigio y estima relativo que se tenga ante los demás. Por otro lado, la dimensión distributiva se corresponde con la estructura económica, lo cual se traduce en la constitución de clases sociales mediante los regímenes de propiedad y los mercados de trabajo, distinguiéndose cada clase por las diferencias entre sus respectivas asignaciones de recursos.²⁷ Y la dimensión de representación se corresponde con la constitución política de la sociedad, que conlleva el establecimiento de fronteras políticas y reglas

²⁵ Ibid., p. 47.

²⁶ Ibid., p. 35.

²⁷ Fraser y Honneth (2006). Op. Cit., p. 53.

decisorias que posibilitan la participación de los miembros de una comunidad en el proceso de interacción social, especialmente en la arena política.²⁸

A su vez de esto se sigue que cada dimensión de la justicia se corresponde con un tipo de subordinación respecto a la esfera del orden social respectivo; la dimensión de redistribución conlleva la subordinación de clase económica, y la dimensión del reconocimiento se corresponde con la subordinación de estatus. Aunque hay que recordar que en la dimensión política son tres niveles de injusticia los que podemos encontrar, es decir, tres tipos de subordinación que nacen de la constitución política.

Entonces, estas diferencias nos permiten concluir que podemos distinguir en una sociedad tres modalidades analíticamente distintas de ordenamiento social: una modalidad económica, una modalidad cultural y una modalidad política, y en cada una de ellas la interacción se encuentra regulada de diversas maneras. La económica se regula por la funcionalidad de imperativos estratégicos, la cultural mediante los patrones institucionalizados de valor cultural, y la política por la jurisdicción estatal y las reglas decisorias por las que se estructura la contestación. Por lo tanto, también interactúan a través de instituciones diferentes.²⁹

Sin embargo, de que puedan diferenciarse analíticamente estas tres dimensiones no se sigue que deban analizarse las prácticas sociales de forma independiente según la dimensión en la cual encajarían. Por el contrario, como escribe Fraser: “una perspectiva verdaderamente crítica no puede dar por buena la apariencia de esferas separadas, sino que debe investigar bajo las apariencias para poner de manifiesto las conexiones ocultas”.³⁰

De esta forma es que surge un “dualismo perspectivista” el cual propone, en sintonía con el dualismo propuesto por Nancy Fraser, que toda práctica social debe ser tratada paralelamente como económica, cultural y política. Es así como la redistribución, el reconocimiento y la representación se presentan como tres perspectivas analíticas que pueden asumirse respecto a cualquier dominio, y no exclusivamente al cual correspondería de acuerdo con las diferenciaciones

²⁸ Fraser (2006). Op. Cit., p. 38. Por otro lado, la identificación de estos aspectos del orden social es la adaptación de la triada weberiana de clase, estatus y partido. Véase Fraser, N. (2015). *Genealogía del término dependencia. Seguimiento de una palabra clave en el Estado del bienestar estadounidense*, p. 31. En: *Fortunas del feminismo*. (Cristina Piña Aldao trad.) Quito. Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador.

²⁹ Fraser y Honneth (2006). Loc. Cit.

³⁰ Ibid., p. 63.

precedentes. Es más, toda práctica social debe ser examinada a la vista de las tres dimensiones a la vez.

Tras este breve bosquejo de la teoría de la justicia de Nancy Fraser realizado precedentemente, en lo que sigue del capítulo se examinará el concepto de Justicia Ambiental y las discusiones más importantes asociados a ella. Para finalizar en el último apartado con un análisis de compatibilidad entre la teoría de la justicia de Fraser y el concepto de Justicia Ambiental que se ocupará en este trabajo.

1.2. Reflexiones en torno al concepto de justicia ambiental

Los ejemplos de (in)justicia ambiental abundan en Chile, entre los más destacados de los años recientes se encuentra la llamada zona de sacrificio en Quintero y Puchuncaví³¹, o la exponencial urbanización de la región Metropolitana que ha conllevado la construcción de autopistas urbanas con todos los costos que esto implica para las poblaciones cercanas³², entre tantos otros. Sin embargo, más allá de que sobren los ejemplos el concepto de justicia ambiental no es pacífico, sino todo lo contrario, pudiéndose calificar como un concepto esencialmente controvertido al cual siempre lo rodearán debates en torno a su naturaleza.³³ Las discusiones se centran en si hay que reconocer una visión de justicia antropocéntrica o ecocéntrica, o cómo se relaciona con la justicia social, o si sólo se debe incluir una dimensión de distribución o también se deben tener en cuenta las otras dimensiones clásicas como el reconocimiento y lo político.

Entonces, ante este contexto teórico se hace necesario comenzar por definir con qué concepto de justicia de ambiental se trabajará, y para este objetivo es útil partir por un breve repaso histórico de su origen. Más aún, teniendo en cuenta que el desarrollo de la justicia ambiental se da primero como movimiento social y luego como concepto teórico.

El nacimiento de la justicia ambiental está directamente relacionado con el movimiento ambientalista moderno norteamericano. Para entender su gestación podemos dividir este

³¹ Liberona, L. y Ramírez, H. (2019). *Antecedentes y reflexiones sobre la zona de sacrificio de Quintero y Puchuncaví*. Cuadernos Médicos Sociales. Vol. 59 (N°1): 21-31.

³² Greene, M. y Mora, R. (2005). *Las autopistas urbanas concesionadas: una nueva forma de segregación*. Revista ARQ. (N°60): 56-58.

³³ Los llamados conceptos esencialmente controvertidos (CEC) tienen cuatro características fundamentales: son evaluativos, complejos, tienen un carácter argumentativo, y desempeñan una función dialéctica. Véase Iglesias, M. (2000). *Los conceptos esencialmente controvertidos en la interpretación constitucional*. Doxa: Cuadernos de filosofía del derecho. (N°23): 77-104.

movimiento en tres etapas: la primera que tiene lugar a principios del siglo XX, marcada por la búsqueda de la conservación de un medio ambiente puro y de sus recursos naturales; luego una segunda etapa que comienza en los años sesenta que sin cambiar este objeto exclusivo de conservación natural aboga por reformas legislativas y la creación de un marco regulatorio; y por último, una tercera etapa que tiene su origen a fines de los años setenta y que deriva en el surgimiento de la justicia ambiental.³⁴

En las dos primeras etapas se tiene como valor no solo la conservación de la naturaleza virgen, sino también el otorgarle un estatus de independencia respecto al ser humano, fundamentándose en una visión romántica y trascendental del medio ambiente, y dejándose a un lado las cuestiones de justicia social. Se ha señalado que estos movimientos han sido liderados por personas de grupos con un estatus socioeconómico medio-alto, niveles de estudios destacados y de raza blanca, quienes no reconocieron la vinculación de la justicia ambiental con temas como el racismo a las minorías étnicas y la condición social.³⁵ Como bien indica John Byrne: “el movimiento medioambiental moderno ha concebido una agenda formada, en gran parte, por el interés propio y cuestiones ecológicas esencialmente simbólicas”.³⁶

Sin embargo, esto cambiaría con las distintas movilizaciones que se dan a fines de los setenta y principios de los ochenta, las cuales tendrán como actores justamente a aquellos grupos que habían sido relegados en las primeras etapas, estos son las comunidades afroamericanas pobres y las clases trabajadoras de EE. UU.³⁷

Los grupos más vulnerables se habían convertido en los más afectados por los costos del creciente desarrollo industrial del siglo XX, no existiendo una regulación más allá de la legislación protectora de la vida silvestre que sea capaz de internalizar estos costos en quienes los generaban. Ante esto se produce un giro hacia un movimiento que tendrá como principal objetivo las demandas de protección de salud humana frente a los efectos contaminantes producidos por las industrias. Como apunta Dominique Hervé: “[E]l movimiento ambientalista norteamericano evolucionó desde constituir un grupo compuesto esencialmente por conservacionistas y abogados,

³⁴ Hervé (2010). Op. Cit., p. 13.

³⁵ Arriagada, A. y Pardo, M. (2011). *Justicia Ambiental. El estado de la cuestión*. Revista Internacional de Sociología. Vol. 69 (N°3), p. 630.

³⁶ Ibid., p. 631.

³⁷ López, I. (2014). *Justicia Ambiental*. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad. (N°6), p. 262.

a transformarse en un movimiento social comunitario que aboga por los derechos y por la justicia ambiental”.³⁸

Por lo tanto, se puede constatar que desde un comienzo los grupos de justicia ambiental no sólo reivindicaron la redistribución de cargas y beneficios ambientales, sino que también las han trascendido. Desde los inicios del movimiento se denunciaron cuestiones como la postergación de las minorías étnicas, lo cual se ha traducido en conceptos como el de “racismo ambiental”. Concepto que ha expuesto el claro componente de menosprecio a ciertas poblaciones, lo que derivado en que estas comunidades han tenido que soportar en mayor medida las cargas ambientales.³⁹

Con relación a esto último resalta la figura del reverendo Benjamin Chavis, quien saltaría a la fama durante los episodios ocurridos en 1982 en el Condado de Warren, en Carolina del Norte.⁴⁰ Chavis relacionaba el racismo ambiental, en tanto falta de reconocimiento, a una falta de participación en los procesos políticos, señalando como una de las razones de éste “la historia de la exclusión de la gente de color por parte de los grupos ambientalistas dominantes, en las juntas donde se toman decisiones, en las comisiones y en los entes reguladores”.⁴¹

También es destacable como uno de los principales hitos del movimiento por la justicia ambiental la *First People of Color Environmental Leadership Summit* realizada en 1991, donde se reunirían diversos líderes no solo de EE. UU. sino también latinoamericanos, y donde se ampliaría el enfoque inicial contra residuos tóxicos para incluir temas diversos como el uso de la tierra, seguridad laboral, asignación de recursos y la potenciación de la comunidad.⁴² Esta primera Cumbre concluiría con la adopción de los 17 Principios de Justicia Ambiental, los que se establecerían como la piedra angular del movimiento desde entonces, condensado las principales demandas.

³⁸ Hervé (2010). Op. Cit., p. 13.

³⁹ Schlosberg, D. (2011). *Justicia ambiental y climática: de la equidad al funcionamiento comunitario*. Ecología Política. (Nº41), p. 30.

⁴⁰ Para una relación del caso véase Espinosa, A. (2012). *La justicia ambiental, hacia la igualdad en el disfrute del derecho a un medio ambiente sano*. Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política. (Nº16), P. 61; y Ortega, M. (2011). *Origen y evolución del movimiento de justicia ambiental*. Ecología Política. (nº41), p. 17.

⁴¹ Chavis, B. Forward. En Bullard, D. (1993) *Confronting environmental racism voices from the grassroots*. Boston. South End Press. Citado en Schlosberg (2011). Op. Cit., p. 31.

⁴² Arriagada y Pardo (2011). Op. Cit., p. 638.

Entre los principios más destacados que resultaron de la Cumbre cabe mencionar: Derecho de autodeterminación, justicia de procedimiento, derecho a vivir y trabajar en un ambiente saludable, derecho a un medio ambiente urbano sano, implementación estricta de los principios de información y consentimiento, oposición a las operaciones destructivas producidas por las empresas multinacionales, y que la política pública debe basarse en el respeto mutuo y la justicia.

A través de estas breves líneas respecto al origen e historia del concepto de justicia ambiental podemos apreciar cuan amplia es la concepción de justicia asociada a ésta. En contra de ciertas interpretaciones que han restringido el concepto al plano de la redistribución aparecen demandas de reconocimiento y participación. En este sentido la autora Dominique Hervé ha identificado una serie de elementos para poder comprender el concepto de justicia ambiental, cuatro de estos son tomados de las teorías de la justicia social, y otros dos son propios de la justicia ambiental. Los primeros son la distribución, reconocimiento, participación y capacidades, y los segundos son el elemento colectivo y el ecológico.⁴³

En lo que resta del presente apartado se examinarán los elementos propios de la justicia ambiental, y luego en la última parte de este primer capítulo se abordarán los elementos restantes con la intención de apreciarlos a la luz de la teoría tridimensional descrita anteriormente, para así llegar a una concepción aproximada de la justicia ambiental. Sin embargo, no se considerará el elemento de las capacidades enunciado por Hervé. Puesto que al tener el presente trabajo como marco teórico la propuesta normativa de Nancy Fraser se demostrará en lo que sigue que la teoría de la autora satisface lo exigido por el concepto de justicia ambiental, sin necesidad de recurrir al elemento en cuestión.

El repaso anterior ha dejado claro que las demandas de justicia ambiental por parte de diferentes sujetos no son exclusivamente en relación con sus situaciones particulares, sino que, sobre todo son respecto a las comunidades a las cuales pertenecen. Como bien escribe Dominique Hervé: “Las situaciones de injusticia ambiental se producen respecto de grupos y comunidades antes que individuos”.⁴⁴ Cuestiones como la instalación de vertederos y plantas de tratamiento de aguas servidas en los alrededores de comunidades indígenas en La Araucanía, o la ubicación del mismo

⁴³ Hervé, D. (2015). *Justicia Ambiental y Recursos Naturales*. Valparaíso. Ediciones Universitarias de Valparaíso, p. 60.

⁴⁴ Hervé (2010). Op. Cit., p. 22.

tipo de instalaciones en las cercanías de barrios con mayor concentración de población afrodescendiente en EE. UU. son un fiel reflejo de este elemento.⁴⁵

Entonces, podemos apreciar que ciertos grupos que históricamente se han encontrado en un estado de mayor vulnerabilidad frente a determinados patrones institucionalizados de valor cultural son los que se han visto mayormente perjudicados por la injusta distribución de cargas ambientales.

También respecto a este elemento cabe destacar lo señalado por David Schlosberg, quien se refiere a lo propuesto Will Kymlicka, indicando que:

“Para Kymlicka, la membresía en un grupo cultural o comunidad debe verse como un bien primario en un sistema de justicia. La base del respeto propio proviene de la membresía en un grupo, y las ideas sobre el objetivo de una buena vida provienen, en gran parte, de los propios antecedentes culturales”.⁴⁶

Y para derivar esta importancia de la comunidad que debería reflejar una teoría de la justicia es que algunos autores del multiculturalismo han apelado a la dimensión del reconocimiento a través de las ideas de las diferencias de grupo y de la autodeterminación. Estableciendo que una teoría multicultural debe ampliar las luchas por la libertad, autonomía y autogobierno propias de las teorías de la justicia liberal a un nivel de grupo.⁴⁷

En este sentido, el propio Schlosberg ha señalado que al momento de dejar espacio en una teoría de la justicia para cuestiones más allá de la distribución, tales como el reconocimiento y la participación, “los grupos pueden verse como el entorno dentro del cual se experimenta la justicia individual y como un ámbito de justicia por derecho propio”.⁴⁸ Concluyendo que esto debe reflejarse en la política, y por consiguiente en el ámbito jurídico, abordando las desigualdades

⁴⁵ Respecto a la instalación de vertederos y plantas de tratamiento de aguas servidas en los alrededores de comunidades indígenas véase Universidad Diego Portales (2009). Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2008. Santiago. Centro de Derechos Humanos UDP, p. 521-528. Con relación a la problemática estadounidense, uno de los casos más emblemáticos es el llamado escándalo de *Love Canal* del año 1978, véase Espinosa (2012). Op. Cit., pp. 60-61. Otro de los casos importantes es el ya mencionado Conflicto de Warren, véase nota 41.

⁴⁶ Traducción propia de: “For Kymlicka, membership in a cultural group or community should be seen as a primary good in a system of justice. The basis of self-respect comes from membership in a group, and one’s ideas regarding the goal of a good life comes, in large part, from one’s own cultural background”. Schlosberg, D. (2007). *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature*. New York. Oxford University Press, p. 35.

⁴⁷ Ibid., p. 36.

⁴⁸ Traducción propia de: “groups can be seen as both the environment within which individual justice is experienced and as a realm of justice in its own right.” Ibid., p. 37.

grupales y apoyando el reconocimiento y autodeterminación grupal, todo esto por medio actividades colectivas que puedan promover tanto la justicia individual como grupal.⁴⁹

Ahora, con relación al elemento ecológico autores como Schlosberg y Klaus Bosselmann han señalado la necesidad de ampliar el marco teórico clásico de las teorías de la justicia ambiental para incorporar al mundo natural no humano. La idea es que si se pretende contar con una teoría de la justicia ambiental esto exigiría el ir más allá del campo de aplicación de la justicia social, y que de esta manera se haga cargo de las relaciones de justicia tanto de las comunidades sociales como de las comunidades ecológicas (formadas por seres humanos y seres de otras especies).⁵⁰

Según Bosselmann para corregir los desbalances ecológicos es obligatorio el reconocer que tanto las sociedades humanas como no humanas se ven afectadas por cómo se distribuyen las cargas y beneficios ambientales. Por lo tanto, dentro de las responsabilidades que debe plantear la justicia ambiental estarían las que tienen los seres humanos con el futuro y el resto del mundo natural.⁵¹

Estas ideas nos llevan a unas de las discusiones que se mencionó al inicio del apartado, el debate entre los enfoques antropocéntrico y ecocéntrico. De forma muy simplificada podemos indicar que la distinción entre ambos se da por la distinta valorización de la naturaleza que poseen. Por una parte, la visión antropocéntrica juzga las diferentes medidas ambientales en base a como éstas afectan el bienestar humano, ya sea de las generaciones actuales y/o futuras, es decir, se centra en el ser humano. Por otra parte, el ecocentrismo representa una variedad de modelos teóricos, pero que tienen como lugar común el poseer una ética ambiental crítica al antropocentrismo, en el sentido de que consideraría a la naturaleza solo como una forma de satisfacción de las necesidades humanas. Lo que se opone al ideal ecocéntrico de que las comunidades ecológicas valen por sí mismas, independiente de su valor para el ser humano.⁵²

Esta distinción se concretiza en el subsecuente debate de si es necesario algún tipo de principio interespecies, o sería suficiente un principio intergeneracional para establecer un concepto de

⁴⁹ Loc. Cit. Asimismo Dominique Hervé señala como medidas posibles la creación de acciones legales colectivas las cuales permitan el reclamo de derecho de un grupo en tanto tal. Véase Hervé (2015). Op. Cit., p. 69.

⁵⁰ Ibid., p. 52.

⁵¹ Ibid., p. 53.

⁵² Loc. Cit.

justicia ambiental que pueda traducirse en políticas que se hagan cargo efectivamente de los desbalances ecológicos y la desventajosa situación de las especies no humanas.

En este intento de considerar una justicia ambiental no antropocéntrica surgen propuestas como las de Jorge Riechmann. Analizando la obra de Andrew Dobson respecto a las relaciones entre sustentabilidad ecológica y justicia social el autor expone su propia idea del primero de estos conceptos, el cual denomina concepción del *capital natural crítico no antropocéntrico*. Para Riechmann lo que ha de ser sustentado es el capital natural que resulta imprescindible para la producción y reproducción de todos los seres vivos.⁵³ Esta concepción está exclusivamente encuadrada en una dimensión distributiva, y le sirve como marco para proponer sus tres principios básicos de justicia ambiental: 1) *Principio de sustentabilidad*; 2) *Principio de partes iguales* y; 3) *Principio de mitad y mitad*.⁵⁴

En primer lugar, el *principio de sustentabilidad* comprende que no solo debe existir una justa distribución sincrónica de las cargas y beneficios ambientales, sino también que ésta debe ser justa diacrónicamente, es decir, debe existir una preocupación respecto a las cargas y beneficios ambientales con las generaciones actuales y futuras. Al respecto Riechmann escribe: “los sistemas económico-sociales han de ser reproducibles -más allá del corto plazo- sin deterioro de los ecosistemas sobre los que se apoyan”.⁵⁵

Esta idea deriva en dos requisitos básicos para cumplir con este primer principio: el respetar los límites y pensar en el mañana. El primero de éstos establece que aquello que tomamos del medio ambiente (en tanto fuente de materias primas y energías) y lo que se devuelve a él (en tanto receptor de residuos y calor) debe estar dentro de los límites de absorción y regeneración de los ecosistemas. Mientras que el requisito de pensar en el mañana significa el deber de dejar a las generaciones siguientes un mundo que sea tan habitable y ofrezca tantas opciones vitales como el recibido por la generación anterior.⁵⁶

En segundo lugar, el *principio de partes iguales* se puede resumir en la idea de la necesidad de iguales porciones de espacio ambiental para cada uno de los seres humanos, definiéndose el

⁵³ Riechmann, J. (2003). *Tres principios básicos de justicia ambiental*. Revista internacional de filosofía política. (Nº21), pp. 104-107.

⁵⁴ Ibid., p. 113

⁵⁵ Ibid., p. 109.

⁵⁶ Loc. Cit.

espacio ambiental como “[l]as cantidades máximas de recursos naturales que podemos usar de manera sostenible y sin violar la equidad global”.⁵⁷ En contra de ciertas visiones que ven en la naturaleza una fuente inagotable de recursos se hace necesario levantar un principio que reafirme el carácter limitado de éstos, es así que este segundo principio es capaz de concretizar la idea de los límites ecológicos presente en el concepto de sustentabilidad. También busca entregar un criterio justo de distribución del espacio ambiental, y la única opción en este sentido sería la igualdad de porciones para cada ser humano. Para Riechmann un principio como éste es la mejor manera de oponerse a la actual distribución enormemente desigual, donde las naciones e individuos más ricos se han apoderado excesivamente del espacio ambiental global privando a gran parte de las personas de los recursos necesarios para vivir adecuadamente.⁵⁸

Otro punto interesante que señala el autor es que las diferencias producto de desigualdades naturales, ya sea entre localidades (por ejemplo, la mayor necesidad de energía para calefacción que requiera una zona con climas extremos) o entre propios seres humanos individuales (como necesitaría alguien que para vivir requiere de un mayor consumo energético para un tratamiento producto de alguna enfermedad crónica), son en la práctica irrelevantes:

“Las grandes diferencias en la apropiación de los recursos naturales por parte de diferentes colectivos humanos no están correlacionadas con diferencias en el metabolismo biológico (que es muy similar para todos los individuos humanos), sino con diferencias en el «metabolismo industrial» y con desigualdades de poder”.⁵⁹

Por lo que se puede admitir que el tratar con justicia podría necesitar el trato desigual por las condiciones especiales, y aun así seguir con un principio igualitario de justicia ecológica.⁶⁰

Por último, el *principio de mitad y mitad* establece que el 50% del espacio ambiental disponible correspondería a la humanidad y el 50% restante será para los seres vivos no humanos. Cuestiones como la apropiación de territorios históricamente habitados por animales no humanos, la cada vez mayor cantidad de especies en peligros de extinción o que derechamente han desaparecido por la

⁵⁷ Traducción propia de: “The maximum amounts of natural resources that we can use sustainably and without violating global equity.” Hille, J. (1997). *The Concept of Environment Space*. European Environment Agency Experts’ Corner Reports, p. 8.

⁵⁸ Riechmann (2003). Op. Cit., pp. 109 -110.

⁵⁹ Ibid., p. 112.

⁶⁰ Loc. Cit.

acción humana dan cuenta claramente de la desigual apropiación del espacio ambiental entre seres humanos y no humanos.

Ahora bien, según Riechmann la concreción de este último principio no significa el asegurar que en cada país la mitad de sus territorios se transformen en parques nacionales, sino que la clave estaría en lo que llama sistemas humanos ecologizados. Estos sistemas serían transformados de acuerdo con principios de *biomímesis*, y de esta manera darían espacios de coexistencia entre seres humanos y no humanos.⁶¹

En resumen, lo que nos presenta Riechmann es un principio intergeneracional (*principio de sustentabilidad*), un principio intrageneracional (*principio de partes iguales*) y un principio inter-especies (*principio de mitad y mitad*). Estos principios vienen a dar operatividad a su concepción del “capital natural crítico no antropocéntrico”, ya que se aprecia como éstos vienen a dar forma al meollo de su concepción, la cual es como él mismo nos señala: “[el igual] valor asignado a la vida y al bienestar de todos los seres vivos, tanto humanos como no humanos”.⁶²

Antes de continuar con la última sección del presente capítulo queda resolver que enfoque se tendrá en cuenta para el análisis central de este trabajo, es decir, si el examen del problema de la democratización en el contexto de la gestión urbana será uno antropocéntrico o ecocéntrico, en los términos descritos anteriormente.

En este sentido, esta tesis apelará a la suficiencia de un principio intergeneracional como el bosquejado por Jorge Riechmann. Los planteamientos que reclaman la importancia de considerar los intereses de los animales no humanos, y del medio ambiente en general, como independientes de los del ser humano sin duda pueden ser tenidos en cuenta para una ética ambiental. Sin embargo, en el *principio de sustentabilidad* de Riechmann también se aprecia una conjunción de intereses humanos y no humanos, ya que el entender que existe una responsabilidad social no solo con las generaciones actuales sino también con las futuras implica necesariamente una visión de la naturaleza que sea capaz de entenderla más allá de una fuente de recursos para la creación de

⁶¹ Ibid., pp. 112-114. La *biomímesis* se entiende como la idea de “imitar la naturaleza a la hora de reconstruir los sistemas productivos humanos, con el fin de hacerlos compatibles con la biosfera”. Véase Riechmann, J. *Biomímesis: El camino hacia la sustentabilidad.*, p. 25. En: Blount, E. (2003). *Industria como naturaleza: hacia la producción limpia*. Madrid. Los Libros de la Catarata.

⁶² Riechmann (2003). Op. Cit., pp. 106.

mercancías, y que comprenda como la sociedad humana *coevoluciona* con su medio ambiente.⁶³ Por lo tanto, la responsabilidad social para con las generaciones futuras con el objetivo de asegurar la reproducción de los sistemas humanos lleva envuelta la condición de responsabilidad con la naturaleza. Es decir, en esta memoria se optará por la suficiencia de un ideal antropocéntrico, representado en el *principio de sustentabilidad* de Riechmann.

En sintonía con lo planteado, Andrew Dobson propone su concepto de ciudadanía ecológica, con el cual señala los deberes que tendría cada individuo en relación con el impacto ecológico que causa. El autor define la comunidad de los ciudadanos ecológicos como una comunidad de justicia, y en tanto tal una comunidad de seres humanos. Dobson aclara que “con el conjunto de los seres no-humanos podemos tener sólo relaciones morales, entendidas éstas como opuestas a las relaciones ciudadanas”.⁶⁴ Donde solo las relaciones morales son relaciones de justicia. Debido a esto el autor considera su concepción de ciudadanía ecológica como antropocéntrica, pero en un sentido amplio. Para Dobson las demandas de protección de la naturaleza no humana son satisfechas por medio de la recepción de obligaciones con las generaciones humanas futuras, indicando que el mantenimiento del medio ambiente se presenta como un subproducto de esta obligación primaria. Con lo que no habría necesidad ni política ni conceptual para expresar la relación entre humanidad y naturaleza en términos ecocéntricos.⁶⁵

Ahora, en el siguiente y último apartado de este capítulo se analizará la compatibilidad de los elementos de la propuesta normativa de Nancy Fraser desde la óptica de la justicia ambiental, teniendo en cuenta las reflexiones anteriores, especialmente respecto a los elementos comunitario y ecológico.

1.3. Justicia social y justicia ambiental

Comenzando con el elemento distributivo en su enfoque intrageneracional, hay que tener claro que este no se traduce en una redistribución de la contaminación, sino que como escribe Hervé: “el objetivo de la Justicia Ambiental es lograr una disminución de la contaminación total, esto es,

⁶³ Respecto a la relación entre sociedad humana y naturaleza es interesante el análisis realizado por Marx. Como escribe Paul Burkett: “para Marx la producción de valores de uso siempre requiere ambas, trabajo y naturaleza, y el trabajo está por sí mismo en una relación metabólica entre la gente y la naturaleza; asimismo, las personas son naturales, aunque sean socialmente conformadas.” (Burkett, P. (2008). *La comprensión de los problemas ambientales actuales vistos con el enfoque marxista*. Revista Argumentos, estudios críticos de la sociedad. (Nº56). p. 25) Lo que conlleva que cualquier perspectiva ecológica necesita ser consciente de esta relación.

⁶⁴ Dobson, A. (2005). *Ciudadanía ecológica*. Revista Isegoría. (Nº32), p. 54.

⁶⁵ Ibid., pp. 53-54.

conseguir la protección de la calidad de vida y del medio ambiente de todas las personas y grupos de la sociedad”.⁶⁶ Es decir, el elemento distributivo intrageneracional de la justicia ambiental exige una justa distribución de las cargas y beneficios ambientales.

Dicha exigencia es satisfecha plenamente a través del criterio de paridad participativa. La razón de lo anterior es que tomando la idea de espacio ambiental podemos señalar que una injusta distribución de éste deriva en una desigual participación de las personas en las instituciones sociales. Que ciertas comunidades sufran de una desproporcionada carga ambiental o no puedan acceder a los suficientes beneficios, claramente conlleva la imposibilidad de una interacción en igualdad de condiciones. El reflejo más nítido de esto es la afectación a la salud de las personas perjudicadas, pero también se refleja en cuestiones como la escasez de recursos vitales como el agua o el no contar con áreas verdes cercanas como espacios de recreación, etc.

En cuanto al enfoque intergeneracional del elemento distributivo, aunque la propuesta de Fraser no exige explícitamente un principio así podemos apreciar que es perfectamente compatible con su teoría. El punto clave pasa por entender que debemos asegurar una distribución de recursos que posibilite la misma interacción en pie de igualdad en todas las generaciones, en otras palabras, se le deben heredar a las generaciones futuras los recursos necesarios para que estas tengan el mismo universo de posibilidades de interacción social, el que a su vez debe ser distribuido de una manera que garantice la participación igualitaria.

Entonces, conectando la propuesta de Fraser con la de Riechmann lo que la dimensión distributiva de la justicia ambiental exige es que se realice una distribución del espacio ambiental de tal forma que posibilite la interacción en pie de igualdad. Lo que se traduce en que todos los miembros de una comunidad deben contar con un nivel de vida y medio ambiente que asegure una participación en igualdad de condiciones en el funcionamiento de las instituciones sociales, al mismo tiempo que el uso del espacio ambiental total debe cumplir con el *principio de sustentabilidad*.

En cuanto al reconocimiento habrá que ver como se acomoda la teoría de Fraser al elemento grupal. Ya que, como se señaló anteriormente, la propuesta de este trabajo no será desde un enfoque ecocentrista. Aunque hay que tener claro que toda concepción de la justicia ambiental debe trabajar sobre una visión ética de la naturaleza distinta a la que se aprecia en la práctica de las relaciones

⁶⁶ Hervé (2015). Op. Cit., p. 74.

actuales entre sociedad humana y medio ambiente, siendo un referente en este sentido la idea de la coevolución. Sin embargo, el meollo del asunto para los ecocentristas es la posibilidad de integrar a los seres no humanos y humanos en una misma comunidad de justicia, lo cual no considero necesario para los objetivos de esta memoria.⁶⁷

Volviendo al elemento colectivo, tal como es considerado el reconocimiento por Fraser, en contraste con propuestas como las de Charles Taylor y Axel Honneth, perfectamente puede ser aplicado a grupos. Ya que al verlo como la institucionalización de patrones de valor cultural evita que se tenga que considerar el reconocimiento exclusivamente sobre los individuos, como exigiría una propuesta que lo piense con relación a los efectos psicológicos. Esto queda claro al apreciar los ejemplos que propone Fraser como injusticias de reconocimiento: 1) dominación cultural, el ser sometido a un patrón de interpretación y comunicación de una cultura distinta y ajenos u hostiles a la propia; 2) no reconocimiento, en tanto invisibilización por medio de las prácticas representacionales, comunicativas e interpretativas de la propia cultura; y 3) falta de respeto, como menosprecio de forma rutinaria en representaciones culturales públicas estereotipadas o en interacciones cotidianas.⁶⁸ Claramente de estos ejemplos se desprende que precisamente serán los grupos o comunidades los receptores de este tipo de injusticias, aun cuando son los individuos particulares quienes las sufren en sus subjetividades.

Por último, la participación desde el inicio ha sido un elemento fundamental para las demandas de justicia ambiental. Como escribe Kristin Shrader-Frechette, para superar injusticias como las de distribución y reconocimiento:

“Se necesita un principio de justicia participativa para ayudar a garantizar que existan normas institucionales y procesales que garanticen a todas las personas la misma oportunidad de consideración en la toma de decisiones. De lo contrario, las víctimas de oportunidades desiguales tienen más probabilidades de experimentar explotación, marginación, impotencia y violencia”.⁶⁹

⁶⁷ Aunque admito la posibilidad de que se pueda integrar como otros autores lo han intentado (véase Schlosberg (2007). Op. Cit., pp. 103-159), dicha tarea excede los propósitos aquí presentes.

⁶⁸ Fraser, N. (2008). *La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación*. Revista de trabajo. (Nº6), p. 87.

⁶⁹ Traducción propia de: “a principle of participative justice is needed to help ensure that there are institutional and procedural norms that guarantee all people equal opportunity for consideration in decision-making. Otherwise, victims of unequal opportunity are more likely to experience exploitation, marginalization, powerlessness, and violence.”

Y va más allá aludiendo que un principio de esta naturaleza también es necesario para el desmitificar la ideología de los expertos, ya que decisiones como las de la ubicación que tendrá una planta de saneamiento también son decisiones políticas.⁷⁰

Teniendo en cuenta estas reflexiones podemos considerar como adecuada la propuesta democrática de Fraser tal como ha sido presentada en la primera parte de este capítulo. De todas formas, en los capítulos siguientes ésta será complementada en orden a establecer las herramientas y mecanismos para la democratización de la gestión urbana.

En síntesis, se ha podido apreciar el carácter de la justicia ambiental como concepto esencialmente controvertido, existiendo discusión respecto a los elementos a considerar, así como que visión de la naturaleza habrá de prevalecer. En este trabajo el concepto se apreciará desde la óptica de la teoría de la justicia de Nancy Fraser, eso sí considerando como parte de ésta el *principio de sustentabilidad* de Jorge Riechmann, el cual tal como se expuso no solo viene a ingresar un cambio de cómo se tendrá en cuenta la dimensión distributiva, sino que en un nivel más profundo viene a cambiar la relación ética que tiene la sociedad humana con el medio ambiente.

Shrader-Frechette, K. (2002). *Environmental Justice: Creating Equality, Reclaiming Democracy*. New York. Oxford University Press, p. 28.

⁷⁰ Loc. Cit.

2. El derecho a la ciudad

Desde mediados del siglo pasado la población urbana ha estado en un constante crecimiento. Es más, según datos del Banco Mundial desde el año 2007 por primera vez en la historia la población urbana ha superado a la rural, representando más de la mitad de la población mundial.⁷¹ Chile no ha sido la excepción en esta tendencia, siendo en la actualidad mayor el porcentaje de la población urbana en contraste con la rural.⁷² Además, según la ONU, este proceso de crecimiento urbano seguirá su ritmo, proyectando que para el año 2050 la población urbana alcanzará el 68% de la población mundial.⁷³ Estos datos son contundentes, lo urbano se presenta cada vez más como el gran escenario de las relaciones humanas.

En este sentido, es necesario rescatar la reflexión realizada por David Harvey sobre lo escrito por Robert Park respecto a la ciudad: “[la ciudad] representa para el hombre la tentativa más coherente y, en general, la más satisfactoria de recrear el mundo en que vive de acuerdo a su propio deseo. Pero si la ciudad es el mundo que ha creado (...) al crear la ciudad, el hombre se recrea a sí mismo”.⁷⁴ Es decir, la ciudad no sería simplemente el escenario donde transcurren todas las relaciones y conflictos humanos, sino que por sobre todo es la representación de nosotros mismos. Entonces, es ante tal idea que Harvey concluye que el preguntarnos por la ciudad que queremos es cuestionarnos la sociedad que deseamos.⁷⁵

Teniendo en cuenta dicha reflexión, podemos señalar que el derecho a la ciudad es la reivindicación ciudadana de apropiación y producción del espacio urbano según los deseos de sus propios habitantes. Sin embargo, como señala el mismo Harvey: “el derecho a la ciudad es un significativo vacío. Todo depende de quién lo llene y con qué significado”.⁷⁶ Por lo que, de un

⁷¹ Véase: [consulta: 05 de octubre 2020].

⁷² Aunque es indudable que es mayor la cantidad de población urbana respecto a la rural, ha existido cierta controversia por los datos exactos y la metodología ocupada. Mientras que el Instituto Nacional de Estadísticas cifra la población rural en un 12,2%, la OCDE señala que es un 36% de la población total. (Véase <https://www.latercera.com/opinion/noticia/definicion-medicion-lo-urbano-rural-chile-efecto-ideologico-las-politicas-publicas/724499/>).

⁷³ Naciones Unidas. 2018. *Las ciudades seguirán creciendo, sobre todo en los países en desarrollo*. [en línea] <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html> [consulta: 04 octubre 2020].

⁷⁴ Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes: Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. (Juanmari Madariaga trad.). Madrid. Ediciones Akal, p. 19.

⁷⁵ Harvey, D. (2008). *La libertad de la ciudad*. Revista Antípoda. (N°7), p. 16.

⁷⁶ Harvey (2013). Op. Cit., p. 13.

modo más general, y en un primer acercamiento, se puede definir el derecho a la ciudad como el reclamo por ciudades más justas, incluyendo una gran variedad de demandas.

En este sentido, el presente capítulo tiene como objetivo justificar el derecho a la ciudad como una demanda de apropiación del espacio urbano por parte de los ciudadanos. En otras palabras, cabe entender tal demanda como una reivindicación por una gestión más democrática de las ciudades. Para lograr dicho objetivo el capítulo se encuentra estructurado en tres secciones. En primer lugar, se tomará el caso de la Región Metropolitana y se analizará el proceso de desarrollo urbano de este territorio. En segundo lugar, se realizará un examen de las injusticias de distribución, reconocimiento y representación que han envuelto al proceso de desarrollo histórico-espacial metropolitano. Por último, se arribará a una concepción del derecho a la ciudad en tanto demanda por una profundización de la democracia.

2.1. Análisis histórico-espacial del “Gran Santiago”⁷⁷

Primero que todo, para estudiar las condiciones de un territorio determinado no basta con hacer una lectura de la configuración de su espacio material, sino también hay que tener en cuenta que todo espacio es un producto de una época determinada, es decir, es un producto social. Al respecto, David Harvey define el urbanismo como un: “conjunto de relaciones sociales que refleja las relaciones establecidas en la sociedad como totalidad. Además, estas relaciones han de expresar las leyes según las cuales son estructurados, regulados y construidos los fenómenos urbanos”.⁷⁸

Más aún, la ciudad en tanto representación del hombre mismo y su sociedad expresa e implementa los intereses de la clase dominante según el modo de producción de la época.⁷⁹ Por lo tanto, analizar las injusticias territoriales de una región requiere el examinar la dinámica histórica que produce su espacialidad, teniendo en cuenta los modos de producción y la sociedad que configura dicho proceso.

⁷⁷ A pesar de que las denominaciones de Santiago y Región Metropolitana se refieren a geografías políticas diferentes, en esta memoria se ocuparán como sinónimos para aludir al territorio compuesto en la actualidad por las 52 comunas de la Región Metropolitana. Ya que este espacio es comúnmente entendido como “Gran Santiago”. Sin embargo, cuando se mencione la “ciudad de Santiago” se hará referencia a la división política compuesta por las 32 comunas que componen la capital.

⁷⁸ Harvey, D. (1977). *Urbanismo y desigualdad social*. (Marina González Arena trad.). Madrid. Siglo veintiuno editores, p. 319.

⁷⁹ Castells, M. (1983). *The city and the grassroots*. Londres. Edward Arnold Publishers, p.4.

En este sentido, se puede identificar el año 1973 como el gran punto de inflexión del modo de producción espacial en Chile, esto es, con el inicio de la dictadura cívico-militar. Según Magdalena Vicuña hasta antes de 1973 podíamos encontrar lo que Harvey llama un Estado “gerencialista”, lo que conlleva un modelo de planificación territorial racionalista.⁸⁰ El instrumento normativo que mejor representó esta idea en Chile fue el Plan Regulador Intercomunal de Santiago (PRIS) del año 1960, a cargo del Ministerio de Obras Públicas (MOP). Este instrumento tenía como objetivo el racionalizar la organización y funcionamiento de la ciudad. Para esto se servía del mecanismo de la zonificación, dividiendo la ciudad según los usos del suelo, a la vez que buscaba la preservación de ciertos espacios para áreas verdes. También el PRIS buscaba limitar el crecimiento de la ciudad, restringiendo el espacio urbano y separándolo del área rural.

Como veremos más adelante los instrumentos posteriores al PRIS, aunque no abandonaron las técnicas mencionadas, si relajaron los criterios racionalistas con el objetivo de dejar un mayor margen de acción al sector privado.

Ahora bien, este Estado “gerencialista” no solo conllevaba una planificación centralizada, sino que también implicaba un compromiso estatal en la inversión pública a través de equipamientos, infraestructura y vivienda.⁸¹ En la Región Metropolitana esto se implementó por medio de la Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU) y la Corporación de Vivienda.

Respecto al tema del acceso a la vivienda, siguiendo a Hidalgo, Paulsen y Santana, hasta antes del año 1973 podemos diferenciar dos formas distintas de abordar dicho problema por parte de los gobiernos. La primera forma, que es hasta el año 1970, está marcada por una perspectiva provisionista, destacándose por la idea de que el incremento del stock de casas disponibles para las familias de menores ingresos sería la solución para el problema del acceso a la vivienda. Para esto se promovieron proyectos de construcción y autoconstrucción de viviendas sociales, siendo necesario para alguno de estos la participación financiera de las familias.⁸² Luego, desde 1970 hasta 1973, se dio un cambio en las políticas de acceso a la vivienda, llevadas adelante por el

⁸⁰ Un modelo de Estado gerencialista se corresponde con un “modelo de planificación normativa y centralizada, a escala nacional y regional”. Véase: Vicuña, M. (2013). *El marco regulatorio en el contexto de la gestión empresarialista y la mercantilización del desarrollo urbano del Gran Santiago, Chile*. Revista Invi. Vol. 28 (N°78), p. 191.

⁸¹ *Ibid.*, p. 192.

⁸² Vicuña (2013). *Op. Cit.* p. 192; e Hidalgo, R., Paulsen, A. y Santana, D. (2016). *El neoliberalismo subsidiario y la búsqueda de justicia e igualdad en el acceso a la vivienda social: el caso de Santiago de Chile*. Revista Andamios. Vol. 13 (N°32), pp. 58-59.

gobierno de la Unidad Popular. En esta época se comprendería el acceso a la vivienda como un derecho social, tomando el Estado un mayor compromiso, sin embargo, las políticas públicas del gobierno no tuvieron mayor éxito.⁸³

Luego, entre 1973 y 1978 podemos presenciar dos procesos que se dan en paralelo. Por un lado, nos encontramos ante una fase de “desestructuración normativa” que eliminó las políticas de la Unidad Popular relacionadas al acceso a servicios y bienes públicos, entre ellos el acceso a la vivienda. Por otro lado, se emprendió una nueva política de planificación urbana que iba de la mano con los planteamientos neoliberales del régimen. Esta política se concretizó en la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979 y sus dos instrumentos normativos más importantes: el Decreto Supremo N°420 de 1979 que modificaba el PRIS, y el Decreto Ley N°3.516/80 de 1980.⁸⁴

Siguiendo a Vicuña podemos mencionar que este proceso de transformaciones sistémicas se da, principalmente, por dos razones: la baja productividad de sector industrial y la crisis del Estado con una base doctrinaria de corte keynesiano.⁸⁵ Ante este escenario es que la dictadura impone como respuesta una serie de reformas que se concretizan, en materia urbana, en los instrumentos mencionados anteriormente.

Cabe destacar que estas reformas fueron impulsadas, principalmente, por economistas formados en la Universidad de Chicago. Uno de ellos es el premio nobel de economía Milton Friedman, quien en 1975 dictó una conferencia en el país, en la cual recomendaba algunas propuestas que posteriormente se transformarían en alguno de los pilares fundamentales del nuevo sistema económico chileno. De entre todo lo expresado por Friedman en dicha conferencia, la siguiente cita resumen a la perfección la idea detrás de las reformas aplicadas por la dictadura, descritas en los párrafos anteriores:

“Un requisito fundamental para que Chile tenga un crecimiento de largo plazo, es el establecimiento de un mercado de capitales mucho más sólido, viable y eficaz. Para conseguir lo anterior, es condición necesaria el fin de la inflación. ¿Cómo puede Chile

⁸³ Las razones del fracaso de la Unidad Popular en esta materia no son relevantes para la presente tesis, pero entre las mencionadas por Hidalgo, Paulsen y Santana se encuentran: “las altas tasas de crecimiento demográfico, la restricción presupuestaria estatal y la inflación que caracterizó al periodo, la incapacidad del sector público de cumplir con las metas propuestas y el retraimiento del sector privado del mercado de la vivienda” (Ibid., p. 61).

⁸⁴ Ibid., p. 60.

⁸⁵ Vicuña (2013). Op. Cit. p. 193 e Hidalgo, Paulsen y Santana (2016). Op. Cit. p. 62.

terminar con la inflación? Hay un solo camino, solamente uno, ¡Sólo uno! Consiste en reducir los gastos del gobierno”.⁸⁶

En este sentido, Theodore, Peck y Brenner indican que el neoliberalismo tiene como sostén ideológico la creencia de que la mejor manera de lograr un óptimo desarrollo socioeconómico es por medio de mercados competitivos, lo cual se da cuando estos son abiertos y no se encuentran sometidos a la injerencia estatal ni a la presión de los colectivos sociales.⁸⁷ En consecuencia, el Estado neoliberal tiene como meta principal poder otorgar una protección fuerte de los derechos de propiedad individual y las instituciones del libre mercado.⁸⁸ Esta protección se da a través de la mínima intervención estatal, restringiéndose el rol del Estado al de gestor y garantista de la institucionalidad.

Tales ideas se formalizaron en Chile a través del llamado principio de subsidiariedad. Al respecto cabe destacar que, más allá de que este principio no implica la “abstención por norma” del Estado, en el país si supuso un Estado supletivo.⁸⁹ En este sentido, el Estado se reestructuró por medio de la reducción de atribuciones y funciones o por la enajenación de empresas públicas, y a su vez dio paso a la ampliación de la esfera de acción de las fuerzas del mercado.⁹⁰

En materia urbana el Decreto N°420 representó los ideales de liberalización del mercado y mínima injerencia estatal por medio de dos situaciones. Primero, a través de la extensión del límite urbano de Santiago; y segundo, con la liberalización de la responsabilidad estatal respecto a la entrega de infraestructura urbana para las áreas de expansión de la región, las cuales en adelante le corresponderían al sector privado. Con relación a la primera situación cabe destacar que el Decreto N°420 estableció un área de expansión urbana equivalente al 160% del área urbana de Santiago.⁹¹

Por otro lado, el Decreto Ley N°3.516 del Ministerio de Agricultura, reglamentaba la subdivisión de predios rurales, permitiendo la subdivisión de hasta 5.000 m²; y además establecía los requisitos para la urbanización de los territorios rurales. En la época existió una aplicación extendida de dicho

⁸⁶ Friedman, M. (1975). *Bases para un desarrollo económico*. En: II Ciclo de Conferencias sobre la Economía Social de Mercado. Santiago, edificio Diego Portales. Banco Hipotecario de Comercio, p. 24.

⁸⁷ Theodore, N., Peck, J. y Brenner, N. (2009). *Urbanismo neoliberal: La ciudad y el imperio de los mercados*. Temas Sociales de la SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación. (N°6), p. 2.

⁸⁸ Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. (Ana Varela Mateos trad.). Madrid. Ediciones Akal, p. 73.

⁸⁹ Hidalgo, Paulsen y Santana (2016). Op. Cit. p.64

⁹⁰ Ibid. p. 65.

⁹¹ Vicuña (2013). Op. Cit. p. 193.

Decreto. Lo que condujo a la extensión de la Región Metropolitana siguiendo el llamado patrón de “ciudad infiltrada”, la cual se da por la urbanización en espacios rurales carentes de regulación. Dicho fenómeno se vio favorecido a partir de la creación de la figura de las “parcelas de agrado”, las que son definidas por Naranjo como aquellos:

“[P]redios de hasta 0,5 ha, que forman parte de proyectos inmobiliarios y que los habitantes urbanos adquieren como segunda residencia o como residencia definitiva en busca de una mejor calidad de vida. Por su tamaño, no es posible realizar en ellas una actividad agrícola rentable y quienes las adquieren no tienen vocación agrícola, por lo que terminan formando parte de la ciudad informal”.⁹²

Estos terrenos fueron habitados por personas de estratos sociales altos y medios altos, existiendo una gran demanda por estas parcelas ante los altos precios del suelo urbano y las comodidades de la vida fuera de la ciudad. Es así como se generó una producción urbana fuera de los límites urbanos formales. Como señala la misma Naranjo: “[e]l resultado es el surgimiento de una suburbanización informal incompleta que, a modo de relleno, va cubriendo los espacios rurales de las comunas de la Región Metropolitana de Santiago desligada de los instrumentos de planificación”.⁹³

El año 1985 se realizó un cambio a la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979. En este ajuste se dio mayor importancia a conceptos como calidad de vida, el medioambiente y el patrimonio cultural. También se valoró la profundización en la comprensión de la estructura urbana de la ciudad, junto con la imagen de una ciudad ideal como objetivo.⁹⁴ Sin embargo, como indica Vicuña la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1985 igualmente reafirmó el papel central del mercado en tanto organizador de la ciudad. Entendiendo que el Estado debe cumplir con su rol de guardián de las instituciones del mercado a través del establecimiento de normas mínimas para el funcionamiento de éstas. En este sentido, es muy claro el texto de la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1985:

⁹² Naranjo, G. (2009). *El rol de la ciudad infiltrada en la reconfiguración de la periferia metropolitana de Santiago de Chile*. Revista de Estudios Geográficos. Vol. 70 (N°266), p. 213.

⁹³ Loc. Cit.

⁹⁴ Vicuña (2013). Op. Cit. p. 195.

“corresponde al Estado, a través de la planificación y de las normativas urbanas, fijar las condiciones mínimas de diseño y conservación que sean necesarias y convenientes para que las urbanizaciones y edificaciones aseguren a los ciudadanos una habitabilidad satisfactoria del espacio urbano, tanto en su expresión de espacio público, como en las de los espacios prediales y edificados”.⁹⁵

Al término de la dictadura, en la década de 1990, eran indiscutibles las consecuencias de la liberalización y desregulación impuestas por los Decreto N°420 y Decreto N°3.516. En contra de las propuestas impulsadas con anterioridad al régimen dictatorial, con el PRIS como marco de la regulación urbana, los decretos ya mencionados ocasionaron una enorme expansión del área urbanizable y de la mancha urbana de la ciudad⁹⁶, véase la Figura 1. A su vez, esta expansión hacia la periferia era totalmente precaria de infraestructura, equipamientos y servicios básicos, y con una alta ocupación de terrenos agrícolas.⁹⁷

También hay que tener en cuenta que otro de los causantes de esta expansión desmedida fue la política de vivienda social impulsada durante la época, la cual buscaba la erradicación de los asentamientos informales, los llamados campamentos.⁹⁸ Puesto que los pobladores de este tipo de asentamiento, en su mayoría, fueron reubicados en los límites urbanos, principalmente hacia la periferia sur.⁹⁹

⁹⁵ Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). (2012). *Hacia una nueva política urbana para Chile: Antecedentes históricos*. Santiago. MINVU., p. 46.

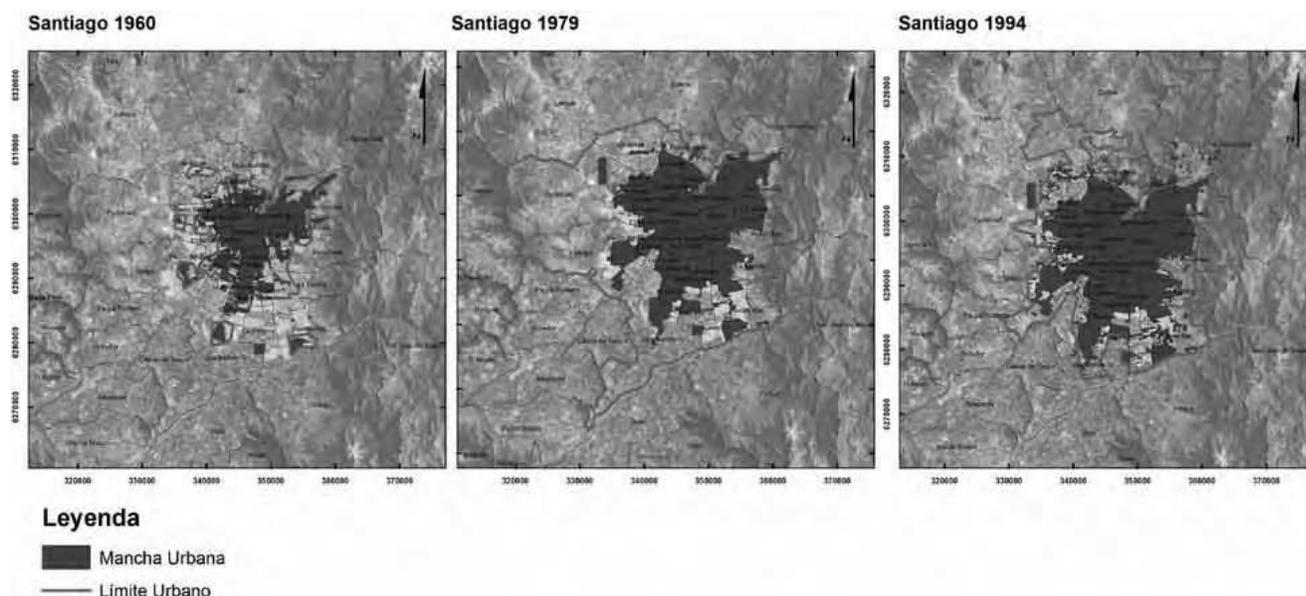
⁹⁶ Vicuña (2013). Op.Cit. p. 19. Cabe mencionar que la expansión sin límites de Santiago no fue la única consecuencia de la liberalización de los suelos urbanos, además los precios de estos no bajaron como esperaban en la época, según el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1979. Como bien señala Hidalgo: “la mayor disponibilidad de suelo no hizo descender los precios de la tierra en Santiago; por el contrario, su valor aumentó debido a los procesos especulativos que esa mayor disponibilidad generó en los territorios liberados por el mercado”. Véase Hidalgo, R. *La vivienda social en Santiago de Chile en la segunda mitad del siglo XX: Actores relevantes y tendencias espaciales*. En: *Santiago en la globalización: ¿Una nueva ciudad?* (2004). Por De Mattos, C. “et al”. Santiago. Ediciones Sur, p. 227.

⁹⁷ Naranjo (2009). Op. Cit., p. 223.

⁹⁸ Para hacerse una idea de la magnitud de estos desplazamientos cabe tener en cuenta lo escrito por Hidalgo: “sólo entre 1979 y 1985 se movilizaron en Santiago cerca de 30 mil familias en torno a las erradicaciones de los campamentos. Ello llevó prácticamente a ocupar gran parte de la superficie urbana actual de algunos municipios, la misma que antes de ese proceso estaba casi en su totalidad compuesta por suelos en plena producción agrícola.” (Hidalgo (2004). Op. Cit. p. 228).

⁹⁹ Vicuña (2013). Op. Cit., p. 196.

Figura 1: Evolución del límite planificado y mancha urbana de Santiago, 1960-1994.



Fuente: Vicuña (2013).

Como ya se señaló anteriormente desde mediados de los setenta, con la implementación de las políticas neoliberales, diversos servicios y bienes públicos como el acceso a la vivienda se mercantizaron. Al respecto, Miguel Pérez señala que “[la vivienda era] entendida como una mercancía a la cual los pobres podrían tener acceso a través de subsidios estatales y ahorros familiares”.¹⁰⁰ En este sentido, las políticas sociales impulsadas por la dictadura operaron por medio de la identificación y estratificación de la demanda del acceso a la vivienda, para apoyar mediante subsidios a quienes no tuvieron acceso por sí solos al mercado de la vivienda. Se puede resaltar que uno de los criterios de estratificación fue la cantidad de dinero ahorrado con el que contaban las familias que postulaban. La idea detrás de este mecanismo era la búsqueda de un mejor rendimiento por cada unidad invertida por parte del Estado, con el objetivo de lograr cambios estructurales en la distribución de la riqueza, la generación de ahorros y la dinamización de la industria inmobiliaria.

Los instrumentos normativos más importantes de la época con relación a los subsidios habitacionales fueron el Decreto Ley N°539 de 1975 y el Decreto Supremo N°188 del año 1978. Ambos decretos establecían una ayuda al beneficiario por una única vez, cumpliendo el requisito

¹⁰⁰ Pérez, M. (2019). *Uno tiene que tener casa donde nació: Ciudadanía y derecho a la ciudad en Santiago*. Revista EURE. Vol. 45 (N°135), p. 72.

previo de acreditar un ahorro. A la vez que el subsidio habitacional entregado no podía superar el 75% del costo total de la vivienda.¹⁰¹

El sector privado construía este tipo de viviendas sociales en suelos baratos y sectores con casi nula urbanización, provocando el desplazamiento hacia las periferias. En otras palabras, las políticas de vivienda social emprendidas por la dictadura se dirigieron a la búsqueda del aumento del stock de viviendas de bajo costo, sin mayores consideraciones respecto a la calidad de la expansión urbana que se estaba llevando a cabo. En definitiva, esta situación condujo a resultados que se oponían a los objetivos redistributivos que supuestamente tenían las políticas habitacionales de la época.

También cabe mencionar que estas políticas no sólo descuidaban la distribución de los recursos para una urbanización igualitaria, sino que tampoco consideraban la mixtura social.¹⁰² En este sentido, otra de las grandes consecuencias de los programas de erradicación de campamentos de la época fue su efecto segregador, alejando cada vez más hacia la periferia a los grupos más pobres. Al respecto, es interesante considerar la nueva división político-administrativa que se impuso en la ciudad de Santiago. El año 1981 se ampliaron las 16 comunas existentes a 32. El entonces director de la Corporación Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA), el general Roberto Guillard, justificaba así este cambio:

“Hay que recalcar que uno de los objetivos de hacer esto no es crear comunas por crear comunas (...); es justamente acercar la prestación de servicios de la autoridad hacia la comunidad.

El problema demográfico no es tan simple; tiene una serie de implicancias en el manejo de la comuna. En primer lugar, se produce una congestión de los servicios (...). En segundo lugar, hay otro aspecto que es muy importante, que tiene que ver con la identificación de ciertas *áreas más homogéneas*; si se toma en cuenta la población, se está tomando en cuenta las características de ella”.¹⁰³

Autores como Hidalgo han hecho notar que a través del concepto de *áreas homogéneas* se da una clara señal de querer institucionalizar la segregación social de Santiago, profundizándola con

¹⁰¹ Hidalgo, Paulsen y Santana (2016). Op. Cit. p. 67.

¹⁰² Ibid. p. 69.

¹⁰³ Cursivas propias. Hidalgo (2004). Op. Cit. p. 228.

acciones directas como la descrita. De hecho, estudios demuestran que la relocalización llevada a cabo por medio de los programas de erradicación de campamentos permitió la estructuración de la ciudad de manera que la distancia entre comunidades ricas y pobres fuera cada vez mayor (véase la Figura 2).

Figura 2: Familias erradicadas en la ciudad de Santiago entre 1979 y 1985, según municipios de llegada y salida

Municipios	Llegaron	%	Salieron	%
La Granja	8.518	29,49	1.392	4,82
Pudahuel	3.826	13,24	2.435	8,43
Renca	3.564	12,34	1.077	3,73
Puente Alto	2.936	10,16	326	1,13
San Bernardo	2.065	7,15	623	2,16
Maipú	2.002	6,93	2.075	7,18
Ñuñoa	1.741	6,03	1771	6,13
La Cisterna	1.149	3,98	1.542	5,34
San Miguel	1.000	3,46	1.865	6,46
Quilicura	560	1,94	731	2,53
La Florida	400	1,38	2.871	9,94
Conchalí	305	1,06	1.544	5,34
La Reina	120	0,42	874	3,03
Quinta Normal	0	0,00	627	2,17
Providencia	0	0,00	205	0,71
Las Condes	0	0,00	2.511	8,69
Santiago	0	0,00	2.823	9,77
Otros	701	2,43	3.595	12,45
Total	28.887	100,0	28.887	100,00

Fuente: Hidalgo (2004).

Durante la segunda mitad de la década de 1980 la reconfiguración del espacio urbano de la periferia de Santiago estuvo producida no solo por los programas de erradicación. Ya que éste último programa se vio complementado por el de “radicación de campamentos”, que se gestó gracias al discurso “más social” promovido por la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1985. Esta alternativa consistía en la provisión de equipamientos y servicios necesarios, en el mismo lugar en el que se encontraba el campamento.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Entre lo entregado se destaca la dotación de agua potable, alcantarillado sanitario, energía eléctrica y la edificación de una “caseta sanitaria”, la cual contaba con una superficie de entre 6 y 9 m². (Hidalgo (2004). Op. Cit. p. 231.)

La mayor parte de las comunidades beneficiarias del programa de radicación consistían en poblaciones ubicadas en comunas periféricas. De hecho, muchas de estas comunas también habían sido destinatarias en los programas de erradicación de campamentos (véase la Figura 3). A través de estos datos nuevamente se puede percibir que la práctica de los programas de erradicación y radicación de campamentos buscaban una segregación social mediante la salida de las comunidades con menores recursos de territorios donde convivía una población de mayores ingresos, reuniendo a las primeras en determinadas comunas de la periferia de la ciudad.

Figura 3: Número de soluciones del Programa de Radicación de Campamentos en los distintos municipios de la ciudad de Santiago, 1979–92.

Comuna	Total	Porcentaje
Peñalolen	5.329	10,92
La Pintana	4.453	9,12
San Bernardo	4.363	8,94
Recoleta	4.232	8,67
Maipú	3.573	7,32
La Florida	3.474	7,12
Renca	3.267	6,69
El Bosque	2.973	6,09
Cerro Navía	2.507	5,14
San Ramón	2.289	4,69
Huechuraba	2.135	4,37
Puente Alto	2.053	4,21
Lo Prado	1.906	3,91
Pudahuel	1.549	3,17
Conchalí	1.146	2,35
Lo Espejo	771	1,58
Macul	707	1,45
La Granja	591	1,21
Quilicura	568	1,16
La Cisterna	532	1,09
Quinta Normal	150	0,31
Estación Central	132	0,27
San Joaquín	71	0,15
Independencia	30	0,06
Total	48.801	100,00

Fuente: Hidalgo (2004).

Claramente la posibilidad de acceder a una vivienda propia, independiente de las condiciones, representó un avance en el problema del acceso a ésta. Sin embargo, la ubicación en la periferia

conllevó una serie de restricciones para la vida social y laboral de los nuevos habitantes de estas comunas. Hidalgo identifica entre ellas: “los procesos de desarraigo y pérdida de la matriz social de pertenencia de las familias erradicadas, (...) [limitaciones a] sus posibilidades de empleo, (...) el aumento de los tiempos de viaje a fuentes laborales”.¹⁰⁵

Asimismo, la administración de las comunas destinatarias de los programas de erradicación y radicación también enfrentaban muchas dificultades ante el repentino aumento del número de habitante, lo que conllevó problemas en la gestión de los servicios públicos. Inclusive, como se había mencionado anteriormente, muchas de estas comunas habían sido creadas recientemente, lo que empeoraba la situación. Además, todo esto se vio agravado por el proceso de municipalización por el que pasaban alguno de estos servicios, entre los que se encontraban los de educación y salud.¹⁰⁶

En definitiva, como resumen Theodore, Peck y Brenner las medidas neoliberales en materia territorial, impuestas en Chile durante la dictadura, conllevaron “nuevas formas de polarización social, una grave agudización de las desigualdades en el desarrollo espacial, y diversas crisis al interior de las formas institucionalizadas de regulación y gobernanza estatal”.¹⁰⁷

Luego, en la década de 1990, con el retorno a la democracia se trató de dar una vuelta a las políticas de planificación territorial anteriores a la dictadura. Con este objetivo es que surge el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) de 1994. El que retoma el carácter racionalista del PRIS de 1960, abogando por un imaginario de Santiago como “ciudad densa”. Es decir, una ciudad que crezca con límites claros respecto al área rural, lo cual se lograría con el uso de la zonificación y una nueva estructura vial.¹⁰⁸

Aun así, Santiago siguió creciendo en extensión, como lo muestra la figura 4. La normativa vigente no fue suficiente ante un mercado inmobiliario que seguía creciendo fuertemente por las ventajas de la liberalización y desregulación, y a su vez, en el proceso extendía cada vez más los límites

¹⁰⁵ Ibid. p. 230.

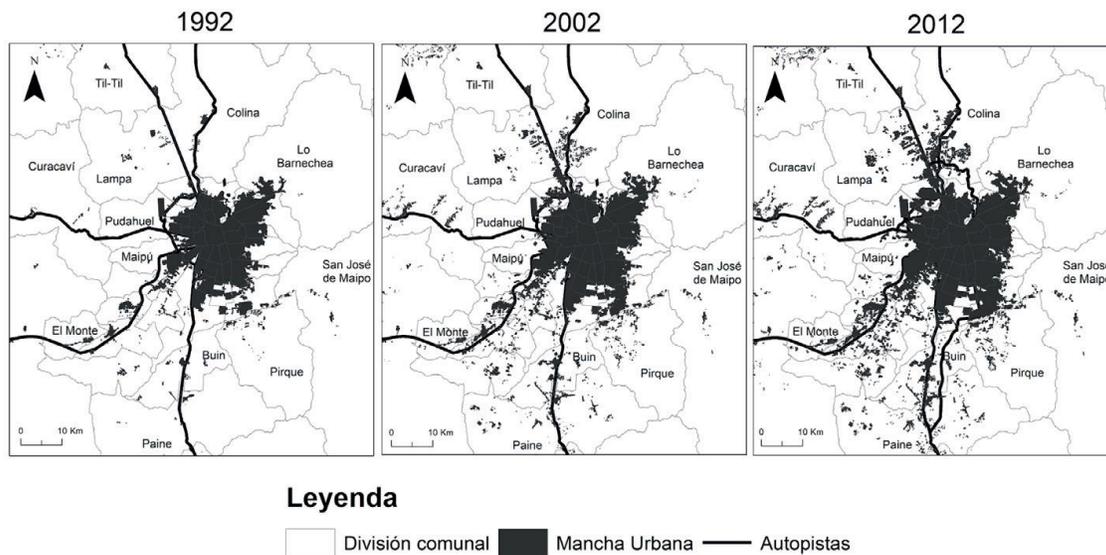
¹⁰⁶ Loc. Cit.

¹⁰⁷ Theodore, Peck y Brenner (2009). Op. Cit. p. 3.

¹⁰⁸ Vicuña (2013). Op. Cit. p. 196.

urbanos de la ciudad. Como escribe Vicuña: “aunque el PRMS así lo establecía, en la práctica se hizo imposible la vuelta al modelo racionalista de planificación comunal”.¹⁰⁹

Figura 4: Evolución de la mancha urbana de Santiago entre 1992 – 2012.



Fuente: Fuentes y Pezoa (2018).

Ante este escenario el PRMS ha sido modificado a lo largo de los años. Por ejemplo, en 1997 se incorporó la provincia de Chacabuco al plan de regulación, y se implementaron nuevos mecanismos de gestión urbana a través de las “zonas urbanas de desarrollo condicionado” (ZODUC) y las “áreas urbanizables de desarrollo prioritario” (AUDP). Lo que incrementó en casi 15.000 hectáreas el área urbanizable de Santiago. Estos programas tienen como objetivo establecer ciertas condiciones a la construcción de proyectos urbanos, con lo que se busca mitigar y controlar sus efectos mediante la internalización de estos costos en los desarrolladores del proyecto.

Estas políticas han reafirmado el carácter guía del mercado en la planificación territorial de la ciudad, siendo la legislación un mínimo normativo a cumplir por los agentes económicos. Lo que ha marcado la tendencia del abandono de mecanismos de planificación y control del crecimiento urbano, como la zonificación. Ya no es una figura central la principal encargada de gestionar la responsabilidad por los riesgos del desarrollo urbano, ahora esa responsabilidad pasó plenamente a las municipalidades por sí solas. En este sentido, se ha motivado una lógica competitiva entre las

¹⁰⁹ Ibid. p. 197.

municipalidades, las cuales rivalizan entre sí para captar la atención de las agencias inmobiliarias.¹¹⁰

Esta nueva gestión urbana también ha estado marcada por una mayor horizontalidad entre el sector público y el privado, especialmente perceptible en los programas de urbanismo condicionado. Lo que se refleja, principalmente, a través del establecimiento de mecanismos de negociación entre los desarrolladores de un proyecto y las respectivas autoridades respecto a las condiciones que cumplirán los primeros para el desarrollo del proyecto en cuestión.¹¹¹ Otro gran ejemplo, de esta asociación público-privada lo constituye la figura de las concesiones, especialmente usadas en la construcción de autopistas urbanas y carreteras. Con este tipo de mecanismos, el Estado ha buscado solucionar los problemas asociados a la entrega de infraestructura y servicios.

En materia de acceso a la vivienda, la época postdictadura hasta hoy, ha estado marcada por la acelerada disminución del déficit habitacional. Los sucesivos gobiernos se han enfocado en las familias de menores ingresos. Los datos de la década de 1990 son ilustrativos en este sentido, entre 1990 y 1999 se alcanzaron un total de 801.386 soluciones habitacionales. Estas soluciones se alcanzaron por medio de subsidios habitacionales para financiar la adquisición de viviendas construidas bajo iniciativas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo; y el Programa de Mejoramiento de Barrios, que tenía como origen las radicaciones de campamentos.¹¹² Lo que, sin duda, ha sido un avance en el problema del acceso a la vivienda, cómo también lo fueron las políticas anteriores.

Sin embargo, se puede considerar que las soluciones dadas por los gobiernos hasta el día de hoy han seguido gestionándose desde el “subsidio a la demanda y la participación del sector privado en la edificación”.¹¹³ Lo que lleva a afirmar a Hidalgo, siguiendo a autores como Fernando Atria y Manuel Gárate, que lo que se ha llevado cabo en materia habitacional es una legitimación del modelo neoliberal a través de políticas de redistribución, lo que Atria ha llamado un “neoliberalismo con rostro humano”.¹¹⁴

¹¹⁰ Teniendo en cuenta además que buena parte de los presupuestos municipales tiene como origen lo recaudado por concepto de impuestos a los proyectos inmobiliarios (Ibid. p. 202).

¹¹¹ Loc. Cit.

¹¹² Hidalgo (2004). Op. Cit. p. 235

¹¹³ Hidalgo, Paulsen y Santana (2016). Op. Cit. p. 69.

¹¹⁴ Ibid. p. 69.

No obstante, la gran disminución del déficit habitacional, las políticas para lograrlo no han estado exentas de dificultades. Uno de los principales problemas fue la mala calidad de la construcción de algunas soluciones habitacionales. Este tema marcó el debate público especialmente a fines de los noventa, cuando muchas viviendas totalmente nuevas resultaron con graves perjuicios producto de las fuertes lluvias que cayeron en la zona central del país el año 1997, siendo afectadas casi 9.000 viviendas.¹¹⁵ Aunque, también es necesario destacar que tras esta polémica se han llevado a cabo una serie de reformas para solucionar esto. De hecho, a través de instrumentos normativos como la Ley de Calidad de la Vivienda de fines de 1997 se ha logrado elevar los requerimientos técnicos para la construcción de viviendas sociales.¹¹⁶

Otro de los grandes problemas, que se ha instalado como una de las dificultades históricas de las políticas habitacionales del país, ha sido los procesos de segregación social y fragmentación del espacio urbano que han acompañado a estas políticas. En este sentido, son relevadores las estadísticas del Fondo Solidario de Vivienda (FSV), el cual sigue facilitando la ubicación de la población de más bajos ingresos en la periferia de la región. Entre 2007 y 2012, casi el 70% de los beneficiarios del FSV, pertenecientes al último quintil de ingresos, se radicó en las comunas de San Bernardo, Puente Alto y Maipú.¹¹⁷ Hidalgo indica que los criterios seguidos en este tipo de programas son los de valor del suelo y disponibilidad de terrenos por parte del sector público¹¹⁸, infiriendo de estos datos que: “la vivienda social en la ciudad de Santiago, más que incorporar nuevos lugares al área urbana de la ciudad, se asocia a un proceso de densificación de la periferia”.¹¹⁹

Por último, en el ámbito participativo cabe mencionar los esfuerzos realizados hasta el momento. En este sentido surge la figura de los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC), establecidos por la Ley 20.500 en febrero de 2011. Vale señalar que los COSOC son el único mecanismo de participación a nivel municipal cuya conformación es obligatoria.¹²⁰ Por lo

¹¹⁵ Hidalgo reconoce como causa de esto la manera en cómo se adoptó la meta de reducir el déficit habitacional. La alternativa llevada adelante por los gobiernos de la época era clara: la construcción de la mayor cantidad de soluciones posibles, “minimizando los costos para alcanzar el máximo de beneficiarios” (Hidalgo (2004). Op. Cit. pp. 235-236).

¹¹⁶ Ibid. p. 236

¹¹⁷ Hidalgo, Paulsen y Santana (2016). Op. Cit. p. 71.

¹¹⁸ Hidalgo (2004). Op. Cit. p. 237.

¹¹⁹ Ibid. p. 239.

¹²⁰ Ríos, M. (2019). *Consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil (COSOC)... ¿Real promotor de la participación ciudadana en el espacio local?* En: Fuentes, M., Hernández, J. y Ríos, M. (Eds.). *¿En qué va la gestión participativa local?* Santiago. RIL Editores., p. 95.

demás, esta institución tiene como principal fin el “apoyar la gestión realizada por el municipio a través de la participación en el diseño, planificación, ejecución y evaluación de políticas públicas municipales”.¹²¹ Los participantes de estos consejos solo pueden ser representantes de organizaciones comunitarias con personalidad jurídica y aprobadas por la municipalidad, siendo electos en procesos donde votan exclusivamente los miembros de las respectivas organizaciones.¹²²

Resulta interesante apreciar que el número de COSOC conformados ha bajado drásticamente con el paso de los años, a pesar de su obligatoriedad. Como muestra Mila Ríos durante el 2015 en el 72% de las municipalidades existía un consejo de este tipo, sin embargo, para el 2018 dicha cifra decayó al 54%. La misma autora entrega tres razones fundamentales para explicar tal situación.

En primer lugar, las decisiones tomadas por el consejo no tienen carácter vinculante, siendo “solo un órgano de consulta”.¹²³ En segundo lugar, la excesiva dependencia de la primera autoridad local (alcalde) para la conformación de los consejos. Estas dos primeras razones derivan en que los COSOC no puedan contar con un poder real decisión, y así se perjudique el cumplimiento de los objetivos que debe tener un mecanismo participativo. Estas cuestiones se verán en profundidad en el siguiente capítulo. En tercer lugar, el establecimiento de requisitos que limitan la participación fluida.¹²⁴ Esta situación provoca que las organizaciones sociales se vean desincentivadas de participar en los consejos, incumpléndose una condición fundamental para todo mecanismo participativo, lo que también será revisado con mayor detención en el capítulo tres.

En lo que sigue del capítulo, se analizarán con mayor detenimiento las injusticias de distribución, reconocimiento y representación que surgen del proceso histórico-espacial descrito en esta sección. Para así, justificar y arribar a la concepción del derecho a la ciudad como una demanda de mayor democracia en el gobierno de las ciudades.

¹²¹ Ibid., p. 100.

¹²² Véase artículos 6 y 11 del Reglamento tipo de los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil. <http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/reglamento_tipo_dic.pdf> [consulta: 03 de diciembre 2020]

¹²³ Ríos (2019). Op. Cit., p. 106

¹²⁴ Ibid., p. 107.

2.2. Santiago, un espacio de injusticias

El derecho a la ciudad es por sobre todo una demanda de justicia, como ya se indicaba al comienzo de este capítulo. Pero para tener una idea certera de que conlleva esta justicia que se reclama, antes que todo es necesario identificar las injusticias que afectan al fenómeno en análisis. Como lo señala Fraser: “la justicia nunca se experimenta directamente. En cambio, sí experimentamos directamente la injusticia, y sólo a través de ella nos hacemos una idea de lo que es la justicia”.¹²⁵ Teniendo esta idea como fundamento es que en la sección anterior se presentó el caso de la Región Metropolitana como paradigma del desarrollo de las ciudades chilenas. Por lo que, ahora, tomando el ejemplo expuesto se analizarán las injusticias que rodean al fenómeno de la producción espacial a través del marco normativo de la paridad participativa, tal como fue presentado en el primer capítulo.

Como se comprobó la distribución de recursos y servicios es profundamente desigual a nivel comunal en la Región Metropolitana de Santiago. Esto lo confirma el Informe de Calidad de Vida Urbana de 2019 realizado por el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica (PUC). El estudio señala que de las 42 comunas que conforman el área urbana de la Región Metropolitana sólo 9 se encuentran en el rango superior del Índice de Calidad de Vida Urbana (ICVU), y 19 comunas poseen un ICVU inferior al promedio nacional, lo que representa el 37,2% de la población total. Inclusive, seis de las catorce comunas peor evaluadas a nivel nacional se encuentran en el Gran Santiago.¹²⁶ De las 19 comunas con peor ICVU destacan algunas como La Pintana, Puente Alto, Renca, El Bosque, y otras que, coincidentemente, son las con mayor número de recepción de soluciones habitacionales a lo largo de las décadas.

Por lo que se puede concluir que, claramente los procesos de segregación junto con las lógicas de mercado que han guiado la planificación territorial los últimos años han derivado en “acuerdos” institucionales-económicos que impiden a los habitantes de ciertas comunas determinadas interactuar con los demás en igualdad de condiciones. Es decir, la gestión urbana ha sido sin ninguna atención al cumplimiento de la *condición objetiva* de la paridad participativa.¹²⁷

¹²⁵ Fraser, N. (2012). *Sobre la justicia: lecciones de Platón, Rawls e Ishiguro*. New left review. (N°74). p. 39.

¹²⁶ Hurtado, J. (2019). *Presentación ICVU 2019*. [presentación Power Point]. 57 diapositivas. Diapositiva N°15.

¹²⁷ Para notar la magnitud de la mala distribución espacial de la Región Metropolitana de Santiago basta analizar el porcentaje de la población de esta región con la del resto de país que se encuentra en el rango inferior de ICVU. A nivel metropolitano el porcentaje alcanza el 37,2% mientras que a nivel nacional es del 17,5%. Ibid., diapositiva 22.

Entre las formas espacialmente específicas de mala distribución dos fenómenos son especialmente claros, la inserción laboral y la calidad ambiental. Respecto a la primera, los habitantes jóvenes de comunas con menor ICVU son los con mayores tasas de desempleo en la región, destacándose La Pintana, San Bernardo y Puente Alto.¹²⁸ Respecto a esta relación Fuentes y Rodríguez-Leiva han afirmado que se debe a que la segregación territorial conduce a cuestiones como la reducción de las redes de contacto; limitación de las posibilidades para acceder a una educación de calidad; y la falta de socialización de valores normativos funcionales al mundo del trabajo.¹²⁹

Otro factor relevante es el tiempo de viaje en transporte público para acceder al lugar de trabajo. Para llegar desde la periferia sur, donde se ubica la mayor parte de la población de Santiago, a los sectores del centro-norte, que es el epicentro del mundo laboral de la ciudad, una persona se puede tardar hasta cuatro horas ida y vuelta. Lo que, además, obviamente deja muy poco de tiempo ocio.¹³⁰

También, la expansión acelerada de la región ha sido sin respeto alguno del *principio de sustentabilidad*, respecto a ninguno de sus dos requisitos (respetar los límites y pensar en el mañana). En este sentido, es revelador el siguiente dato: Entre el año 1989 y 2003 se han perdido más de 14.000 hectáreas de tierras arables debido a la expansión territorial de Santiago, de éstas cerca de 8.000 hectáreas correspondían a suelos de mayor calidad agrícola, las cuales favorecen la infiltración de aguas lluvias y la recarga de las aguas subterráneas, cuestiones esenciales para un territorio con ambientes áridos y con escasez de agua por largos periodos de sequía como justamente es el caso de la Región Metropolitana y sus alrededores.¹³¹ En suma, el crecimiento explosivo de las zonas urbanas durante los últimos años ha resquebrajado los ciclos naturales de absorción y regeneración de los ecosistemas, a la vez que no se ha tenido cuidado en conservar la calidad ambiental de la ciudad para las generaciones futuras.

Ahora, específicamente con respecto a la distribución de beneficios y cargas ambientales, vale la pena apreciar un estudio del año 2019 realizado por el Sistema de Indicadores y Estándares de

¹²⁸ Fuentes, L. y Rodríguez-Leiva, S. (2020). *El acceso de los jóvenes al trabajo y la ciudad. Miradas territoriales de la desigualdad y la segregación en Santiago de Chile*. Revista Estudios Urbanos. (N°204), p. 346.

¹²⁹ Ibid. p. 343.

¹³⁰ Fraser explícitamente señala como una de las cuestiones a cumplirse en la condición objetiva, es decir, para conseguir una justa distribución, el tiempo de ocio (Fraser y Honneth (2006). Op. Cit. p. 42).

¹³¹ Romero, H. y Vásquez, A. (2005). *La comodificación de los territorios urbanizables y la degradación ambiental en Santiago de Chile*. Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Vol. 9 (N°194), p. 4.

Desarrollo Urbano (SIEDU) dependiente del Ministerio de Viviendas y Urbanismo. En su informe concluye que solo 15 comunas del país cuentan con 10 m² de área verde por habitante, de éstas, seis son de la Región Metropolitana: Vitacura, Recoleta, Providencia, La Reina, Cerrillos y Lo Barnechea.¹³² De dichas comunas, salvo Recoleta y Cerrillos, el resto confirma la tendencia de que las comunas con una población homogénea de mayores ingresos, producto de los procesos de segregación territorial, se ven favorecidas con una mejor distribución de los recursos materiales, en este caso los beneficios ambientales.

Por otro lado, desde las demandas de reconocimiento se debe considerar el problema de la estigmatización con el que cargan muchos territorios. Por lo general, estos sectores se encuentran en las comunas que han recibido un mayor flujo de gente a través de los procesos de segregación que se han originado desde la dictadura hasta hoy. El concepto de estigma territorial es “una modalidad distintiva de descrédito colectivo que cargan los habitantes de vecindarios de confinamiento espacial”.¹³³ Es decir, se trata de una categoría de personas que son despreciadas sistemáticamente por su ubicación espacial. También es importante destacar el carácter institucionalizado del estigma, ya que se trata de un tipo de violencia que se impone por medio de unas relaciones de fuerza determinada.¹³⁴

Uno de los casos de estigmatización territorial más claros se da en el sector El Castillo de la Pintana. La autora Catalina Cornejo señala que la estigmatización territorial que sufre esta población tiene como origen justamente los procesos de erradicación y radicación de campamentos de la dictadura, los cuales resume como “procesos de confinamiento espacial de los pobres de la ciudad”.¹³⁵ El estigma territorial que sufren los habitantes del sector pasa por asumir que las conductas delictivas y violentas de algunos son válidas para comprender a todo el territorio de El Castillo. Con esto se origina para Cornejo una relación metonímica entre quienes efectúan prácticas delictuales y el territorio que habitan. Una vez que se da esta relación homogeneizadora, el territorio es entendido como violencia y delincuencia, y cada persona que habita en este es

¹³² La Tercera. 2019. Vitacura y Recoleta lideran ranking de áreas verdes por habitante en Chile. [en línea] <https://www.latercera.com/nacional/noticia/vitacura-recoleta-lideran-ranking-areas-verdes-habitante-chile/628679/> [consulta: 07 octubre 2020].

¹³³ Cornejo, C. (2012). *Estigma territorial como forma de violencia barrial. El caso del sector El Castillo*. Revista Invi. Vol. 27 (N°76), p. 185.

¹³⁴ Ibid. p. 184.

¹³⁵ Ibid. p. 185.

identificada así mismo. Con lo que podemos concluir que la *condición intersubjetiva* de la paridad participativa evidentemente ha sido pasada a llevar en los procesos de gestión urbana.

Por otro lado, de lo descrito en el apartado anterior se puede concluir que las políticas de planificación territorial no solo se trataron de medidas que no tuvieron cuidado por una redistribución o por las consecuencias en el reconocimiento de sus habitantes, sino que también fueron hechas sin la posibilidad de que los propios afectados puedan intervenir mayormente. Los programas de erradicación de campamentos fueron evidentes en este sentido. Como concluyen Rodríguez e Icaza: “[l]os sectores pobres han perdido el derecho a vivir en las áreas centrales de la ciudad. A través de distintos mecanismos, han sido y siguen siendo desalojados y expulsados hacia la periferia”.¹³⁶ Se trata de poblaciones donde se les impuso donde vivir, y como ya se indicó antes, esto se decidió exclusivamente según la disponibilidad del momento y el valor de los terrenos.

También, no solo se puede observar una falta de participación en las soluciones que se han dado al acceso a la vivienda. Sino que, además, es evidente como ha estado falto de representación todo el proceso de producción espacial de la Región Metropolitana de Santiago. En un primer momento, antes de la dictadura, se mantenía una perspectiva racionalista de la planificación, siendo considerada una tarea de expertos que debían poner en práctica su visión modelo de la ciudad. Luego, desde finales de la década de 1970, ante la liberalización y desregulación impulsados en la época han sido las fuerzas del mercado las que han guiado los procesos de producción urbana en Santiago.

De todas formas, vale aclarar que, durante este último periodo desde principios de la década de los ochenta, no sólo el mercado ha sido el causante de este tipo de injusticias. Por ejemplo, la reconfiguración de la administración municipal de la Región Metropolitana, con la creación de una serie de nuevas comunas, fue un claro caso de injusticias de representación de tercer nivel. Esto es, los afectados no pudieron participar en los procesos de formulación de los marcos de referencia de los espacios políticos de primer orden, es decir, se les impidió intervenir en la reconfiguración de las comunidades políticas locales de las cuales formaban o iban a formar parte.

¹³⁶ Rodríguez, A. e Icaza, A. (1993). *Procesos de expulsión de habitantes de bajos ingresos del centro de Santiago, 1981-1990*. Revista Propositiones SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación. (Nº22). p. 26.

Respecto a los COSOC, único mecanismo de participación obligatorio a nivel municipal, se puede apreciar la ineficacia que tenido en la práctica. Esto se ve claramente en las cifras de conformación de estos consejos dadas anteriormente. Más aún, los COSOC no sólo son ineficaces, sino que también son insuficientes. No niego los posibles beneficios que pueda resultar de un órgano de participación de representantes de organizaciones comunitarias de carácter consultivo. Pero, si en paralelo no se establecen mecanismos de participación diseñados en base a algún criterio de justicia como el de paridad participativa, entonces instituciones como los COSOC no funcionarían como remedios de las injusticias de representación.

Las condiciones en las que se traduce el criterio de paridad participativa para los remedios de representación es materia del siguiente capítulo. Sin embargo, a modo de adelanto se puede indicar que los COSOC son minipúblicos representativos que no son capaces de favorecer una participación justa. Entre las principales razones se puede indicar, en primer lugar, que no se trata de un mecanismo realmente participativo al exigir la asociación a una organización comunitaria que tenga personalidad participativa, lo que niega la posibilidad de intervención de todos los afectados. En segundo lugar, los COSOC no son configurados a través de un diseño institucional que preste atención a las relaciones entre las múltiples dimensiones de la justicia.

Por lo demás, las injusticias de representación han profundizado las de distribución y reconocimiento. Respecto a las primeras, la nula participación en la gestión comunal y regional ha derivado en la falta de representación efectiva de las necesidades de las comunidades. Así, se ha incentivado una desigual distribución de recursos a nivel espacial a favor de los intereses de los grupos con mayor representación en puestos de poder, mejor dicho, a favor de los sectores de la población con mayores recursos, lo que se aglutinan, en el caso de la Región Metropolitana, en las comunas céntricas y de la periferia norte. En relación con las injusticias de reconocimiento, la falta de arenas democráticas donde puedan discutirse los intereses de las diferentes comunidades ha reforzado la estigmatización de ciertos territorios causada por los procesos de segregación espacial.

En síntesis, la falta de representación ha fortalecido la mala distribución y el reconocimiento erróneo, y aunque en esta memoria no se aborde como las injusticias distributivas profundizan las de reconocimiento, y viceversa, si se explorará en el siguiente capítulo cómo éstas afectan a la dimensión de representación.

2.3. ¿Cómo debemos entender el derecho a la ciudad?

El derecho a la ciudad ha sido levantado como bandera de lucha contra gran parte de las injusticias que se aprecian a nivel urbano. En este sentido, ha sido comprendido a modo general como una demanda por una vida digna en la ciudad.¹³⁷ Sin embargo, cabe especificar que se entenderá por derecho a la ciudad en esta memoria, en miras del objetivo principal de la investigación, esto es, la democratización de la gestión urbana. Por lo que, a continuación, se ofrecerán algunas reflexiones en torno al derecho a la ciudad como parte de la justicia espacial y su relación con el marco de justicia propuesto en el primer capítulo. Finalizando con la propuesta de derecho a la ciudad como demanda de apropiación del espacio urbano enmarcado en la necesidad de una sociedad con participación igual en la vida comunitaria.

Lo primero que hay que tener en cuenta de la relación entre espacio y justicia es lo señalado por Peter Marcuse: “[l]a injusticia espacial es el derivado de una injusticia social más general”.¹³⁸ En este sentido se expresa también David Harvey, quien señala que el plan de una ciudad justa, en el marco del capitalismo, está condenado al fracaso¹³⁹, y es lo que Alain Musset ha llamado el “mito de la ciudad justa”.¹⁴⁰ Entonces, como ha quedado claro del recorrido hecho en este capítulo, el examinar las causas de la injusticia espacial, como todo fenómeno de justicia social, exige detenerse en el contexto histórico, social y político que las originan.

En segundo lugar, siempre la injusticia tendrá un aspecto espacial, por lo tanto, la solución a toda injusticia social debe tener presente “remedios espaciales”.¹⁴¹ El espacio urbano no solo es producto de las relaciones sociales de una determinada sociedad, sino que también refuerza las situaciones de injusticia de aquellas relaciones. Las injusticias espaciales solo pueden pensarse en conexión al marco general de la justicia social, pero también en cuanto dimensión específica de análisis con sus propios procesos.¹⁴² Aunque, como ya se desprendía del párrafo anterior, los “remedios espaciales” nunca son suficientes para reparar las injusticias espaciales. Si la producción espacial es el fruto de su sistema económico, político y social entonces nunca existirá una ciudad

¹³⁷ Sungranyes, A. (2010). *El derecho a la ciudad. Praxis de la utopía*. Hábitat y sociedad. (Nº 1), p. 76.

¹³⁸ Marcuse, P. *La justicia espacial: consecuencia pero también causa de la justicia social*. En: *Justicia e injusticias espaciales*. (2016). Por Bernard Bret “at al”. Rosario. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, p. 111.

¹³⁹ Ibid. p. 108.

¹⁴⁰ Véase: Musset, A. (2015). *El mito de la ciudad justa: una estafa neoliberal*. Revista Bitácora. Vol. 1 (Nº25).

¹⁴¹ Marcuse (2016). Op. Cit. p. 112.

¹⁴² Marcuse identifica dos procesos esenciales de injusticias espaciales: el confinamiento involuntario de un grupo en un espacio limitado, y la asignación desigual de recursos en el espacio. Ibid. p. 110.

justa en un sistema de por si injusto. Aunque, hay que reparar en que no por esta razón no se abordarán las injusticias espaciales, solo debe ser tomado como un llamado a no descontextualizar las demandas espaciales.

En tercer lugar, el cómo la injusticia espacial refuerza las injusticias sociales no es algo fijo, sino que depende de las condiciones sociales, políticas y económicas del momento.¹⁴³ En este sentido, se puede concluir a partir del estudio del caso de la Región Metropolitana, que la dimensión del espacio ha sido un elemento de gran importancia para la producción y mantención de las situaciones de injusticia social y ambiental de la ciudad. El ejemplo más evidente de esto es el uso de la segregación como mecánica de homogenización de los territorios. Dicho proceso funcionó aislando a la población con más recursos del resto, y reuniendo a la más pobre en determinados territorios.

Hay que advertir que los tres comentarios anteriores, respecto a la relación entre justicia y espacio, son plenamente aplicables al derecho a la ciudad en tanto demanda de justicia: (1) las injusticias que provocan el surgimiento de demandas por un derecho a la ciudad son el producto de injusticias más generales. Aunque, (2) de todas formas toda política de justicia social debe integrar un espacio de solución a las demandas por derecho a la ciudad, entendiéndolo como manifestación de las demandas de justicia espacial. (3) La importancia de las soluciones espaciales que entregue el derecho a la ciudad dependerá de las condiciones que den origen a la relación específica entre la injusticia espacial y las más generales.

Por lo tanto, siendo el derecho a la ciudad una demanda de justicia, su comprensión dependerá a su vez del entendimiento del marco general de justicia en que esté inserto. Por lo que hay que considerar siempre la relación entre sus diferentes dimensiones de justicia. Como el mismo David Harvey entendía: “[e]l derecho a la ciudad es por tanto mucho más que un derecho individual o colectivo a los recursos que esta almacena o protege”.¹⁴⁴

Volviendo a la reflexión planteada en el inicio del capítulo, el derecho a la ciudad como planteamiento más básico es la posibilidad de apropiación y producción del espacio urbano según los deseos de sus habitantes. Demanda que ha sido mayormente ignorada en el caso chileno, como se aprecia de lo relatado en el primero apartado. Antes de la dictadura, el Estado era el gran actor

¹⁴³ Loc. Cit.

¹⁴⁴ Harvey (2013). Op. Cit. p. 20.

en la planificación racionalizando la producción del espacio. Luego, al final de la década de 1970, el papel del Estado fue más complejo. Por un lado, actuó estableciendo las reglas mínimas para las fuerzas del mercado; y por otro, realizó acciones directas de planificación y producción urbana, como los procesos de erradicación de campamentos. En resumen, hasta el día de hoy los habitantes de la Región Metropolitana no han podido ejercer mínimamente el derecho a la ciudad.

Por lo demás, la demanda de una mayor democracia en la gestión urbana se puede justificar en la idea de que es moralmente justo que las personas que viven en un determinado territorio puedan modificarlo de acuerdo con su propia cosmovisión. Esto ya se puede entrever en el vocablo *ethos*. Escrito con eta o *e* larga puede ser entendida como “morada” o “modo de ser” y escrito con épsilon o *e* breve se refiere a las costumbres de un colectivo.¹⁴⁵ Es decir, ya para los antiguos griegos existía una relación íntima entre el temperamento de una persona, los hábitos colectivos y el territorio en que se habita. Relación que fundamenta el derecho a que los habitantes de un espacio puedan conservar y gobernarse ellos mismos de acuerdo con sus costumbres.

En definitiva, el derecho a la ciudad, siguiendo a Harvey, se entenderá como la reivindicación “[de] algún tipo de poder configurador del proceso de urbanización, sobre la forma en que se hacen y rehacen nuestras ciudades”.¹⁴⁶ En este sentido, se presenta como un derecho colectivo a la participación en los procesos de urbanización de todos aquellos sujetos que resulten afectados. Sin embargo, como señala Fraser en todo fenómeno de justicia las políticas en favor de una demanda pueden tener efectos no buscados en otras dimensiones.¹⁴⁷ Entonces, unas de las cuestiones a tratar el siguiente capítulo es la relación entre la dimensión representativa de las políticas del derecho a la ciudad y las otras dimensiones de distribución y reconocimiento.

¹⁴⁵ Montero, A. (2012). *Los usos del ethos: Abordaje discursivos, sociológicos y políticos*. Revista Rétor. (Nº2)., p. 226.

¹⁴⁶ Ibid., p.21.

¹⁴⁷ Fraser y Honeth (2006). Op. Cit. p. 64.

3. Participación y gestión urbana

En el capítulo anterior apreciábamos a través del caso del desarrollo histórico-espacial de Santiago que uno de los grandes problemas de la producción urbana ha sido el déficit democrático en la gestión de las ciudades. Programas como los de erradicación de campamentos se parecían más a un traslado forzoso que a una real política de ayuda a lo más desfavorecidos. Ante este claro escenario de injusticia de representación es que se reivindica la posibilidad de transformar la ciudad según las necesidades de sus propios habitantes, es decir, que los ciudadanos puedan efectivamente apropiarse de sus espacios urbanos.

En este sentido, la organización *Habitat International Coalition* (HIC) en la elaboración de su Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad ha levantado la demanda del derecho al gobierno de la ciudad como una de sus peticiones fundamentales.¹⁴⁸ En palabras de Ana Sugranyes, ha de entenderse la gestión democrática de la ciudad como: “la participación de la sociedad de forma directa y activa en el planeamiento y gobierno de las ciudades, fortaleciendo las administraciones públicas a escala local, así como las organizaciones sociales”.¹⁴⁹

Ahora bien, la duda que surge a continuación es ¿Cómo ha de concretizarse la participación directa y activa en el planteamiento y gobierno de las ciudades? Para responder a esto, y como ya se señaló al comienzo del trabajo, se tendrá como horizonte normativo el ideal de paridad participativa desarrollado por Nancy Fraser. Lo que se traduce en la necesidad de establecer procedimientos que aseguren la intervención de todos los afectados en igualdad, para esto los procedimientos participativos deberán cumplir ciertas condiciones para que sean considerados justos. Las cuáles serán abordadas en lo que sigue del presente capítulo.

Además, se examinarán diferentes concepciones de democracia, prestando atención a sus respectivas ventajas y desventajas. Teniendo en mente el objetivo de arribar a alguna propuesta que sea capaz de materializar en el ámbito de la gestión urbana el ideal normativo de paridad participativa.

Pero, antes de partir con el análisis ya mencionado, es necesario tener presente la siguiente advertencia de Fraser:

¹⁴⁸ Habitat Internacional Coalition. *Carta Mundial por el derecho a la ciudad*. [en línea] <https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/03/Carta-Mundial-Derecho-a-la-Ciudad.pdf> [consulta: 08 noviembre 2020].

¹⁴⁹ Sugranyes (2010). Op. Cit., p. 77.

“[L]as reformas individuales que podrían contrarrestar con éxito la injusticia en una dimensión determinada, pueden debilitar otra si se realizan juntas. En consecuencia, hace falta un enfoque integrado que pueda reparar la mala distribución y el reconocimiento erróneo al mismo tiempo”.¹⁵⁰

Mas allá de que la autora se refiera específicamente a las medidas distributivas o de reconocimiento, la advertencia es perfectamente válida para las reformas destinadas a reparar las injusticias de representación. Como se señaló en el primer capítulo, las tres dimensiones de la justicia son transversales a todo fenómeno social. Por lo que las medidas destinadas a resolver las injusticias de alguna dimensión siempre podrán conllevar efectos, ya sea positivos o negativos, en alguna otra dimensión. Entendiendo esto es que Fraser escribe la anterior cita, y asimismo propone las ideas de *reparación transversal* y *conciencia de los límites* como estrategias para obtener el enfoque integrado que mencionaba.

Cabe entender por *reparación transversal* el uso de medidas asociadas al remedio de desigualdades de una determinada dimensión para reparar las de otra dimensión.¹⁵¹ Por ejemplo, en el caso concreto de este trabajo se propondrá el uso de reformas destinadas a la reparación de injusticias políticas para también enmendar injusticias de distribución y reconocimiento. Es decir, el objetivo de la *reparación transversal* es explotar la imbricación de las dimensiones de justicia, y así mitigar los tres tipos de subordinación a la vez.

Aunque, como Fraser indica, hay que tener cuidado de no caer en algún tipo de reduccionismo.¹⁵² Para evitar esto último se debe hacer un uso prudente de las medidas de *reparación transversal*, y sortear su uso generalizado y sistemático. En lo que respecta al caso concreto de este trabajo, esto significa que no hay que perder de vista que las medidas que se propondrán deben ser acompañadas por políticas destinadas a remediar específicamente los problemas de distribución y reconocimiento como parte de una estrategia coordinada más amplia de reformas.

¹⁵⁰ Fraser y Honneth (2006). Op. Cit., p. 80.

¹⁵¹ Loc. Cit.

¹⁵² Es decir, debemos tener cuidado de no suponer que podemos reparar todo reconocimiento erróneo, mala distribución o déficit de representación por medio de medidas exclusivamente redistributivas, o de reparación de reconocimiento o representación. Los remedios deben ser integrados (entre las tres dimensiones) debido a la imbricación de las distintas injusticias.

Por otro lado, Fraser se refiere a la *conciencia de los límites* como “la conciencia del impacto de diversas reformas sobre los límites de grupo”.¹⁵³ Esto quiere decir que siempre que se realice alguna medida con relación a una dimensión específica, se debe tener conciencia de los efectos sobre las otras. Esto con el fin de evitar efectos no deseados y también para no llevar a cabo de forma paralela reformas con finalidades contradictorias. Para este capítulo se tendrá especialmente en cuenta el primer punto, ya que se analizarán las consecuencias que conlleva la aplicación de las concepciones democráticas presentadas en las otras dimensiones. Además, como se verá más adelante, si no se estudia cuidadosamente el contexto de aplicación muchas de estas concepciones pueden agravar las subordinaciones de las otras dimensiones de justicia.

En definitiva, sólo combinando el pluralismo perspectivista con la *reparación transversal* y la *conciencia de los límites* es que podemos llegar al enfoque integral al que se refería Fraser, es decir, un enfoque que sea capaz de reparar todos los tipos de injusticia sin agravar las otras subordinaciones.

En lo que sigue del capítulo se estudiarán algunas concepciones de democracia alternativas a la democracia representativa y se finalizará con dos ejemplos de propuestas de mecanismos de gestión local. Para esto, el capítulo se estructura en dos secciones. En la primera parte se analizará las concepciones de democracia participativa y deliberativa, tanto por separado como en conjunto. Para luego, tratar los mecanismos de democracia directa, enfocándose en aquellos iniciados por los propios ciudadanos. Por último, en la segunda sección se tratará la propuesta de los mecanismos de gestión democrática del gobierno de la ciudad, específicamente los Presupuestos Participativos y lo que David Altman ha llamado Comisiones Ciudadanas Deliberativas (CCD).

3.1. Concepciones de participación ciudadana

Aunque el ideal de una mayor participación popular en las decisiones políticas no es nuevo¹⁵⁴, desde la segunda mitad del siglo XX ha tomado un renovado impulso. Los movimientos de los años sesenta en adelante han tenido como base un discurso antiautoritario, reivindicando una

¹⁵³ Fraser y Honneth (2006). Op. Cit., p. 82.

¹⁵⁴ Donatella Della Porta hace una revisión histórica de como diferentes movimientos sociales han impulsado el desarrollo de la concepción de una democracia participativa, siendo principalmente los movimientos obreros el principal actor en su desenvolvimiento (véase Della Porta, D. (2013). *Can democracy be saved?* Cambridge. Polity Press., p. 44).

“democracia desde abajo”.¹⁵⁵ Es así como en la época abundaron los experimentos que llevaron adelante estas nuevas prácticas democráticas.

Entre los ejemplos más destacados Loïc Blondiaux describe como en Francia en el marco de lo que se llamó las “luchas urbanas” se llevaron a cabo experiencias de comités barriales y talleres populares de urbanismo como instrumentos de contestación al sistema político.¹⁵⁶ De hecho, como señala Donatella Della Porta, en los últimos años ha existido un crecimiento de la participación, tanto en su forma institucional como no institucional, existiendo un enorme reconocimiento político.¹⁵⁷ Inclusive organizaciones como el Banco Mundial han promovido estas prácticas participativas.¹⁵⁸

En este sentido, Blondiaux identifica a la democracia participativa y la democracia deliberativa como las fuentes de inspiración de lo que llama el nuevo imperativo democrático, refiriéndose a los experimentos descritos, que se han popularizado desde mediados del siglo pasado.¹⁵⁹ Además, el mismo autor describe como presupuesto común de ambas propuestas la “insatisfacción con respecto a una definición de la democracia y de la ciudadanía, limitada al principio mayoritario y al solo cumplimiento del voto”.¹⁶⁰

Aunque vale aclarar que ambas concepciones se diferencian por su finalidad principal. Mientras la democracia participativa tiene como objetivo la formación de comunidades políticamente activas, la democracia deliberativa tiene como horizonte el mejorar la fundamentación de las decisiones políticas mediante el establecimiento de ciertas condiciones al proceso de argumentación racional que finaliza en la respectiva decisión.

Por otro lado, Della Porta reconoce dos grandes dimensiones en la teoría democrática, resultando de su cruce cuatro modelos ideales de democracia. La primera dimensión se corresponde con el reconocimiento, o no, de la participación como parte integral de una democracia; y la segunda con la construcción de intereses e identidades, si ésta se da de manera externa (exógena) o interna

¹⁵⁵ Ibid., p. 57.

¹⁵⁶ Blondiaux, L. (2013). *El nuevo espíritu de la democracia*. (Mónica Pradó trad.). Buenos Aires. Prometeo Libros., p. 41.

¹⁵⁷ Della Porta (2013). Op. Cit., p. 72.

¹⁵⁸ Véase <https://www.bancomundial.org/es/about/what-we-do/brief/citizen-engagement> [consulta: 09 noviembre 2020].

¹⁵⁹ Blondiaux (2013). Op. Cit., p. 61.

¹⁶⁰ Ibid., p. 64.

(endógena) al proceso democrático, lo que afecta a como han de tomarse las decisiones.¹⁶¹ En la siguiente tabla podemos observar los modelos resultantes.

Concepciones de democracia		
	Voto mayoritario	Deliberación
Delegación	Democracia liberal	Democracia liberal-deliberativa
Participación	Democracia participativa	Democracia de participación-deliberativa
Fuente: Della Porta (2013), p. 8.		

Della Porta, en sintonía con lo propuesto por Blondiaux, resalta como ha sido desafiada la concepción liberal clásica de democracia. En primer lugar, la democracia liberal considera que, más allá de la presencia de preferencias muy diversas, siempre se puede lograr un amplio consentimiento teniendo como base intereses compatibles. Por lo que la presencia de conflictos pondría en peligro la democracia “al sobrecargar de demandas contradictorias al sistema político”.¹⁶² En cambio, la concepción de democracia participativa, reconociendo la presencia de profundos conflictos en la sociedad, apela a lograr el compromiso de los ciudadanos no solo en la elección de representantes, sino que en la mayor cantidad posible de decisiones políticas.

Por otro lado, la autora también destaca que tanto la concepción liberal representativa como la participativa consideran la formación de intereses e identidades como exógenas al sistema democrático. Lo que es contradicho por la democracia liberal deliberativa, la cual pone su énfasis en la manera que las instituciones democráticas forman las preferencias de la gente.¹⁶³

Por último, a través de la democracia de participación-deliberativa se logra combinar las críticas antedichas a la concepción liberal-representativa. A saber, la esfera pública se considera “un espacio de conflicto, pero también hay una reflexión sobre las condiciones para la formación de la identidad en el curso del proceso democrático”.¹⁶⁴

En lo que resta de la sección se explorarán las nociones de democracia participativa y democracia deliberativa, para concluir con un análisis de la compatibilidad de ambas y las ventajas que

¹⁶¹ Della Porta (2013). Op. Cit., p. 6.

¹⁶² Della Porta, D. (2018). *Democracias. Participación, deliberación y movimientos sociales*. (Facundo Bey trad.). Buenos Aires. Prometeo Libros., p. 18.

¹⁶³ Della Porta (2018). Op. Cit., p. 19.

¹⁶⁴ Loc. Cit.

conlleve su unión, siempre bajo la idea de un enfoque integral como fue descrito al inicio del capítulo.

3.1.1. Democracia participativa

Como ya se ha señalado, en términos muy amplios la idea de una democracia participativa aboga por la necesidad de que los ciudadanos “asuman directamente la tarea de intervenir en las decisiones que conciernen a la cosa pública”.¹⁶⁵ En contraste con la democracia liberal representativa que tiene como fundamento la igualdad formal a través de la idea de una persona un voto, la democracia participativa se basa en la idea de crear las condiciones para una igualdad real.¹⁶⁶

Por otro lado, aunque bajo la concepción representativa de la democracia subyace un ideal de participación, el cual es necesario para la legitimación de los delegados electos, éste sería insuficiente. Ya que, a pesar de que se recalque la idea de ciudadanos libres e iguales, bajo el paradigma del sufragio universal, esta igualdad política no es capaz de contrarrestar las asimetrías de poder producto de injusticias distributivas y de reconocimiento.¹⁶⁷ Por lo que solo impulsando políticas de mayor participación ciudadana podemos avanzar en remedios para el reconocimiento erróneo y la mala distribución.

Pero, también hay que tener en cuenta que la noción de democracia participativa es sumamente vaga. Como escribe Blondiaux: “[e]l concepto acogedor de democracia participativa parece tener que englobar todo lo que en la vida política de las democracias contemporáneas no reenvía estrictamente a la lógica del gobierno representativo”.¹⁶⁸ Es así como han sido enormemente variados los experimentos llevados a cabo en nombre de este concepto. Por ello, en lo que sigue se evaluará como ha de ser la participación que se necesita.

Lo primero que ha de tenerse en cuenta es que la democracia participativa debe apelar a una intervención ciudadana continua y directa en todas las áreas de la vida cotidiana tanto a nivel institucional como no institucional. Esto es lo que David Held llama un proceso de *dobles democratización* que se refiere a la necesidad de la transformación interdependiente del estado

¹⁶⁵ Ibid., p. 47.

¹⁶⁶ Della Porta (2013). Op. Cit., p. 37.

¹⁶⁷ Della Porta (2018). Op. Cit., p. 48.

¹⁶⁸ Blondiaux (2013). Op. Cit., p. 60.

junto con la sociedad civil.¹⁶⁹ Esta idea se justifica en una concepción de la política relacionada con el poder, o sea, se trata de “la *capacidad* de los agentes, agencias e instituciones sociales para mantener o transformar su medio, social o físico (...) de los recursos que sustentan esa capacidad y de las fuerzas que moldean e influyen en su ejercicio”.¹⁷⁰ Es decir, lo político es transversal a la vida pública y privada, condicionando todo aspecto de nuestras vidas.

Ahora bien, en esta memoria concentro mi atención en los mecanismos institucionales de participación porque considero que el gobierno de las ciudades se logra de forma más eficiente y con una mayor participación a través de una gestión concertada a través del plano institucional. Esto debido a que es justamente en este nivel donde se discuten los temas de planificación urbana, al ser la instancia donde se puede tratar un proyecto de ciudad como un todo coherente.

De todas formas, vale aclarar que no sólo apelo a la profundización de la democracia en el ámbito institucional, más allá de que las propuestas presentadas vayan en esta dirección. Es más, como ha indicado la experiencia, para que los experimentos de participación ciudadana en la gestión local institucional tengan éxito necesitan de una sociedad civil con fuertes hábitos de participación como requisito previo.¹⁷¹ Es decir, los mecanismos institucionales necesitan de una profundización democrática de la sociedad civil, que es justamente a lo que Held apelaba con el llamado proceso de *doble democratización*.

Sin embargo, los temas de gestión urbana han sido relegados de la esfera pública y se ha negado la posibilidad de participación de los propios habitantes, considerándose como “problemas técnicos para administradores o planificadores”.¹⁷² Esto ha sido denunciado por Nancy Fraser, quien ha hecho notar como la concepción burguesa del ámbito público ha explotado la división entre lo privado y lo público para deslegitimar sistemáticamente ciertos intereses, opiniones y temas.¹⁷³

¹⁶⁹ Held, D. (1990). *Modelos de democracia*. Madrid. Alianza editorial., p. 403.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 332.

¹⁷¹ Al respecto Garrido y Montecinos escriben, refiriéndose a la experiencia chilena participativa: “La democracia participativa descansa menos sobre las leyes y las formas de gobierno propiamente, que sobre la participación de la sociedad civil en aquellos espacios de poder que se ofrecen o se obtienen a través de la práctica de la democracia entendida como máxima de participación” (Garrido, F. y Montecinos, E. (2018). *El presupuesto participativo en Chile y República Dominicana: ¿es determinante una ley para el fortalecimiento de la democracia participativa?* Revista Uruguaya de Ciencia Política. Vol. 27 (Nº2), p. 116).

¹⁷² Fraser, N. (1993). *Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente*. Revista debate feminista (Nº7), p. 51.

¹⁷³ *Loc. Cit.*

De hecho, Della Porta subraya que dicha situación ocasiona que en muchos experimentos participativos las decisiones que se toman sean de temas escasamente relevantes.¹⁷⁴ Es así como, tal escenario produce que no se pueda cumplir el principal fin de la participación plena¹⁷⁵, esto es, el empoderar a los más débiles en una sociedad en constante conflicto. Por lo que estos procesos terminan convirtiéndose en meros instrumentos de legitimación al no otorgar un real poder de decisión para la redistribución a favor de los más desfavorecidos. También, un contexto así socava todo efecto que pueda tener la participación como remedio al reconocimiento erróneo. Porque refuerzan los patrones de valor que niegan a ciertas personas como efectivamente capaces para tomar parte en la cosa pública, reafirmando el desprecio sistemático hacia ellas.

Por otro lado, Della Porta indica que: “[l]a participación sólo es real si lleva a una redistribución de los recursos para ventaja de quien tiene menos”¹⁷⁶; y para lograr tal fin es necesario que los mecanismos de participación otorguen un real poder de influir en las decisiones finales. Sólo de esta manera podremos contar con verdaderos instrumentos de emancipación, y no de adiestramiento como enfatiza Blondiaux.¹⁷⁷

Además, contar con una participación que sea un real instrumento de emancipación es fundamental para el éxito de lo que es considerado uno de los principales beneficios de este tipo de procedimientos, esto es, el que se erijan como “escuelas de democracia”. El razonamiento detrás de esta idea es el siguiente: las oportunidades de participación efectiva generan una ciudadanía activa lo que logra estimular la confianza en las instituciones democráticas, de esta forma se reproduce un círculo virtuoso al estimular la participación a la vez que se perfeccionan sus efectos.¹⁷⁸ También, la participación incentiva a pensar en cuestiones que de otra forma serían totalmente abstractas, como lo es el bien común, así se contribuye al nacimiento de una solidaridad social. En definitiva: “es participando que las personas aprenden a participar”.¹⁷⁹

¹⁷⁴ Della Porta (2018). Op. Cit., p. 53.

¹⁷⁵ Participación plena se entiende como “un proceso en el que cada miembro individual de un órgano decisional tiene igual poder para determinar el resultado de las decisiones” (Ibid., p. 51).

¹⁷⁶ Della Porta (2018). Op. Cit., p. 51.

¹⁷⁷ Blondiaux (2013). Op. Cit., p. 68.

¹⁷⁸ Della Porta (2018). Op. Cit., p. 51.

¹⁷⁹ Ibid., p. 52.

3.1.2. Democracia deliberativa

Como se había mencionado anteriormente, la otra gran crítica a la democracia liberal representativa proviene de la concepción deliberativa.¹⁸⁰ Ésta última, a diferencia de la democracia participativa y la liberal representativa, resalta la formación de las preferencias en el curso de las interacciones del proceso discursivo democrático, resultando transformadas al contrastar los diferentes puntos de vista de los participantes.¹⁸¹ Por otro lado, las concepciones participativa puramente tal y liberal representativa consideran la formación de preferencias e identidades colectivas como algo que permanece por fuera del proceso democrático.

Estas diferencias se traducen en que el ideal participativo y el liberal representativo sean considerados concepciones democráticas de agregación de preferencias, y por lo tanto lo fundamental de los procesos democráticos asociados a estos modelos es el momento del voto. Al contrario de la democracia deliberativa que reconoce la importancia del discurso. De hecho, podemos definir a la democracia deliberativa como “una familia de puntos de vista según los cuales la deliberación pública de ciudadanos libres e iguales es el núcleo de la toma de decisiones políticas legítimas y el autogobierno”.¹⁸²

En este contexto donde juega un rol preponderante lo discursivo, la razón se instala como el factor fundamental de la concepción deliberativa. Los participantes deben ser persuadidos por la fuerza del mejor argumento. Uno de los autores que más ha desarrollado la idea de la deliberación es Jürgen Habermas, principalmente a través de su teoría de la acción comunicativa. En este sentido, Della Porta, siguiendo a Habermas, ha destacado algunas características que debería cumplir la deliberación, entre ellas que se base en “flujos horizontales de comunicación, múltiples productores de contenidos, amplias ocasiones de interactividad, comparación sobre la base de argumentaciones razonadas y propensión a la escucha recíproca”.¹⁸³

La idea detrás de dicho andamiaje discursivo es que por medio de este proceso argumentativo los participantes sean capaces de convencerse recíprocamente y así se lleguen a decisiones compartidas, las cuales tendrán como horizonte la idea de un bien público/común. De esta manera

¹⁸⁰ Por democracia deliberativa cabe entender lo que Della Porta clasifica como democracia liberal-deliberativa según la clasificación presentada al comienzo del capítulo.

¹⁸¹ Della Porta (2013). Op. Cit., p. 61.

¹⁸² Altman, D. (2019). *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*. Cambridge. Cambridge University Press., p. 180.

¹⁸³ Della Porta (2018). Op. Cit., p. 75.

es que la concepción democrática deliberativa configura y transforma las preferencias e identidades de las personas bajo la idea de contribuir a la constitución comunitaria del bien público.¹⁸⁴ De ahí la importancia de considerar las condiciones necesarias para mantener una cierta calidad discursiva.

La deliberación al requerir la búsqueda del consentimiento exige una particular forma de comunicación, en palabras de John Dryzek, ésta debe ser: desapasionada, razonable y lógica.¹⁸⁵ Asimismo, esto deriva en la necesidad de “participantes activos, orientados hacia el entendimiento y abiertos a los argumentos del otro”.¹⁸⁶ Además, la deliberación debe ser inclusiva y pública, asegurándose la igualdad de oportunidades de hacer escuchar a todos los presentes, por lo tanto, el procedimiento deliberativo debe estar libre de toda forma de coacción que pueda afectar la igualdad de oportunidades.

Tales exigencias son en vistas de conseguir una deliberación que haga posible que los individuos puedan abstraerse de sus exclusivos intereses individuales, y pueda conducirse la discusión de forma que resulte en el develamiento del interés general. Este último objetivo se vería favorecido al tratarse de una deliberación pública, puesto que, tal circunstancia implicaría la presencia de lo que Della Porta llama “una suerte de autocontrol democrático” lo que provocaría que los sujetos no se sintieran animados a perseguir sus propios intereses egoístas.¹⁸⁷ Ya que el tener que dar una explicación pública obligaría a proponer razones que otros estén razonablemente dispuestos a compartir.

La principal preocupación detrás de la teoría deliberativa es otorgar legitimidad a las decisiones. Bernard Manin señala que es “necesario alterar radicalmente la perspectiva común tanto a las teorías liberales como al pensamiento democrático: la fuente de la legitimidad no es la voluntad predeterminada de los individuos, sino el proceso de su formación, es decir, la deliberación misma”.¹⁸⁸ Ante todo, la democracia deliberativa es un medio para resolver las controversias; y es

¹⁸⁴ Ibid., p. 76.

¹⁸⁵ Dryzek, J. (2000). *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. Oxford. Oxford University Press., p. 64.

¹⁸⁶ Blondiaux (2013). Op. Cit., p. 63.

¹⁸⁷ Della Porta (2018). Op. Cit., p. 76.

¹⁸⁸ Traducción propia de: “It is, therefore, necessary to alter radically the perspective common to both liberal theories and democratic thought: the source of legitimacy not the predetermined will of individuals, but rather the process of its formation, that is, deliberation itself”. (Manin, B. (1987). *On Legitimacy and Political Deliberation*. Political Theory. Vol. 15 (Nº3), pp. 351-352).

en este sentido que la mejor forma de alcanzar una decisión lo más legítima posible, en momentos de desacuerdo, es el razonar de forma conjunta hasta llegar a un resultado que sea aceptable para todos.¹⁸⁹ Del mismo modo, la deliberación, a causa de sus características explicadas hasta ahora, promovería la confianza ciudadana en las instituciones políticas.

Sin embargo, también son muchas las dudas que surgen respecto al ideal deliberativo. Una de las más importantes se refiere a la noción de igualdad que ésta presupone, al respecto Fraser advierte: “[l]a cuestión del acceso abierto no se puede reducir a la presencia o ausencia de exclusiones formales sin que quede un remanente”.¹⁹⁰ Esta situación también es advertida por Altman, quien señala que las arenas deliberativas pueden terminar exacerbando las injusticias al institucionalizar las ventajas de los más poderosos.¹⁹¹ En otras palabras, es difícil de creer que los participantes de un proceso deliberativo puedan tratarse como iguales si estas arenas deliberativas están ubicadas en contextos sociales saturados de relaciones estructurales de dominación y subordinación.¹⁹²

En suma, una concepción deliberativa acorde a la paridad participativa exige no sólo la posibilidad de una interacción igual, sino que también impone la necesidad de que las injusticias sociales sean erradicadas. Esto es justamente lo que propone un enfoque integrado como el descrito al comienzo del capítulo.

Además, Della Porta señala que las normas de la concepción deliberativa han sido consideradas elitistas.¹⁹³ Puesto que los grupos con menos recursos tendrían menos oportunidades de aprender las “reglas del juego”. En este sentido, resulta pertinente la definición de opresión que realiza Iris Marion Young, señalando que:

“[C]onsiste en procesos institucionales sistemáticos que impiden a algunas personas aprender y utilizar aptitudes satisfactorias o expansivas en entornos socialmente reconocidos, o que inhiben la capacidad de las personas para actuar y comunicarse con

¹⁸⁹ Della Porta (2018). Op. Cit., p. 77.

¹⁹⁰ Fraser (1993). Op. Cit., p. 35.

¹⁹¹ Altman (2019). Op. Cit., p. 166.

¹⁹² Fraser (1993). Op. Cit., p. 37.

¹⁹³ Della Porta (2018). Op. Cit., p. 79.

otros o para expresar sus sentimientos y su perspectiva de la vida social en contextos en los que otros pueden escuchar”.¹⁹⁴

En otras palabras, la institucionalización de las arenas deliberativas, sin tener en cuenta las injusticias de distribución y reconocimiento, exacerban la opresión. Esta situación es considerablemente peligrosa en contextos como el descrito en el capítulo anterior. Vale decir, en escenarios de alta desigualdad y segregación, como el caso de Santiago, la instauración de procesos deliberativos como mecanismo de gobierno de las ciudades puede conducir al aumento de las injusticias sociales. Ya que, en primer lugar, quienes no cuentan con los recursos para adquirir las habilidades necesarias para la deliberación no podrán darse a entender de acuerdo con las reglas de este proceso; y, en segundo lugar, aquellos grupos que son sistemáticamente mal reconocidos serán constantemente excluidos o ignorados.¹⁹⁵

3.1.3. Democracia de participación-deliberativa

De manera muy general podemos señalar que la democracia de participación-deliberativa es la toma de decisiones colectivas a través de la deliberación. Por un lado, la democracia participativa facilita la inclusión de todas las razones relevantes y el consentimiento de todos los afectados, como justamente exige la concepción deliberativa para que la decisión acordada sea legítima. Por otro lado, la noción de deliberación le otorga un carácter menos vago a la democracia participativa, y contribuye a generar los efectos educativos que fomenta la participación política al promover el razonamiento público.¹⁹⁶ De hecho, Manin señala que “una decisión legítima no representa la voluntad de todos, sino que es el resultado de la deliberación de todos”.¹⁹⁷

O sea, el potencial normativo de cada concepción se ve aumentado al considerarlas de forma conjunta. Por parte de la democracia deliberativa, si la pensamos de forma aislada la legitimidad

¹⁹⁴ Traducción propia de: “Oppression, the second aspect of injustice, consists in systematic institutional processes which prevent some people from learning and using satisfying or expansive skills in socially recognized settings, or which inhibit people’s ability to play and communicate with others or to express their feelings and perspective on social life in contexts where others can listen” (Young, I.M. (2000). *Inclusion and democracy*. Oxford. Oxford University Press., p. 156).

¹⁹⁵ En este sentido, Fraser pone como ejemplo que en este tipo de espacios “los hombres tienden a interrumpir más a las mujeres de lo que las mujeres interrumpen a los hombres (...) las intervenciones hechas por mujeres son más ignoradas o no respondidas que las de los hombres (...) la teoría política feminista ha declarado que la deliberación puede servir como una máscara para la dominación” (Fraser (1993). Op. Cit., p. 35).

¹⁹⁶ Elstub, S. (2018). *Deliberative and Participatory Democracy*. En: Bächtiger, A., Dryzek, J., Mansbridge, J. y Warren, M. (Eds.). *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford. Oxford University Press., p. 188.

¹⁹⁷ Manin (1987). Op. Cit., p. 352.

que otorga esta noción pierde fuerza. Esto porque en una arena deliberativa puede ser que se encuentren representados todos los afectados, pero también se exige que la decisión se tome en base a todas las razones relevantes, lo cual difícilmente se logre si no se trata de un proceso abierto para todo aquel que esté interesado. Mientras que, con relación a la democracia participativa, se puede señalar que la idea de deliberación le otorga un contenido más preciso, puesto que le confiere una forma específica al proceso de toma de decisiones que conlleva la participación. Asimismo, al tratarlas de forma conjunta se explica plenamente la idea de la participación como “escuelas de democracia”, ya que como se explicó anteriormente la deliberación requiere que los participantes una actitud de entendimiento y abierta a los argumentos del otro.¹⁹⁸

Siguiendo a Della Porta, podemos señalar, de forma más precisa, que estamos ante una democracia de participación-deliberativa cuando “en condiciones de igualdad, inclusión y transparencia, un proceso comunicativo –abierto a todos aquellos que están potencialmente interesados y basado en la razón (la fuerza del mejor argumento)– transforma las preferencias individuales, conduciendo a decisiones orientadas al bien público”.¹⁹⁹ De esta definición el término más problemático es el de igualdad, lo que ha quedado claro de las críticas hechas tanto a la democracia participativa como a la liberal-deliberativa.

Por lo tanto, para afrontar los dilemas que genera el requisito de la igualdad hay que considerar una cuestión fundamental: los mecanismos de participación-deliberativa explícitamente deben tener un fin redistributivo, lo cual se traduce en cinco condiciones concretas.²⁰⁰

1. Las medidas de participación-deliberativa deben ser integradas en un marco más amplio de políticas que apunten a remediar la mala distribución y el reconocimiento erróneo.
2. Para que los mecanismos propuestos cumplan con su fin distributivo deben tener un alto grado de empoderamiento, es decir, tienen que entregar un poder real a los ciudadanos. Este objetivo se logra mediante el diseño de “procesos donde los ciudadanos sepan que su

¹⁹⁸ Elstub (2018). Op. Cit., pp. 193-194.

¹⁹⁹ Della Porta (2018). Op. Cit., p. 81.

²⁰⁰ Vale aclarar que con fin redistributivo me refiero a una redistribución del poder como necesario para una situación de igualdad, lo que conlleva tanto remedios para la mala distribución como para el reconocimiento erróneo (como se aprecia en las condiciones establecidas). Es decir, toda solución debe ser en el marco de una teoría de la justicia tridimensional en el sentido explicado en el primer capítulo.

participación tiene el potencial de tener un impacto (...) y donde hay resultados visibles”.²⁰¹

3. Las decisiones alcanzadas mediante los mecanismos de participación-deliberativa deben cumplir con un criterio de redistribución de recursos que vaya en beneficio de los más desventajados, o por lo menos no perjudicarles.²⁰²
4. Hay que facilitar la entrada de los más desventajados a los mecanismos de participación deliberativa. La idea detrás de esta condición es que sólo a través del involucramiento de los propios perjudicados por las injusticias sociales se puede cumplir con el carácter de remedio de mala distribución y reconocimiento erróneo que poseen los mecanismos de participación-deliberativa. No hay quien conozca mejor las injusticias y necesidades que los propios afectados.²⁰³
5. Por último, y conectado con el punto anterior, se deben permitir y promover la pluralidad de públicos en competencia, y la discusión entre estos. Al respecto, Fraser recalca lo ya dicho hasta ahora, que “en donde persista la desigualdad social, los procesos deliberativos en los ámbitos públicos tenderán a operar para ventaja de los grupos dominantes y desventaja de los subordinados”.²⁰⁴ Lo cual genera situaciones de opresión, en los términos de Young. En tal escenario la mejor forma de lograr espacios de participación deliberativa en que puedan tener una intervención efectiva los miembros de grupos sociales subordinados es mediante la constitución de espacios públicos alternativos, a los cuales

²⁰¹ Traducción propia de: “empowering citizens means designing processes where citizens know that their participation has the potential to have an impact, (...) and where there are visible outcomes” (King, C., Feltey, K. y O’Neill, B. (2013). *The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration*. Public Administration Review. Vol. 58 (N°4), p. 323.

²⁰² Esta condición tiene como influencia directa la interpretación democrática del principio de diferencia de Rawls, quien señala que “las expectativas más elevadas de quienes están mejor situados son justas si y solo si funcionan como parte de un esquema que mejora las expectativas de los miembros menos favorecidos de la sociedad. Véase Rawls, J. (1995). *Teoría de la justicia*. (María Dolores González trad.). 2ª edición. México, D.F. Fondo de Cultura Económica, pp. 80-81. Aun así, la idea de esta regla es la posibilidad de establecer criterios cuantificables para la redistribución de recursos en la urbanización. Por esto mismo no propongo una condición similar para el reconocimiento erróneo dada la dificultad de establecer criterios objetivos. Aunque cabe recordar que los procesos deliberativos, tal como los piensa Fraser y son presentados en esta memoria, tienen justamente la finalidad de que a través de los argumentos se demuestre que lo propuesto busca remediar una injusticia sin exacerbar otra. Es decir, se encuentra implícita la regla de que los mecanismos de participación-deliberativa deben reparar la mala distribución y el reconocimiento erróneo (o por lo menos no reforzarlas). Por lo que, repito, la tercera condición sólo cumple el rol de cuantificar la idea de la redistribución a nivel local.

²⁰³ Matossian, B. (2016). *Escalas y derecho a la ciudad: cuestionamientos en una urbe patagónica*. Revista Andamios. Vol. 13 (N°32), p. 98.

²⁰⁴ Fraser (1993). Op. Cit., p. 40.

Fraser llama contra-públicos subalternos. A través de estos contra-públicos se puede conseguir una expansión de la deliberación como proceso de resolución de conflictos.²⁰⁵

Ahora bien, Della Porta señala que dos tipos de instituciones se han dado en la práctica: un modelo asambleario y de democracia directa; y otro basado en la construcción de “minipúblicos”.²⁰⁶ Respecto a estos últimos, sus ejemplos más emblemáticos son los jurados de ciudadanos, proliferando especialmente en Alemania y Estados Unidos. Estos jurados se tratan de ciudadanos reunidos en pequeños grupos, los cuales son elegidos al azar entre la población, con el fin de expresar su opinión sobre algunas decisiones. Por otro lado, en relación con los modelos asamblearios los experimentos que más han llamado la atención los últimos años son los presupuestos participativos, los cuales se abordaran en la última sección de este capítulo.

Podemos contrastar ambos modelos, principalmente, por medio de tres características.²⁰⁷

Primero, la capacidad de inclusión del proceso. En los modelos asamblearios se ve privilegiada la representación de los puntos de vista de los ciudadanos más interesados. En cambio, en los minipúblicos se busca una representación estadística, ya que, por lo general, estos son contruidos de manera que reflejen las principales características de la población (clase social, etnia, territorio, etc.).

Segundo, la calidad discursiva. Para los minipúblicos una alta calidad de los discursos es esencial. Teniendo en cuenta que la constitución de estos foros es justamente para facilitar el dialogo e interacción entre ciudadanos. Por otro lado, para los modelos asamblearios la calidad discursiva es menos importante, aunque no por eso deja de ser relevante. Esto se ejemplifica muy bien en el presupuesto participativo, donde prima la negociación estratégica por sobre la dimensión deliberativa.²⁰⁸

Tercero, el grado de empoderamiento. Con relación a este punto, cabe destacar que los modelos asamblearios tienden a tener un mayor grado de empoderamiento que los minipúblicos. Puesto que

²⁰⁵ Fraser explica que los contra-públicos, por un lado, funcionan como espacios de repliegue y reagrupamiento; y, por otro lado, como sitios de entrenamiento para actividades de agitación hacia públicos más amplios. Siendo esta dualidad la que les imprime un carácter emancipatorio. Y aunque no puedan erradicar por completos las injusticias sociales, por lo menos les permiten balancearlas (Ibid., pp. 40-41).

²⁰⁶ Della Porta (2018). Op. Cit., pp. 84-85.

²⁰⁷ Della Porta (2018). Op. Cit., pp. 88-93.

²⁰⁸ Como señala Della Porta, en el presupuesto participativo sólo en una segunda etapa se activan los espacios realmente deliberativos (Ibid., p. 92).

estos últimos en la mayoría de los casos son de carácter consultivo, a diferencia de los modelos asamblearios que, generalmente, tienen un cierto poder de decisión mínimo.

Como cuestión final queda abordar una de las críticas fundamentales a las concepciones democráticas deliberativas, a saber, el presupuesto de que siempre se puede llegar a una decisión consensuada a través de procesos discursivos, “excluyendo así conflictos fundamentales, que son, en cambio, una parte integral del desarrollo democrático”.²⁰⁹ Siguiendo a Chantal Mouffe, Blondiaux señala como la idea de que siempre se puede llegar a un consenso niega la dimensión conflictual como parte central de la política, oscureciendo la existencia de conflictos sustantivos e irreconciliables que se formulan en los espacios públicos.²¹⁰ Por lo tanto, las teorías deliberativas no son capaces de responder a la pregunta de cómo enfrentar el conflicto si no se puede llegar a un consenso. Al respecto es que propongo como salida los mecanismos de democracia directa iniciados por los ciudadanos, y las Comisiones Ciudadanas Deliberativas (CCD).

3.1.4. Democracia directa

David Altman define los mecanismos de democracia directa como “un proceso institucionalizado y reconocido públicamente por el cual los ciudadanos de una región o país registran su elección u opinión sobre cuestiones específicas mediante una votación con sufragio universal y secreto”.²¹¹ Asimismo, Altman presenta una primera división entre los diferentes mecanismos de democracia directa: los iniciados “desde arriba” y los provenientes “desde abajo”. En lo que sigue nos vamos a concentra en estos últimos.

Como su nombre indica los mecanismos “desde abajo” son iniciados por los ciudadanos comunes a través de la recolección de firmas. Específicamente lo componen dos tipos de mecanismos: iniciativas populares y referendos. Los primeros tienen como finalidad que los ciudadanos puedan colocar en una papeleta de votación los asuntos que estimen conveniente, sin que sea necesario conseguir ningún tipo de autorización previa de alguna autoridad política. Así, las iniciativas populares entrega un papel proactivo a los ciudadanos, quienes propondrán un cambio al statu quo.

²⁰⁹ Ibid., p. 80.

²¹⁰ Blondiaux (2013). Op. Cit., p. 66.

²¹¹ Traducción propia de: “I define a mechanism of direct democracy as a publicly recognized, institutionalized process by which citizens of a region or country register their choice or opinion on specific issues through a ballot with universal and secret suffrage” (Altman (2019). Op. Cit., p. 6).

Mientras tanto, los referendos otorgan un papel reactivo o de veto sobre ciertos temas, al entregar a los ciudadanos el poder de vetar una medida adoptada.²¹²

Uno de los elementos claves de toda democracia pasa por la correspondencia entre los intereses de los ciudadanos y los actos de gobierno. Aunque obviamente la sola presencia de esta característica en un régimen político no es suficiente para decir que estamos ante una democracia, dado que también es necesario contar con algún mecanismo institucional que asegure tal correspondencia.²¹³ En este sentido, y retomando el punto final de la sección anterior, podemos destacar que los mecanismos de democracia directa iniciados desde abajo se presentan como la mejor forma de salir de conflictos sin consenso al permitir la mayor congruencia posible entre los intereses ciudadanos y los actos de gobierno.²¹⁴

De todas formas, al entregar a los ciudadanos la posibilidad de iniciar mecanismos de democracia directa, ya sea iniciativas populares o referendos, también se incentiva la construcción de consensos. Debido al uso de los mecanismos de democracia directa como instrumento de amenaza.²¹⁵ Ya que, si se trata de una iniciativa con el suficiente apoyo, y el resultado de la votación es incierto, los grupos amenazados tendrán más incentivos para llegar a un consenso. Como escribe Altman: “la simple posibilidad de activar un mecanismo de democracia directa iniciado por los ciudadanos modera las decisiones políticas y sirve como trampolín para el consenso político donde existen tales mecanismos”.²¹⁶

Otra ventaja de la existencia de mecanismos de democracia directa iniciados por ciudadanos es que promueven el ingreso a las distintas arenas políticas. Aun cuando se traten de grupos ultra marginales se generan estímulos para conseguir la movilización necesaria para lograr los cambios que pretenden.²¹⁷ Por lo que se genera un escenario de armonía entre la presencia de espacios de

²¹² Altman, D. (2005). *Democracia directa en el continente americano: ¿auto legitimación gubernamental o censura ciudadana?* Política y gobierno. Vol. 12 (Nº2), pp. 214-215.

²¹³ Budge, I. (2006). *Direct democracy*. En: Binder, S., Rhodes, R. y Rockman, B. (Eds.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford. Oxford University Press. p. 595.

²¹⁴ Altman (2019). Op. Cit., pp. 149-150.

²¹⁵ Ibid., pp. 146-147.

²¹⁶ Traducción propia de: “the simple possibility of triggering a citizen-initiated mechanism of direct democracy moderates political decisions and serves as a springboard for political consensus where such mechanisms exist” (Ibid., p. 147).

²¹⁷ Ibid., p. 148.

participación-deliberativa y la posibilidad de iniciar mecanismos de democracia directa por parte de los ciudadanos.

Ahora bien, la gran limitante que poseen los mecanismos de democracia directa es que estos no ofrecen una mayor legitimación de las decisiones adoptadas. Al respecto Martin Rein advierte: “Los dispositivos populares como los referendos ciertamente fomentan la participación directa de los ciudadanos. Pero al mismo tiempo, exigir un voto de sí/no puede desalentar el discurso razonado en la legislación”.²¹⁸ En este sentido, Altman propone las Comisiones Ciudadanas Deliberativas para lidiar con este problema, como se verá a continuación en la sección final.

3.2. Mecanismos institucionales de participación

Como se ha venido repitiendo el derecho a la ciudad comprende la demanda de que quienes habitan la ciudad puedan cambiarla de acuerdo con sus necesidades. Dando forma a esta idea es que se proponen los mecanismos participativos ciudadanos como espacio de debate público, donde los ciudadanos puedan proyectar y concretizar el modelo de ciudad que esperan. A su vez, siguiendo a Nancy Fraser, se ha insistido que las demandas urbanas deben tener como criterio de evaluación la norma paridad participativa y el enfoque integral que exige. Ya que, como se ha comprobado en el segundo capítulo, el desarrollo histórico-espacial de una ciudad, como todo fenómeno social, se encuentra permeado por situaciones de injusticia distributiva, de reconocimiento y de representación.

Además, como en la práctica tratamos con sociedades estratificadas, es decir, “sociedades cuya estructura institucional básica genera grupos sociales desiguales en relaciones estructurales de dominación y subordinación”²¹⁹, entonces, toda medida de reparación de injusticias de representación debe estar encuadrada en un marco más amplio de una estrategia que complemente estas medidas con remedios para la mala distribución y el reconocimiento erróneo

Luego, se han revisado las concepciones de democracia participativa, deliberativa y directa en tanto posibles remedios a las injusticias sociales. Específicamente estas concepciones se han considerado como formas de reparación a las injusticias de representación de primer nivel, esto es,

²¹⁸ Traducción propia de: “Popular devices such as referenda certainly encourage direct citizen participation. But at the same time, requiring a yes/no vote may discourage reasoned discourse in legislation” (Rein, M. (2011). *Reframing Problematic Policies*. En: Goodin, R. (Ed.). *The Oxford Handbooks of Political Science*. Oxford. Oxford University Press., p. 971).

²¹⁹ Fraser (1993). Op. Cit., p. 39.

la ausencia de representación político-ordinaria.²²⁰ Aunque, siempre teniendo presente las implicancias en las otras dimensiones de la justicia, como se ha recalcado anteriormente. De este análisis, se ha podido concluir que ningún modelo ideal de democracia es capaz de entregar soluciones absolutas, y por lo tanto lo mejor es trabajar en propuestas que compatibilicen los tres modelos presentados.

Para finalizar, en los siguientes apartados se hace una muy breve presentación de dos ejemplos de instituciones democráticas que son capaces de concretar una concepción ecléctica entre las ideas de democracia participativa, deliberativa y directa. Por lo demás, cabe destacar que los mecanismos propuestos, presupuestos participativos y Comisiones Ciudadanas Deliberativas, tienen una gran sinergia entre sí. Debido a que cada uno de estos representa formas de gobierno ciudadano diferentes, aunque ambos tienen como fin el lograr un mayor involucramiento de los afectados en la gestión local. Mientras que el presupuesto participativo apunta al gobierno local cotidiano a través de la gestión del presupuesto municipal, las comisiones ciudadanas tienen como objetivo dirimir problemas concretos que afectan al territorio, como podría ser algún conflicto de justicia ambiental.

3.2.1. Presupuestos Participativos²²¹

Siguiendo a Benjamin Goldfrank podemos definir el presupuesto participativo como

“[U]n proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales”.²²²

²²⁰ Cabe recordar que estas injusticias se corresponden con la poca o nula posibilidad que tienen los habitantes de discutir respecto a las injusticias de distribución y reconocimiento que les afectan, y poder influir en las decisiones que se tomen al respecto. Queda pendiente el examinar las injusticias de segundo y tercer nivel, las cuales, en el tema de la gestión local, apuntan a la división de las comunidades.

²²¹ En el presente apartado se hace una descripción de cómo los presupuestos participativos han funcionado exclusivamente respecto al manejo de los presupuestos locales, sin embargo, creo que estos mecanismos también pueden operar en la gestión de cuestiones como la modificación de los planes reguladores. Sin embargo, el cómo acomodar en la práctica el funcionamiento de los presupuestos participativos en tal sentido se escapa del objetivo de esta memoria por lo que no se abordará.

²²² Goldfrank, B. (2006). *Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio*. Revista de ciencia política. Vol. 26 (Nº2), p. 4.

El experimento más famoso de este tipo de mecanismos es el de Porto Alegre, el cual se extendió desde el año 1988 hasta el 2004. Tomando como referente este caso, se establecerán sus principales características.

Como se aprecia en la definición dada, la idea del presupuesto participativo es que los habitantes de una ciudad puedan incidir en el destino de parte del presupuesto público. Para lograrlo este mecanismo inicia un proceso deliberativo en varios niveles.²²³ Primero, el espacio urbano se divide en territorios más pequeños, tomando como referencia comunidades vecinales, barrios, calles y villas. En este primer nivel se forman asambleas para deliberar respecto a las demandas que tengan las propias comunidades, dando un orden jerárquico a éstas. Luego, el segundo nivel de deliberación está compuesto por “foros regionales”, que se integran con delegados elegidos por las comunidades del primer nivel.²²⁴ En esta etapa los delegados presentan las demandas de base jerarquizadas, las que pasan por nuevo proceso de priorización regional. Para finalmente llegar a una propuesta que será presentada al órgano del gobierno local encargado de aprobarlo.

Una cuestión que destacar es que el presupuesto participativo de Porto Alegre no determinaba el porcentaje de presupuesto para cada comunidad exclusivamente en base a un criterio de mayor o menor movilización que logran éstas. Sino que se trata de un proceso que establece un sistema de distribución entre comunidades que prioriza la atención a los sectores con mayores carencias. Al respecto, Rendón subraya muy bien que esto “es el reflejo de una cultura que adopta la justicia distributiva como un valor común, mediante la deliberación colectiva, cosa muy distinta a la aplicación de políticas públicas basadas en el principio de autoridad”.²²⁵ También, cabe recalcar que el presupuesto participativo es capaz de entregar un poder real a los ciudadanos, al transferirles parte de la potestad de decisión en materia presupuestaria.²²⁶ Ya que permite que los habitantes de la ciudad puedan materializar sus deseos de lo que quieren para la ciudad.

²²³ Rendón, A. (2006). *Justicia distributiva: el presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil*. Revista Polis. Vol. 2 (N°1), pp. 222-225.

²²⁴ Cabe destacar que “la participación de la población no sólo ocurre en esta etapa de adopción de decisiones, sino que se extiende a todo el proceso en la medida en que está informada y vigilante de todo el proceso en el que están a la vista la pirámide participativa y el gobierno municipal” (Ibid., p. 222).

²²⁵ Ibid., p. 218.

²²⁶ En la práctica, el entregar poder real de decisión también depende de la cantidad entregada para el presupuesto participativo. En los casos chilenos los montos dedicados a los presupuestos participativos han sido ínfimos, rondando entre el 3% al 5% del presupuesto municipal total. A la vez que se dirigía a obras de menor impacto (Garrido y Montecinos (2018). Op. Cit., pp. 106-109).

Entonces, el presupuesto participativo, concebido de la manera descrita aquí, cumple con el requisito de tener como fin la redistribución de poder. Puesto que entrega un real poder de decisión, tiene como objetivo explícito la redistribución de recursos, y además facilita la inclusión de grupos más desventajados a través de la constitución de una variedad de esferas públicas institucionales con la formación de las asambleas de primer nivel.

3.2.2. Comisiones Ciudadanas Deliberativas (CCD)²²⁷

Las CCD son minipúblicos convocados por sorteo entre el universo de votantes, “con el fin de discutir, deliberar y ofrecer una alternativa a una cuestión política que se decidirá en una futura votación popular”.²²⁸ Por lo que estas comisiones se activan toda vez que surja alguna iniciativa popular. El resultado final de las deliberaciones llevadas a cabo es una “contrapropuesta ciudadana”. De este modo, la votación de la iniciativa popular sería un proceso de dos etapas. En un primer momento se vota si se desea cambiar o no la situación actual, y en un segundo momento si se prefiere la propuesta inicial de cambio o la formulada por la comisión ciudadana.

Hay que tener claro que las CCD no pretenden ser una forma de cambiar las propuestas iniciadas por los ciudadanos, ya que “la democracia nos obliga a creer que los ciudadanos son capaces de elegir sus propias leyes”.²²⁹ En este sentido, las CCD tienen como objetivo ampliar y perfeccionar la opinión pública sobre el tema dispuesto a votación. Para esto, las comisiones deben recibir todo el apoyo necesario para llevar adelante su tarea. Esto se traduce en cuestiones de reglas prácticas como la obligatoriedad de participar a quien resulte designado, el pago por la participación, la facultad para convocar expertos y los grupos de interés envueltos en la discusión, entre otras. En otras palabras, la idea de las CCD es mejorar al máximo la calidad discursiva entre sus participantes.²³⁰

En síntesis, a través de las CCD podemos combinar la idea de democracia directa como forma de salida de aquellos conflictos en los cuales no se puede llegar a un consenso y la legitimación que otorga un proceso deliberativo al ampliar las opciones de votación.

²²⁷ Altman (2019). Op. Cit., pp. 183-192.

²²⁸ Traducción propia de: “convened for the purpose of discussing, deliberating, and offering an alternative to a policy question that will be decided on in a future popular vote” (Ibid., p. 183).

²²⁹ Traducción propia de: “However questionable an initiative might seem, democracy requires us to believe that citizens are capable of choosing their own laws” (Ibid., p. 187).

²³⁰ En contraste al presupuesto participativo que da prioridad a la mayor participación posible.

Conclusiones

El objetivo de esta investigación ha sido mostrar la necesidad de garantizar mecanismos democráticos que tengan como horizonte normativo la paridad participativa en la gestión de las ciudades. Lo anterior, implica que se asegure una participación en igualdad de condiciones de distribución y de reconocimiento. Al respecto, podemos concluir que esta hipótesis se ha justificado de la siguiente manera: si se establecen espacios de participación para todos los afectados, sin procurar en paralelo la reparación integral de la mala distribución y el reconocimiento erróneo, entonces se reforzarán las injusticias de distribución, reconocimiento, e incluso las de representación. Ya que, los mecanismos participativos implementados en contextos de alta desigualdad social tienden a sobre representar a los grupos mejor posicionados en la sociedad.

Por lo demás, se puede concluir que dichas injusticias también deben ser valoradas desde la óptica de la justicia ambiental. Esto es lo que se ha buscado con la unificación de la teoría de la justicia de Nancy Fraser y los principios de justicia ambiental de Jorge Riechmann en un único marco normativo de justicia social-ambiental de carácter antropocéntrico. En este sentido se ha establecido que el *principio de sustentabilidad* de Riechmann complementa el criterio de paridad participativa, mientras que el *principio de partes iguales* se encuentra implícito en las exigencias del ideal normativo de Fraser.

Ahora bien, en relación con el fenómeno del urbanismo concretamente, se ha podido apreciar que el derecho a la ciudad engloba todas las demandas por una ciudad justa, y por esto mismo termina convertido en un significativo vacío. Además, la idea de una ciudad justa, es decir la reivindicación de una justicia espacial, no puede desmarcarse de la justicia social (y ambiental). Por lo que, en definitiva, el derecho a la ciudad es perfectamente compatible con todo marco de justicia social que implique demandas, ya sea de reparación del reconocimiento, participación o distribución. En este sentido, siguiendo a David Harvey, se ha entendido el derecho a la ciudad cómo el reclamo ciudadano por el poder configurador del proceso de urbanización. En otras palabras, una demanda por democracia en la gestión de las ciudades.

Respecto a cómo han de concretizarse los remedios de representación, propongo como mejor opción una concepción ecléctica de democracia participativa y deliberativa. Esta concepción ofrece la posibilidad de materializar espacios democráticos que tengan como criterio regulador la

paridad participativa. Ya que al combinar las ideas de participación de todos los afectados y del establecimiento de normas que debe seguir el debate para que la decisión acordada tenga legitimidad, se brindan, en la práctica, arenas democráticas que permitan participar a la mayor cantidad posible de personas bajo reglas claras que guíen el proceso deliberativo exigiendo la primacía de aquellos argumentos que reflejen mejor una reparación integral de las injusticias.

De todas formas, la demanda por una profundización de la democracia en la gestión urbana institucional, en el sentido de incorporar mecanismos que otorguen poder de decisión directo a los propios afectados, no debe hacernos perder de vista que una democracia radical exige procesos de *doble democratización*. Es decir, una democracia saludable necesita de la democratización de todo aspecto de la vida social. Ya que, justamente para que los mecanismos democráticos institucionales tengan éxito requieren de una social civil con fuertes hábitos de participación.

Por otro lado, se han identificado cinco condiciones que debe cumplir el diseño institucional de los mecanismos democráticos de participación-deliberativa local para que puedan cumplir con la idea de enfoque integral, es decir, que cumpla con una *reparación transversal y conciencia de los límites*. Estas condiciones son:

1. Los mecanismos de participación-deliberativa deben ser integrados en un marco más amplio de políticas que apunten a remediar la mala distribución y el reconocimiento erróneo.
2. El diseño de los mecanismos debe tener como objetivo el lograr un alto grado de empoderamiento de los ciudadanos, es decir, tiene que entregar un poder real de decisión.
3. Las decisiones alcanzadas mediante los mecanismos de participación-deliberativa deben cumplir con un criterio de redistribución de recursos que vaya en beneficio de los más desventajados, o por lo menos no perjudicarles.
4. Se debe facilitar el acceso a los mecanismos democráticos a los sectores de la población más desventajados.
5. Se debe permitir y promover la pluralidad de públicos en competencia, y la discusión entre estos.

Sin embargo, la democracia de participación-deliberativa sigue presentando el inconveniente fundamental de su ideal deliberativo, referente a qué sucede con las discusiones a las cuales no se puede llegar a un consenso. Respecto a este punto es que se propone como salida los mecanismos

de democracia directa. Estos mecanismos se justifican ya que son capaces de entregar salidas con la mayor congruencia posible entre los intereses ciudadanos y los actos de gobierno.

No obstante, a diferencia de los mecanismos de participación-deliberativa que son utilizados como herramientas de gobierno local, comprendiendo decisiones de menor y mayor relevancia, los mecanismos de democracia directa se encuentran reservados específicamente para temas de especial importancia para toda la comunidad. De ahí el establecimiento de requisitos como la exigencia de un porcentaje mínimo de firmas respecto del universo de electores, para iniciar un proceso de democracia directa desde abajo.

De todas formas, estos mecanismos tienen la desventaja de la falta de legitimidad racional de las decisiones a las que se llega a través de ellos. Para resolver este inconveniente es que se presenta la institución de las Comisiones Ciudadanas Deliberativas propuestas por David Altman. Puesto que otorgan una mayor legitimidad a la decisión final, al ampliar las opciones de cambio del estatus quo mediante un proceso de deliberación de alta calidad.

Finalmente, con relación a la práctica de la democracia participativa en la gestión urbana se puede concluir la insuficiencia e ineficacia de los COSOC establecidos por la Ley 20.500. Como se señaló no se niegan sus posibles beneficios, como podría ser el incentivar la participación social en organizaciones sociales. Esto último, cuestión fundamental para el éxito de los mecanismos institucionales de democracia participativa. Pero, no resulta suficiente para la reparación de las injusticias de representación, ya que no logra ser un remedio con enfoque integral.

Por lo que mecanismos como los COSOC siempre debe ser conformados en paralelo con otras instituciones que sean capaces de cumplir con todas las condiciones requeridas para una configuración con un enfoque integral. En otras palabras, mecanismos de participación-deliberativa, como por ejemplo los presupuestos participativos.

Finalmente, los presupuestos se complementan con las Comisiones Ciudadanas Deliberativas en tanto mecanismos de participación en el proceso de planificación urbana. Por un lado, el presupuesto participativo viene a cambiar la manera de gobernar los espacios locales al involucrar a la comunidad en la gestión del presupuesto público, y así los mismos ciudadanos podrán decidir sobre los proyectos que consideran prioritarios, es decir, producir el espacio urbano según sus necesidades. Por otro lado, las Comisiones se presentan como procesos para dirimir conflictos

concretos, como podría ser una propuesta de cambio en el plan de desarrollo comunal o el posible rechazo a proyectos que causen un significativo impacto ambiental. Es decir, busca zanjar cuestiones puntuales y no pretende erigirse como mecanismo de gobierno local.

Bibliografía

Altman, D. (2005). *Democracia directa en el continente americano: ¿auto legitimación gubernamental o censura ciudadana?* Política y gobierno. Vol. 12 (N°2): 203-232.

Altman, D. (2019). *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*. Cambridge. Cambridge University Press.

American Planning Association. (2020). *What Is Planning?* [en línea] <https://www.planning.org/aboutplanning/> [consulta: 20 julio 2020].

Arriagada, A. y Pardo, M. (2011). *Justicia Ambiental. El estado de la cuestión*. Revista Internacional de Sociología. Vol. 69 (N°3): 627-648.

Blondiaux, L. (2013). *El nuevo espíritu de la democracia*. (Mónica Pradó trad.). Buenos Aires. Prometeo Libros.

Blount, E. (2003). *Industria como naturaleza: hacia la producción limpia*. Madrid. Los Libros de la Catarata.

Budge, I. (2006). *Direct democracy*. En: Binder, S., Rhodes, R. y Rockman, B. (Eds.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford. Oxford University Press. pp. 595-611.

Burkett, P. (2008). *La comprensión de los problemas ambientales actuales vistos con el enfoque marxista*. Revista Argumentos, estudios críticos de la sociedad. (N°56): 21-32.

Castells, M. (1983). *The city and the grassroots*. Londres. Edward Arnold Publishers.

Caves, R. (2005). *Encyclopedia of the City*. New York. Routledge.

Cornejo, C. (2012). *Estigma territorial como forma de violencia barrial. El caso del sector El Castillo*. Revista Invi. Vol. 27 (N°76): 177-200.

Della Porta, D. (2013). *Can democracy be saved?* Cambridge. Polity Press.

Della Porta, D. (2018). *Democracias. Participación, deliberación y movimientos sociales*. (Facundo Bey trad.). Buenos Aires. Prometeo Libros.

Dobson, A. (1999). *El liberalismo y la política de la ecología*. (Francisco Colom trad.). Revista internacional de filosofía política. (N°13): 11-20.

Dobson, A. (2005). *Ciudadanía ecológica*. Revista Isegoría. (N°32): 47-62.

Dryzek, J. (2000). *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. Oxford. Oxford University Press.

Dunn, J. (2019). *La teoría política de occidente ante el futuro*. (Clementina Zamora trad.). 2ª edición. Ciudad de México. Fondo de Cultura Económica.

Elstub, S. (2018). *Deliberative and Participatory Democracy*. En: Bächtiger, A., Dryzek, J., Mansbridge, J. y Warren, M. (Eds.). *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford. Oxford University Press. pp. 187-200.

Espinosa, A. (2012). *La justicia ambiental, hacia la igualdad en el disfrute del derecho a un medio ambiente sano*. Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política. (N°16): 51-77.

Fraser, N. (1993). *Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente*. Revista debate feminista. (N°7): 23-58.

Fraser, N. (1997). *Iustitia interrupta: reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Bogotá. Siglo del Hombre Editores.

Fraser, N. (2000). *Nuevas reflexiones sobre el reconocimiento*. New left review. (N°4): 55-68.

Fraser, N. (2006). *Reinventar la justicia en un mundo globalizado*. New left review. (N°36): 31-50.

Fraser, N. (2008). *La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación*. Revista de trabajo. (N°6): 83-99.

Fraser, N. (2012). *Sobre la justicia: lecciones de Platón, Rawls e Ishiguro*. New left review. (N°74): 37-46.

Fraser, N. (2015). *Fortunas del feminismo*. (Cristina Piña Aldao trad.) Quito. Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador.

Fraser, N. y Honneth, A. (2006). *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico*. Madrid. Ediciones Morata.

Friedman, M. (1975). *Bases para un desarrollo económico*. En: II Ciclo de Conferencias sobre la Economía Social de Mercado. Santiago, edificio Diego Portales. Banco Hipotecario de Comercio.

Fuentes, L. y Pezoa, M. (2018). *Nuevas geografías urbanas en Santiago de Chile 1992 - 2012. Entre la explosión y la implosión de lo metropolitano*. Revista de Geografía Norte Grande. (N°70): 131-151.

Fuentes, L. y Rodríguez-Leiva, S. (2020). *El acceso de los jóvenes al trabajo y la ciudad. Miradas territoriales de la desigualdad y la segregación en Santiago de Chile*. Revista Estudios Urbanos. (N°204): 335-348.

Garrido, F. y Montecinos, E. (2018). *El presupuesto participativo en Chile y República Dominicana: ¿es determinante una ley para el fortalecimiento de la democracia participativa?* Revista Uruguaya de Ciencia Política. Vol. 27 (N°2): 99-120.

Goldfrank, B. (2006). *Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio*. Revista de ciencia política. Vol. 26 (N°2): 03-28.

Greene, M. y Mora, R. (2005). *Las autopistas urbanas concesionadas: una nueva forma de segregación*. Revista ARQ. (N°60): 56-58.

Habitat International Coalition. (2005). *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* [en línea] <<https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/03/Carta-Mundial-Derecho-a-la-Ciudad.pdf>> [consulta: 08 de noviembre 2020].

Harvey, D. (1977). *Urbanismo y desigualdad social*. (Marina González Arena trad.). Madrid. Siglo veintiuno editores.

Harvey, D. (2007). Breve historia del neoliberalismo. (Ana Varela Mateos trad.). Madrid. Ediciones Akal.

Harvey, D. (2008). *La libertad de la ciudad*. Revista Antípoda. (N°7): 15-29.

Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes: Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. (Juanmari Madariaga trad.). Madrid. Ediciones Akal.

Held, D. (1990). *Modelos de democracia*. Madrid. Alianza editorial.

Hervé, D. (2010). *Noción y elementos de la justicia ambiental: directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la evaluación ambiental estratégica*. Revista de derecho. Vol. XXIII (N°1): 9-36.

Hervé, D. (2015). *Justicia Ambiental y Recursos Naturales*. Valparaíso. Ediciones Universitarias de Valparaíso.

Hidalgo, R. *La vivienda social en Santiago de Chile en la segunda mitad del siglo XX: Actores relevantes y tendencias espaciales*. En: Santiago en la globalización: ¿Una nueva ciudad? (2004). Por De Mattos, C. "et al". Santiago. Ediciones Sur.

Hidalgo, R., Paulsen, A. y Santana, D. (2016). *El neoliberalismo subsidiario y la búsqueda de justicia e igualdad en el acceso a la vivienda social: el caso de Santiago de Chile*. Revista Andamios. Vol. 13 (N°32): 57-81.

Hille, J. (1997). *The Concept of Environment Space*. European Environment Agency Experts' Corner Reports.

Hurtado, J. (2019). *Presentación ICVU 2019*. [presentación Power Point]. 57 diapositivas.

Iglesias, M. (2000). *Los conceptos esencialmente controvertidos en la interpretación constitucional*. Doxa: Cuadernos de filosofía del derecho. (N°23): 77-104.

Instituto de la Vivienda. 2005. Gestión Urbana. [en línea] <https://inforvi.uchilefau.cl/glosario/gestion-urbana/> [consulta: 05 de diciembre].

King, C., Feltey, K. y O'Neill, B. (2013). *The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration*. Public Administration Review. Vol. 58 (N°4): 317-326.

La Tercera. (2019). *Vitacura y Recoleta lideran ranking de áreas verdes por habitante en Chile*. [en línea] <https://www.latercera.com/nacional/noticia/vitacura-recoleta-lideran-ranking-areas-verdes-habitante-chile/628679/> [consulta: 07 octubre 2020].

Liberona, L. y Ramírez, H. (2019). *Antecedentes y reflexiones sobre la zona de sacrificio de Quintero y Puchuncaví*. Cuadernos Médicos Sociales. Vol. 59 (N°1): 21-31.

López, I. (2014). *Justicia Ambiental*. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad. (N°6): 261-268.

Manin, B. (1987). *On Legitimacy and Political Deliberation*. Political Theory. Vol. 15 (N°3): 338-368.

Marcuse, P. *La justicia espacial: consecuencia pero también causa de la justicia social*. En: *Justicia e injusticias espaciales*. (2016). Por Bernard Bret “at al”. Rosario. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.

Matossian, B. (2016). *Escalas y derecho a la ciudad: cuestionamientos en una urbe patagónica*. Revista Andamios. Vol. 13 (N°32): 83-106.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). (2012). *Hacia una nueva política urbana para Chile: Antecedentes históricos*. Santiago. MINVU.

Molano, F. (2015). *El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea*. Revista Folios. (N°44): 3-19.

Montero, A. (2012). *Los usos del ethos: Abordaje discursivos, sociológicos y políticos*. Revista Rétor. (N°2): 223-242.

Musset, A. (2015). *El mito de la ciudad justa: una estafa neoliberal*. Revista Bitácora. Vol. 1 (N°25): 11-20.

Naciones Unidas. (2018). *Las ciudades seguirán creciendo, sobre todo en los países en desarrollo*. [en línea] <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html> [consulta: 04 octubre 2020].

Naranjo, G. (2009). *El rol de la ciudad infiltrada en la reconfiguración de la periferia metropolitana de Santiago de Chile*. Revista de Estudios Geográficos. Vol. 70 (N°266): 205-229.

Ortega, M. (2011). *Origen y evolución del movimiento de justicia ambiental*. Ecología Política. (n°41): 17-24.

Pérez, M. (2019). *Uno tiene que tener casa donde nació: Ciudadanía y derecho a la ciudad en Santiago*. Revista EURE. Vol. 45 (N°135): 71-90.

Rawls, J. (1995). *Teoría de la justicia*. (María Dolores González trad.). 2ª edición. México, D.F. Fondo de Cultura Económica.

Rein, M. (2011). *Reframing Problematic Policies*. En: Goodin, R. (Ed.). *The Oxford Handbooks of Political Science*. Oxford. Oxford University Press. pp. 965-981.

Rendón, A. (2006). *Justicia distributiva: el presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil*. Revista Polis. Vol. 2 (N°1): 217-244.

Riechmann, J. (2003). *Tres principios básicos de justicia ambiental*. Revista internacional de filosofía política. (N°21): 103-120.

Ríos, M. (2019). *Consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil (COSOC)... ¿Real promotor de la participación ciudadana en el espacio local?* En: Fuentes, M., Hernández, J. y Ríos, M. (Eds.). *¿En qué va la gestión participativa local?* Santiago. RIL Editores. pp. 91-112.

Rodríguez, A. e Icaza, A. (1993). *Procesos de expulsión de habitantes de bajos ingresos del centro de Santiago, 1981-1990*. Revista Propositiones SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación. (N°22): 138-172.

Romero, H. y Vásquez, A. (2005). *La comodificación de los territorios urbanizables y la degradación ambiental en Santiago de Chile*. Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Vol. 9 (N°194): 1-11.

Schlosberg, D. (2007). *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature*. New York. Oxford University Press.

Schlosberg, D. (2011). *Justicia ambiental y climática: de la equidad al funcionamiento comunitario*. Ecología Política. (N°41): 25-35.

Shrader-Frechette, K. (2002). *Environmental Justice: Creating Equality, Reclaiming Democracy*. New York. Oxford University Press.

Sungranyes, A. (2010). *El derecho a la ciudad. Praxis de la utopía*. Hábitat y sociedad. (N°1): 71-79.

Theodore, N., Peck, J. y Brenner, N. (2009). *Urbanismo neoliberal: La ciudad y el imperio de los mercados*. Temas Sociales SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación. (N°6): 1-12.

Universidad Diego Portales (2009). *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2008: Capítulo 13: Medio ambiente y derechos humanos*. Santiago. Centro de Derechos Humanos UDP. Capítulo 13: Medio ambiente y derechos humanos.

Universidad Diego Portales (2011). *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2010: Capítulo 12: Medio Ambiente y Derechos Humanos: Justicia Ambiental y el caso de Rinconada de Maipú*. Santiago. Centro de Derechos Humanos UDP.

Vaamonde, M. (2019). *La paridad participativa propuesta por Nancy Fraser: ¿Una radicalización de la democracia?* Revista de pensament i anàlisi. Num. 24(2): 129-150.

Vicuña, M. (2013). *El marco regulatorio en el contexto de la gestión empresarialista y la mercantilización del desarrollo urbano del Gran Santiago, Chile*. Revista Invi. Vol. 28 (N°78): 181-219.

Young, I.M. (2000). *Inclusion and democracy*. Oxford. Oxford University Press.