

# JUNTAS DE VECINOS EN CHILE

50 AÑOS

Historia y desafíos de  
participación





# Juntas de Vecinos en Chile

50 años

Historia y desafíos de participación

## **Biblioteca del Congreso Nacional de Chile**

Alfonso Pérez Guíñez  
**Director**

Felipe Vicencio Eyzaguirre  
**Director Adjunto**

Gonzalo Delamaza Escobar  
**Coordinador**

Gonzalo Delamaza Escobar  
María Teresa Corvera Vergara  
**Editores**

Cecilia Cortínez Merino  
**Diseño Gráfico**

Portada: gentileza Ilustre Municipalidad de Santiago. Fotografía de Luis Hidalgo

© Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Registro de Propiedad Intelectual N°296766

I.S.B.N.: 978-956-7629-43-5 Impreso en Chile por Andros Impresores

Juntas de Vecinos en Chile: 50 años, historia y desafíos de participación / Biblioteca del Congreso Nacional de Chile; Gonzalo Delamaza Escobar, coordinador, editor; María Teresa Corvera Vergara, editor.  
Santiago de Chile: Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2018.  
278 páginas.

Juntas de vecinos – Chile  
Juntas de vecinos – Chile – Historia – Siglo 20  
Juntas de vecinos – Aspectos jurídicos – Chile  
Organización de la comunidad -- Chile



# Juntas de Vecinos en Chile

50 años

Historia y desafíos de participación

## INDICE

<b>PRÓLOGO</b> .....	11
Presidente del Senado Sr. Carlos Montes Cisternas	
<b>PRESENTACIÓN</b> .....	15
Director de la Biblioteca del Congreso Nacional Sr. Alfonso Pérez Guíñez	
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	17
Gonzalo Delamaza Escobar	
<b>HISTORIA DE LAS JUNTAS DE VECINOS Y LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS: LEGISLACIÓN Y TRAYECTORIA</b>	
Las juntas de vecinos en Chile. Claroscuros de una larga trayectoria .....	27
Gonzalo Delamaza E.	
Experiencias de juntas de vecinos anteriores a su reconocimiento legal .....	51
Juan Guillermo Prado O.	
Debate parlamentario de la Ley 16.880 de 1968 sobre las juntas de vecinos: el desafío de la política por incluir a los sectores periféricos .....	61
Carlos Medel M. y Mauricio Holz G.	
Ley 19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias. Hitos en su tramitación y principales aspectos del debate legislativo .....	89
Gabriela Dazarola L.	
<b>Testimonios con trayectoria:</b>	
Memoria de un trabajo común. Moisés Leyton .....	109
Historia de una revolución. Ricardo Núñez M. ....	113
Apuntes de un pasado en la población José María Caro, Lo Espejo: El lento camino a la integración del Sector F. Patricio Pino .....	119
En defensa de la participación ciudadana. Andrés Zaldívar L. ....	123

## **SITUACIÓN ACTUAL Y EXPERIENCIAS INNOVADORAS**

Barrio Bellavista: Cultura, ciudadanía y transporte en Santiago, Región Metropolitana .....	135
Lake Sagaris	
De la defensa del barrio a la recuperación patrimonial: Barrio Yungay .....	157
Rosario Carvajal A., Cecilia Muñoz Z., José Osorio C.	
Del barrio a los territorios vecinales .....	175
Francisco Letelier T., Verónica Tapia B., Patricia Boyco Ch.	

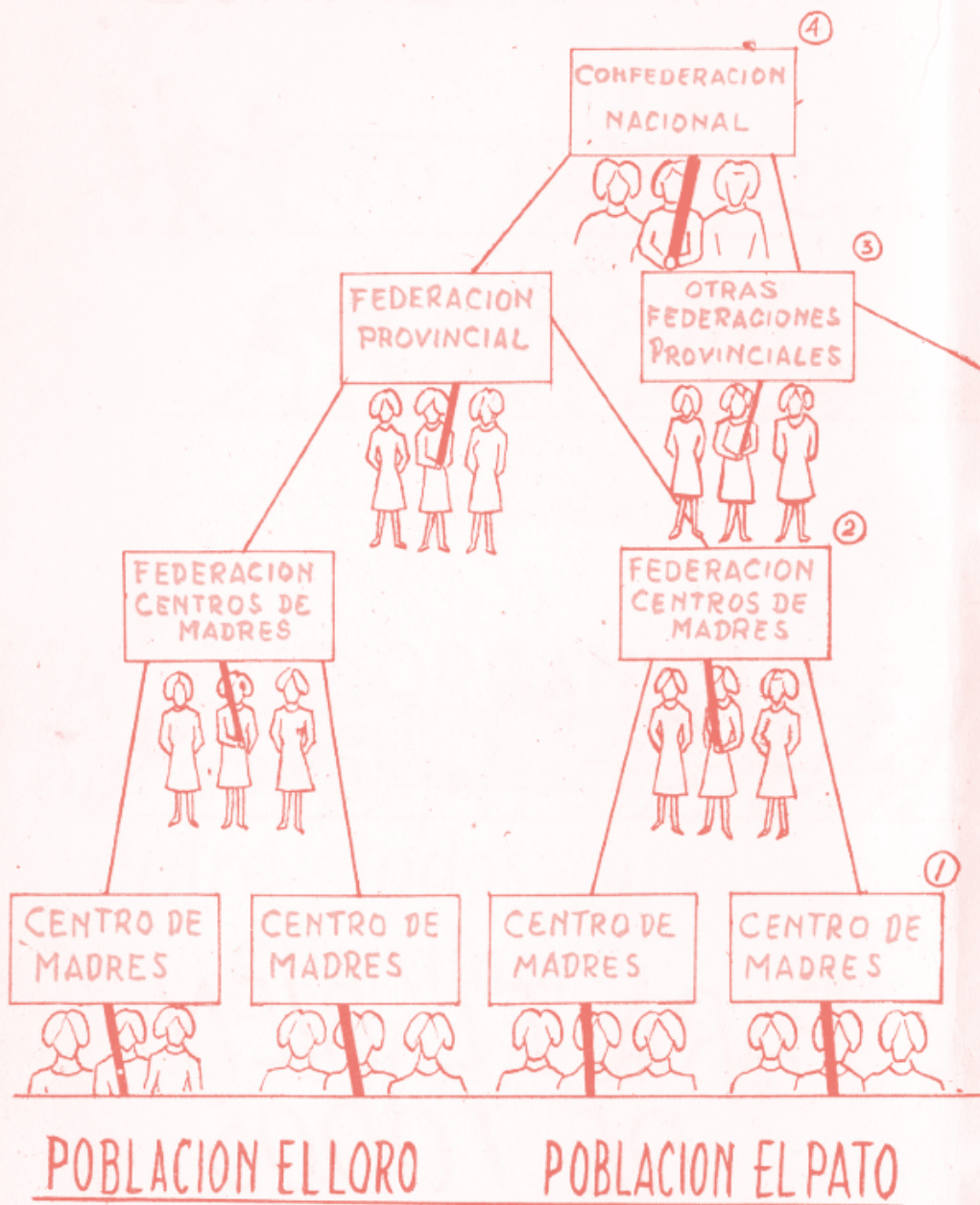
### **Testimonios y reflexiones:**

Historia e importancia de movimientos vecinales en Valparaíso. Jorge Sharp F. ....	199
Memoria de un dirigente vecinal de Valparaíso. Guillermo Risco U. ....	205
Historia de una recuperación. Hugo Marín R. ....	209

## **PROPUESTAS PARA UNA NORMATIVA FUTURA**

Legislación comparada sobre organizaciones vecinales en la experiencia de cinco países: Chile, Colombia, España, México y Perú .....	219
Gabriela Dazarola L.	
Apuntes para una nueva ley de organizaciones vecinales y comunitarias en Chile	
Francisco Letelier T., Patricia Boyco Ch., Víctor Fernández G. ....	231
Modificaciones a la legislación sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias .....	245
Felipe Viveros C.	
Más allá de los diagnósticos: propuestas para conducir una discusión .....	263
Marcel André Thezá M.	

# ASI LOGRAREMOS...



# UNA COMUNIDAD CAPAZ

- de representarse a sí misma
- » hacer valer sus derechos
- » dar a conocer sus problemas

## ORGANICÉMONOS en:

- ☆ centros de madres ☆
- ☆ juntas de adelanto ☆
- ☆ Clubes deportivos ☆
- ☆ Cooperativas ☆
- ☆ talleres artesanales
- ☆ sindicatos ☆

CADA UNO SEGUN SUS INTERESES  
SU ESPECIALIDAD Y SU VOCACIÓN

las organizaciones locales ① se agruparán  
en FEDERACIONES según la especialidad ② y  
éstas, en FEDERACIONES PROVINCIALES ③

los representantes de las  
federaciones provinciales  
forman la CONFEDERACIÓN NACIONAL ④





*Encuentro de dirigentes vecinales a 50 años de la Ley de Juntas de Vecinos, convocado por las presidencias de la Cámara de Diputados y del Senado. Agosto 2018, Congreso Nacional, sede Santiago.*

## Prólogo

Entre fines del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX fue surgiendo en el país un creciente tejido social.

En este proceso se enmarca la constitución de sindicatos, mancomunales y mutuales destinadas a la promoción y defensa de los derechos de los trabajadores y la articulación de vecinos con el objeto de obtener soluciones a sus problemas de habitabilidad, equipamiento sanitario, urbanización y acceso a derechos fundamentales.

La amplitud y potencia que para mediados de siglo tenían estos movimientos llevó al Presidente Eduardo Frei Montalva a establecer como uno de los ejes de su administración, la promoción popular, vale decir el fomento y estímulo a la organización, en diversos ámbitos, lo que se estimaba como un factor relevante para la canalización y solución de demandas sociales.

Entre los principales hitos se encuentra la dictación, en agosto de 1968 -hace ya 50 años- de la Ley de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias. Posteriormente, Salvador Allende también lo impulsó con fuerza.

La normativa, además de darles un reconocimiento jurídico y de regular su constitución y funcionamiento, les asignó un importante rol en la representación de las inquietudes de los vecinos ante las autoridades locales y centrales.

Lamentablemente, solo cinco años más tarde se produciría el Golpe Militar, que interrumpiría dramáticamente el curso democrático.

Las organizaciones de todo tipo fueron intervenidas y muchos dirigentes perseguidos. Posteriormente, el régimen las utilizó con un propósito de control social, designando sus directivas por casi 17 años.

En la década de los '80, las juntas de vecinos formaron parte del impulso democratizador. La rearticulación de ellas, la elección de sus dirigentes y un creciente dinamismo contribuyeron decisivamente a la recuperación de la democracia.

En las postrimerías de la dictadura se dictó una nueva ley. Esta pretendió dejar atados ciertas normas y principios que no garantizaban la autonomía de las organizaciones y su adecuado funcionamiento.

El Gobierno del Presidente Patricio Aylwin promovió una nueva ley, tendiente a dejar atrás las limitaciones autoritarias. Ella, sin embargo, adoleció de diversas

dificultades, siendo la principal la atomización resultante de permitirse más de una por unidad vecinal, según lo resuelto por el Tribunal Constitucional, tras un requerimiento de un grupo de parlamentarios de derecha.

Con posterioridad, estas organizaciones han sido afectadas, en diverso grado, por el creciente individualismo y apatía que afecta a nuestra sociedad, lo que ha agravado las deficiencias y obstáculos que impone la normativa vigente.

Tampoco ha estado entre las prioridades institucionales recuperar la participación social. Por el contrario, en muchos ámbitos se ha seguido favoreciendo la aplicación de soluciones individuales a problemas colectivos, desconociendo la potencialidad y rol sustantivo que la organización de los vecinos tiene para el fortalecimiento de la democracia, más aún en nuestros días.

Esta enfrenta hoy fuertes cuestionamientos. La política y las instituciones son vistas con recelo en el mundo entero. Cunde la desconfianza. Los electores perciben que los órganos nacionales carecen de suficientes atribuciones para resolver sus problemas.

Muchas decisiones, particularmente en el ámbito económico y financiero, son tomadas por entidades globales, tales como organismos multilaterales, transnacionales, agencias clasificadoras de riesgo, ajenas al control democrático.

A ello se agregan críticas propias del devenir de cada país. En nuestro caso, la transición generó importantes avances y permitió a muchos sectores acceder a bienes y servicios, pero no logró avanzar sustantivamente en enfrentar la desigualdad, generando una situación ambivalente de silenciosa conformidad, pero al mismo tiempo un profundo malestar.

Además, se han revelado, casi en todo el orbe, pero especialmente en Latinoamérica, diversos casos de corrupción, que ponen en duda la transparencia y apego al bien común de ciertas políticas y decisiones públicas.

En una época en que la ciudadanía exige mayor participación e influir en las decisiones, las Juntas de Vecinos en particular y la organización social, en general, se transforman en un actor imprescindible de la profundización de la democracia y de un desarrollo integral, inclusivo y sostenible.

Asimismo, constituyen un indispensable factor de cohesión social, una oportunidad para reconocerse, dialogar, buscar acuerdos y construir el necesario “nosotros” que refuerce nuestra identidad como nación.



El territorio vecinal es un espacio que tiene enormes potencialidades: es el lugar donde se vive, se convive, se comparte. Ahí están los niños, los jóvenes, los adultos mayores, los hombres, las mujeres, los comerciantes, una parte importante de nuestras vidas.

Tiene enormes potencialidades para aprender a vivir con otros e interactuar con otros. Y esto en el mundo actual no es cualquier cosa. Necesitamos integrarnos con los diferentes, los diversos; aprender a solidarizar, a actuar colectivamente frente a las necesidades, a construir vidas más seguras.

A través de este libro, la presidencia del Senado ha querido contribuir al propósito de reconstituir la historia de las juntas de vecinos y valorar la importancia que ellas y los dirigentes sociales han tenido en el desarrollo de nuestros barrios y ciudades.

Son muchos los hombres y mujeres, en todos los rincones de Chile, que han entregado su vida a organizar, agrupar a sus vecinos y aportar, en conjunto, a construir y reparar sus viviendas, a mejorar su entorno, en definitiva, a construir ciudad.

Asimismo, nos asiste el convencimiento de que las juntas de vecinos son también parte del presente y del futuro de nuestro país y de la necesidad de revitalizar el tejido social como un elemento indispensable para la buena marcha del sistema político.

Creemos que estos 50 años se cumplen en un contexto en que el desafío principal es fortalecer la democracia, abrir nuevos caminos de desarrollo, pensar en las nuevas instituciones que hay que ir creando para que todos nos sintamos parte de la democracia.

Por eso este libro se ocupa, además, de exponer propuestas tendientes a asumir el necesario desafío de fortalecerlas y revitalizarlas y, en definitiva, abrir una nueva etapa de su aporte a la vida vecinal, comunal y social.



**Carlos Montes Cisternas**

*Presidente del Senado*



*Población Puente Manuel Rodríguez. Museo Histórico Nacional.*

## Presentación

Para la Biblioteca del Congreso Nacional es motivo de profunda satisfacción contribuir, a través de esta publicación, a la divulgación de un conjunto de antecedentes y reflexiones respecto de la existencia y vigencia de las juntas de vecinos, organizaciones comunitarias territoriales llamadas a cumplir un rol relevante en nuestro país.

La conmemoración de los 50 años transcurridos desde que la Ley N° 16.880 las reconoció jurídicamente, asignándoles la responsabilidad de colaborar con el Estado y los municipios, nos da la posibilidad de mirar el camino recorrido y proyectar trayectorias futuras. Profundizar en la variada gama de experiencias, dinámicas, interrelaciones y dificultades vividas por estas organizaciones comunitarias, nos permite profundizar en las características y alcances de la participación social que se ha dado a través de ellas, así como en las luces y sombras de un proceso por el cual los vecinos intentan ser protagonistas del destino de sus barrios y de su entorno.

Los trabajos reunidos en este libro, elaborados por distintos investigadores, profesionales y protagonistas directos, se dirigen a los orígenes históricos de estas entidades, su evolución y la experiencia acumulada a través de estos años. Ello se complementa y enriquece considerablemente con un conjunto de reflexiones y propuestas que, de manera crítica, permiten identificar desafíos futuros, dimensionar cuánto queda aún por avanzar y vislumbrar en qué modo nuestro Congreso Nacional puede participar de esta tarea.

Para la Biblioteca del Congreso Nacional es vital relevar el patrimonio político legislativo del país, de modo que sus publicaciones contribuyan a situar al alcance de la comunidad el intercambio de ideas generado a propósito de las grandes discusiones de nuestra sociedad. Así, especial valor le otorga la Biblioteca a la posibilidad de dar a conocer el debate parlamentario que, a través de los boletines de sesiones, mantiene el registro de las distintas visiones que se expresan en nuestro parlamento sobre esta y otras importantes materias, determinantes para el desarrollo de Chile y de su gente.



**Alfonso Pérez Guíñez**

*Director de la Biblioteca del Congreso*



## Introducción

Este volumen es tanto una contribución a la historia de Chile como también a los desafíos presentes y futuros de nuestro país. Una contribución necesaria, toda vez que aunque las juntas de vecinos existen desde hace al menos cien años y fueron legalizadas hace cincuenta, no son solo un objeto del recuerdo. Según los estudios más recientes, es la categoría organizacional cuantitativamente más poblada y la que más crece en el país. Representan un tercio del total de organizaciones de la sociedad civil (OSC) y han crecido en 4,7 veces en los últimos 10 años.<sup>1</sup> Un libro doblemente necesario, por cuanto no existe una publicación previa de estas características. ¿Por qué una trayectoria centenaria y una realidad multitudinaria no han recibido casi la atención de investigadores/as, editoriales y medios de difusión?

Quizás el propio libro contenga algunas de las respuestas a la interrogante planteada: fue difícil la legalización de las juntas de vecinos y organizaciones comunitarias hace cincuenta años, corta su vida democrática –apenas cinco años–, extensa y feroz su intervención y manipulación desde el gobierno durante la dictadura militar y limitada su recuperación con posterioridad a 1990. A pesar de ello se mantienen y desarrollan en la base social y están presentes en todas las comunas y en la gran mayoría de los barrios, poblaciones, villas, comunidades insulares, villorrios y localidades rurales de Chile. En otras palabras: existen pero no pesan, su relevancia es ignorada o reducida a los roles que otros actores deciden para ellas. En la práctica les sucede lo que a tantas organizaciones de base, subsisten y se desarrollan en condiciones adversas y por lo tanto lo hacen de manera insuficiente, como un niño que no puede crecer ni madurar. Es que la apuesta por la participación y el poder vecinal que hace cincuenta años se expresara en la Ley 16.880, de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias se ha concretado en la actualidad en un enorme

---

1 El estudio del proyecto Sociedad en Acción, las ubica en la categoría “Desarrollo Social y Vivienda”. Al respecto establece que “las organizaciones dedicadas a Desarrollo Social y Vivienda pasaron de ser 16.032 en 2006 a 75.275 en 2015. Este aumento de 4,7 veces significó que pasaron a representar el 32,1% de las OSC, porcentaje que duplica su participación relativa de 2006”. Centro de Políticas Públicas (2016) Mapa de las organizaciones de la sociedad civil 2015. <https://www.sociedadnaccion.cl/wp-content/uploads/2018/06/PDF-Brochure-Mapa-de-las-Organizaciones.pdf>

y desarticulado archipiélago organizacional de pequeñas unidades, carente de coordinación y estructura propias, desconsiderado en la toma de decisiones públicas.<sup>2</sup> En el caso de las juntas de vecinos, además, aquejado de una crisis de reproducción, puesto que sus dirigencias envejecen y son pocos los cuadros de recambio competentes y dispuestos a asumir la tarea hacia el futuro.

El libro plantea que son dos las funciones que han acompañado a las juntas de vecinos desde su aparición en el horizonte social chileno hace más de cien años: la animación de la vida comunitaria, vale decir la construcción y sostenimiento de la sociabilidad y la interlocución con las autoridades. A través de la primera función han sido artífices de lo colectivo a la escala vecinal, han fomentado los lazos entre las vecinas y vecinos haciendo posible abordar tareas que el individuo aislado, por más “emprendedor” que sea, no puede acometer. En este campo han subsidiado deficiencias de la educación, han promovido la organización como modo de convivencia, han sustentado la celebración y la fiesta, la solidaridad y el conocimiento mutuo. En cuanto a la relación con las autoridades y las políticas públicas han puesto el “cable a tierra” de la perspectiva territorial frente al sectorialismo fragmentado del Estado chileno. También han canalizado las demandas sociales más urgentes, presionando, proponiendo y ejecutando soluciones, especialmente ante los municipios. Han constituido una capa dirigencial, indispensable para levantar los intereses de los grupos sociales.

Pero justamente son esas funciones tradicionales las que enfrentan los mayores problemas hoy día. Así, la sociabilidad que permitió las grandes gestas de los pobladores chilenos en su lucha por la vivienda y la convivencia barrial ante muchos problemas, se enfrenta a un modelo cultural basado en los individuos aislados y en competencia entre sí, así como a las redes “inciviles” que atraviesan los territorios (delincuencia organizada, narcotráfico), entre otros fenómenos. Y la canalización de demandas y el aporte a las políticas públicas se ve limitado por la fragmentación impuesta a las organizaciones vecinales: en nombre de la “libertad de elegir” los territorios carecen de un interlocutor sólido que los represente y agrupe para demandas y colaborar. Esta es la otra cara del gran número de organizaciones: la fragmentación debilita

---

2 De acuerdo al mismo estudio citado, las OSC jurídicamente organizadas como juntas de vecinos, organizaciones comunitarias funcionales, y uniones comunales de juntas de vecinos, representan el 79,8% del total nacional (Centro de Políticas Públicas UC, 2016).

y facilita el clientelismo municipal. A ello se suma la falta de mecanismos concretos, reconocidos como derecho, para participar en las decisiones locales. Así, la participación en las juntas de vecinos se vuelve una tarea difícil, bastante incomprendida y se va limitando a los líderes más tenaces.

Estamos entonces en presencia de la necesidad de una transformación social que recupere el rol de la organización y la acción colectiva en el territorio vecinal, como un componente de nuestra democracia en su dimensión participativa, hasta hoy débilmente desarrollada. Urge por tanto una transformación político-social que parta del reconocimiento del valor de la tarea organizativa de las organizaciones vecinales, diagnostique sus limitaciones y problemas y las dote de las herramientas para desarrollarse adecuadamente en las funciones que les son propias y que no pueden cumplir otras instituciones como el municipio. Urge recuperar la unidad del territorio y concertar la enorme cantidad de organizaciones que existen, puesto que las funciones que cumplen no son privativas ni exclusivas de las juntas de vecinos. En el libro se sugieren fórmulas organizativas como una “asociación vecinal para cada unidad vecinal”, se releva el concepto de unidad jurisdiccional y la idea de “juntas territoriales” que agrupen a las organizaciones. Urge capacitar nuevos liderazgos, fortalecer la rendición de cuentas y dinamizar en múltiples aspectos a las juntas de vecinos. Urge, por último, asegurar el derecho a la participación en los asuntos públicos por medio de instrumentos eficaces, permanentes y vinculados a las decisiones locales.

El libro se organiza en tres partes, de acuerdo a la visión que hemos esbozado previamente. En la primera sección se aborda la trayectoria histórica de las juntas de vecinos, cubriendo más de cien años. Es decir desde antes de la dictación de la ley de 1968 hasta nuestros días. En el primer capítulo Gonzalo Delamaza traza los grandes períodos de la historia vecinal en lo que denomina los claroscuros de una larga trayectoria, incluyendo el duro periodo 1973 – 1990, del cual aun hay mucho por saber. Ello permite contar con una mirada global sobre este original fenómeno organizativo, que subsiste a pesar de sus grandes limitaciones. Un segundo trabajo, elaborado por Juan Guillermo Prado de la Biblioteca del Congreso Nacional, al igual que los dos siguientes, presenta experiencias de juntas de vecinas anteriores a la dictación de la ley. El siguiente capítulo, de Carlos Medel y Mauricio Holz, aborda el debate legislativo desde el primer proyecto de ley presentado en 1964 hasta la

promulgación en 1968. Dicho periodo vincula la legalización de las juntas de vecinos y organizaciones comunitarias al proyecto político de transformación de la Democracia Cristiana y al esfuerzo denominado de “promoción popular”. La promesa de las juntas de vecinos adquiere durante ese periodo su potencia y vínculo con la dinámica de un país que intentaba una mayor integración y equidad. En el cuarto capítulo Gabriela Dazarola se ocupa del debate sostenido después de la recuperación democrática que, como en tantos otros temas, en este no logró recuperar plenamente el rol de las organizaciones vecinales. Se inicia con la reforma promulgada meses antes de la asunción del presidente Aylwin, sin consulta ni legitimidad y luego en la tramitación parlamentaria se hace presente el papel de la Constitución Política del Estado dictada fraudulentamente en 1980 y defendida por el Tribunal Constitucional.

Culmina la primera sección histórica con cuatro testimonios de enorme valor que cubren gran parte de la trayectoria analizada. Moisés Leyton, funcionario de la Consejería de Promoción Popular a fines de los sesenta, nos retrotrae al contexto político institucional de la dictación de la ley. Patricio Pino, dirigente vecinal de la población José María Caro cuenta los avatares del nacimiento, actividad, intervención y recuperación parcial de las organizaciones vecinales en su población. Luego el ex senador socialista Ricardo Núñez, quien tuvo participación en las políticas vecinales de su partido, del gobierno de Salvador Allende y también en la discusión posterior a 1990, analiza con gran honestidad las dificultades de la izquierda tradicional chilena para dar relevancia a los asuntos vecinales. Finalmente uno de los gestores de la Ley de 1968 y político de larga trayectoria, Andrés Zaldívar, explica lo que se intentó, lo que resultó y lo que se necesita todavía realizar en ese campo.

La segunda sección aborda la situación actual de las juntas de vecinos sobre la base de experiencias innovadoras, así como diagnósticos y propuestas desde el mundo local y vecinal. En primer término Lake Sagaris, protagonista e investigadora de la experiencia de organización del Barrio Bellavista en Santiago, se refiere principalmente a las iniciativas en el ámbito del transporte urbano y la movilidad, un campo nuevo para las juntas de vecinos. Luego los dirigentes vecinales Rosario Carvajal, Cecilia Muñoz y José Osorio trazan la historia de un barrio republicano tradicional, el Barrio Yungay, en el centro de Santiago, que se vio amenazado por el modelo inmobiliario que planifica por defecto nuestras ciudades. Frente a ello relatan la organización para la protección del barrio que deriva luego en la defensa y promoción del patrimonio



vecinal, más allá de los monumentos y las viviendas antiguas, que se centra en sus habitantes. Finalmente Francisco Letelier, Verónica Tapia y Patricia Boyco analizan una experiencia concreta desarrollada en barrios de Talca, a través del programa Territorio y Acción Colectiva (TAC). Con una conceptualización y una metodología innovadora se ha pasado “del barrio al territorio vecinal”, ampliando las posibilidades de las organizaciones vecinales para intervenir en la marcha de la ciudad. y las decisiones de la autoridad. Se trata en los tres casos de análisis rigurosos, hechos a partir de sus propios protagonistas y que indican la potencialidad que puede adquirir una herramienta hoy subvalorada, si se dota de las alianzas y enfoques adecuados. Y ello se comprueba por sus resultados concretos.

Al igual que en la primera parte, también aquí se incluyen reflexiones de actores concretos que están desarrollando nuevas propuestas de acción. En primer término el alcalde de Valparaíso Jorge Sharp, del Movimiento Autonomista, quien presenta su concepción del trabajo comunal, basada en la co-construcción conjunta con las organizaciones de la ciudad puerto. Luego se pronuncia una de sus organizaciones contraparte, la Unión Comunal de Juntas de Vecinos de Valparaíso, a través de su presidente Guillermo Risco, quien menciona los principales desafíos de la juntas de vecinos hoy, relacionados al rol de los dirigentes, la participación como un derecho, la dificultad de lograr dicha participación en las propias juntas de vecinos, entre otras. Cierra la sección el presidente de la Confederación de Uniones Comunales de Juntas de Vecinos de Chile (CONFUCH), Hugo Marín. Marín señala las limitaciones de la actual ley de juntas de vecinos y la necesidad de modificarla, al igual que la ley 20.500, en particular en relación al rol de los Consejos de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC) y el predominio sin contrapeso de los alcaldes.

La tercera sección está dedicada a las propuestas de modificación legislativa. Se inicia con una revisión de legislación internacional comparada elaborada por Gabriela Dazarola, en Chile, Colombia, España, México y Perú, países donde existen organizaciones similares. Luego los autores Francisco Letelier, Patricia Boyco y Víctor Fernández, ligados a la experiencia de Talca, exponen su propuesta de fundamentos y orientaciones para una nueva ley que permita fortalecer la coordinación entre organizaciones y la incidencia en las políticas públicas en el territorio. Felipe Viveros propone los grandes capítulos que debe incluir una reforma a la ley 19.418, partiendo por recuperar

la posibilidad de contar con una junta de vecinos por unidad vecinal y una figura que ayude a coordinar las organizaciones del territorio, entendido como unidad jurisdiccional. El capítulo final, a cargo de Marcel Thezá, sintetiza los grandes desafíos para pensar el futuro de las juntas de vecinos, que deben estar detrás de una propuesta de modificación legal.

Este libro quiere ser un instrumento para un cambio necesario en el país. Que se afirma en la experiencia pasada y presente para pensar un mejor futuro. Esperamos contribuir en esta dirección. Este coordinador agradece a las instituciones que han hecho posible la publicación de este trabajo, la Presidencia del Senado, la Biblioteca del Congreso y su excelente y comprometido equipo y la Universidad de Los Lagos que contribuyó con el aporte académico necesario. También por cierto a las autoras y autores que generosamente y sin otra motivación que el compromiso con la democracia participativa y otra retribución que aportar al proceso social chileno, elaboraron los capítulos y se atuvieron a los plazos y formas establecidas.

**Gonzalo Delamaza Escobar**

*Coordinador*





**HISTORIA DE LAS JUNTAS DE  
VECINOS Y LAS ORGANIZACIONES  
COMUNITARIAS: LEGISLACIÓN Y  
TRAYECTORIA**



*Encuentro entre vecinos en población en los alrededores de Santiago, 1952. Museo Histórico Nacional.*

# Las juntas de vecinos en Chile. Claroscuros de una larga trayectoria

*Gonzalo Delamaza E.\**

## **Una larga trayectoria**

Con motivo de la conmemoración de los cincuenta años de la promulgación de la Ley 16.880 de Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias en 1968, resulta propicio reflexionar en torno al papel que les cabe en la vida social a las organizaciones comunitarias y territoriales. En particular a aquella organización que se estimó —y aún se estima— cumplía un rol de estructuración del conjunto de vecinos y vecinas para identificar problemas, y representar y plantear alternativas de solución en correspondencia con la autoridad y las instituciones. Me refiero, pues, a la junta de vecinos, una institución que se estructuraba precisamente sobre la base de aquellas dos dimensiones: por un lado, como herramienta de articulación y expresión de los intereses colectivos en el territorio y, por el otro, como interlocutor reconocido por la autoridad y, consecuentemente, parte del proceso político de la vida republicana.

La trayectoria de las juntas de vecinos es mucho más extensa que los cincuenta años que han transcurrido desde su reconocimiento legal, y el significado de la organización vecinal ha cambiado de manera relevante a lo largo del tiempo: mientras en el comienzo de la República se la entendió como la organización representativa más genuina de las localidades, este rol varió con la consolidación de los municipios. Todo ello dentro del marco de una institucionalidad política elitaria, donde la participación ciudadana se restringía a los varones en directa relación con su poder económico o su rango social atribuido (“los notables”). Con el avance de la urbanización y el surgimiento de grandes conglomerados populares, las juntas de vecinos se formaron “desde abajo” con propósitos de adelanto social y de encontrar un referente ante las autoridades, vistos los inmensos vacíos de la política social y la falta de canales de representación.

---

\* Doctor en Sociología, profesor titular del CEDER – Universidad de Los Lagos.

En la década de los sesenta del siglo pasado, el reconocimiento legal llegó vinculado a un proyecto de transformación política que buscó ampliar la participación y la representación ciudadana y, por esa vía, desactivar las presiones de transformación revolucionaria que se advertían crecientes en Chile y América Latina. De hecho, se enmarca en el esfuerzo continental impulsado desde Estados Unidos y denominado Alianza para el Progreso, mediante el cual se pretendía combatir al “enemigo comunista” con medidas de reforma y no de reacción conservadora. El proceso desarrollado en nuestro país dio cabida a las organizaciones del territorio; y entre los muchos cambios llevados a cabo, se originaron las actuales juntas de vecinos, se fortalecieron los centros de madres y se incrementó el sindicalismo campesino. Sin embargo, al igual que el proyecto de profundización revolucionaria por la vía legal de la Unidad Popular, el programa reformista fue cancelado violentamente en 1973, junto con la destrucción de la democracia en el país. Durante largos diecisiete años, las juntas de vecinos fueron intervenidas por la autoridad militar o civil en un contexto de control y represión de la población. A partir de 1990 las juntas de vecinos se democratizaron internamente, pero sus capacidades tanto de articulación como de interlocución fueron contundentemente cercenadas por las limitaciones legales derivadas de la Constitución Política del Estado, impuesta en 1980.

A pesar de que el contexto político ha cambiado, y la sociedad chilena también, y pese a las limitaciones actuales de las propias juntas de vecinos, estas no han dejado de existir, ni de actuar de modo permanente en los territorios. Siguen teniendo el reconocimiento de parte de los municipios, así como de gran parte de los habitantes de los territorios donde funcionan. Pero ¿podrán estas organizaciones adaptarse a las nuevas realidades y retos que la sociedad les plantea? ¿Son un instrumento válido para renovar aquellas dos funciones necesarias que las han constituido en el pasado? Más ampliamente, ¿cuál es el papel de la organización comunitaria en los territorios hoy día? ¿Qué se debe reformar para que ese papel, impulsado hace cincuenta años por la iniciativa legal y presente en la vida nacional hace al menos cien años, se renueve y fortalezca? Las juntas de vecinos inauguraron y sostienen una tradición de participación local y comunitaria que la institucionalidad política no termina de asimilar. Los claroscuros de la trayectoria de las juntas de vecinos son también los claroscuros de nuestra trayectoria democrática, que ha oscilado entre la participación limitada y el autoritarismo. Es necesario identificar entonces los desafíos del futuro, aquellos que le permitirán potenciar su rol y, de ese modo, contribuir a



la participación ciudadana efectiva, que hoy se demanda crecientemente tanto en el ámbito local como en otras esferas. La originalidad, la trayectoria y la persistencia de las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias les otorgan posibilidades que bien vale la pena explorar en este cincuentenario.

### **Los diversos significados de las juntas de vecinos en la vida republicana (1810-1930)**

En el periodo colonial las ciudades fueron gobernadas por cabildos, una institución importada desde España para ello. El cabildo estaba compuesto, principalmente, por funcionarios de la Corona, presididos por un alcalde. Sin embargo, frente a emergencias o asuntos especiales, la institución convocaba a cabildos abiertos, en los cuales participaba el conjunto de los vecinos de una localidad. Allí podemos encontrar el sentido original de las juntas de vecinos: asambleas donde se trataban los asuntos relevantes de la comunidad. Más tarde, durante el periodo de las luchas por la Independencia, se recuperó ese mecanismo, y por ello fueron los vecinos criollos quienes, ante la presión del rey de España, organizaron cabildos abiertos para formar nuevos gobiernos. En el caso de Chile se constituyó en 1810 una Junta de Gobierno independiente de la Corona española. En 1823 nuevamente los vecinos de Santiago, reunidos en una junta, exigieron la renuncia de Bernardo O'Higgins a su cargo de director supremo. Cuando aquí ocupamos el término "vecinos", aludimos esencialmente a varones que ostentaban un cargo —civil, militar, eclesiástico— y poseían tierra o capitales invertidos, en definitiva, aludimos a la élite de una localidad.

Con posterioridad el término "junta de vecinos" se ocupó para grupos de ciudadanos a quienes se les había encargado la gestión de territorios en asuntos específicos, como la reparación de caminos o la supervigilancia de la ejecución de obras, entre otros. Esto se realizaba especialmente cuando la acción estatal era restringida, como ocurrió, por ejemplo, en Magallanes en 1907. La junta debía ser nombrada por el gobierno y "se compondrá, siempre que fuera posible, de un ingeniero al servicio del Estado y de los dos vecinos que vivan en la comuna o población y que paguen las más altas cuotas de la contribución de haberes y las mayores patentes".<sup>1</sup> Recién a fines del siglo XIX se registran comités, sociedades, juntas de adelanto y juntas de vecinos electas por los propios vecinos con el fin

---

1 Ver los recuadros en el siguiente capítulo de este libro.

de abordar problemas de la comunidad y representarlos ante las autoridades. Su respaldo legal se estableció en 1887 cuando,

en virtud de la Ley sobre Organización y Atribuciones Municipales del 12 de septiembre de ese año, se determinó la existencia de Juntas Locales en cada pueblo del territorio que excediera de 500 habitantes, las que según Alfonso Valdebenito Infante son ‘verdaderas precursoras de las actuales juntas de vecinos’. Estas cumplían funciones de servicio a la población, con las facultades que la Municipalidad les delegara y los directorios estaban formados por tres o cinco vecinos designados por voto acumulativo (Cáceres et al., s. f., p. 41).

Un registro inicial de este fenómeno fue la creación del Comité Unión de Vecinos de Cerro Alegre en Valparaíso, en 1907, en el contexto de las movilizaciones urbanas de comienzos del siglo. De acuerdo con sus estatutos, los objetivos eran: “Propender y velar por el adelanto del barrio, interponiendo su influencia a fin de conseguir de las autoridades el arreglo de las calles, caminos, quebradas, limpieza, desagües, empedrado, vereda, luz y todo lo que sea necesario para el adelanto y conservación del barrio. Proporcionar a los habitantes del cerro algunas fiestas honestas y celebrar los días patrios que acuerde el Comité”. El Directorio era elegido por votación directa y duraba un año en sus funciones” (Cáceres et al., s. f., p. 41). La historia registra iniciativas similares en 1913, en la población Vergara y Santa Inés (Viña del Mar), en 1918 a través de la creación de la Sociedad Adelanto Local y Socorros Mutuos de la Población El Carmen (comuna de San Joaquín) y en 1924 por medio de la Junta de Vecinos de Adelanto Local de la Séptima Comuna, Maestranza, en Santiago.<sup>2</sup>

La década de los veinte fue un momento de gran convulsión política. En estos años tuvo lugar el golpe militar que derrocó a Arturo Alessandri (1924) y los episodios posteriores culminaron con la dictadura del general Ibáñez, entre 1927 y 1931, cuando fue derrocado. Durante este periodo se disolvieron los municipios de Santiago y Valparaíso, y fueron reemplazados por juntas de vecinos nombradas por la autoridad con el fin de reorganizar la institución municipal. En 1926 se registraron fenómenos similares en Providencia, Viñún y otras comunas. El año 1927, producto de la emergencia política, no se realizaron elecciones municipales y las juntas de vecinos actuaron en su reemplazo. Para proceder a la reorganización municipal, en 1929 el alcalde de San Antonio

---

2 Ver los recuadros en el siguiente capítulo de este libro.

notificó —en nombre de la Honorable Junta de Vecinos— al personal municipal que todos sus miembros quedarían en carácter de interinos.<sup>3</sup>

En suma, en este largo periodo se advierte un significado variable del término “junta de vecinos”, que abarca desde su sentido original de “asamblea de todos los vecinos” de una localidad ante sucesos extraordinarios, hasta experiencias similares al significado actual, donde la organización está orientada a tareas de adelanto y mejora local. En algunos momentos, también es posible percibir el vínculo con la institución municipal, al punto de sustituirla en determinadas instancias, por la vía del “nombramiento” y no de elecciones. Este debate en torno a las funciones de cada organismo ha acompañado de forma constante la trayectoria de las juntas de vecinos. Sin embargo, a mediados de la década de los treinta tanto la institucionalidad municipal como la iniciativa social de las juntas de vecinos como expresión de territorios locales parecían ya consolidadas. Aunque la regulación de las relaciones entre ambas instituciones aún no formaba parte de las iniciativas políticas de la época.

### **Las juntas de vecinos surgen por todo el país al ritmo de la urbanización (1930-1968)**

Las iniciativas pioneras antes mencionadas, donde vecinos de diversas localidades se organizaron para abordar problemas de su entorno y buscar soluciones con las autoridades, se fueron multiplicando en muchos lugares, en la misma medida que el país se urbanizaba y las ciudades crecían. Al inicio de este periodo, en 1930, el censo demográfico indicaba que todavía la población rural (50,6%) era mayor que la urbana (49,4%). Pero esta situación fue cambiando de forma acelerada. A la fecha de la discusión de la ley, en los años sesenta, el porcentaje de población urbana ya superaba el 70% (75,1% en 1970), lo que revela la velocidad con que emergieron los problemas urbanos y los intentos de enfrentarlos organizadamente. De acuerdo con cifras de Armando de Ramón (2007), Santiago creció en un millón de personas entre 1910 y 1970, la mitad de las cuales provenía de la migración campo-ciudad. El déficit habitacional en las ciudades fue adquiriendo especial importancia, lo que llevó a la proliferación de “poblaciones callampa”, llamadas así por la velocidad con que surgían por doquier de un día para otro. Este fenómeno definiría las diversas formas de movilización

---

3 Carta del 3 de septiembre de 1929, firmada por el alcalde Ignacio Cerda, con copia al Juzgado de Policía Local (Archivo Casa Museo Eduardo Frei Montalva).

popular que buscaban soluciones y respuesta por parte de la institucionalidad. La acción de las juntas de vecinos fueron antecedente y, a la vez, consecuencia de esas movilizaciones relacionadas con la vivienda y la ciudad.

Algunos hitos: en 1925 la Junta de Vecinos de la Población Monterrey, de la comuna de Barrancas, en Santiago, se movilizó al Congreso buscando una solución luego de haber sido estafada por una organización que les había ofrecido viviendas. Dos años más tarde se llevó a cabo la Huelga de Arrendatarios, promovida por la Liga de Arrendatarios en Santiago (Espinoza, 1988). Luego en los años treinta algunas juntas de vecinos incorporaron de manera más permanente funciones mutualistas (cuotas mortuorias ante decesos y otros beneficios), muchas de las cuales han continuado hasta el día de hoy. Alrededor de esta misma época también hubo iniciativas de agrupaciones más amplias que las juntas de vecinos, que buscaban establecer un mejor diálogo con las autoridades. Así, en 1936 se formó la Unión General de Vecinos de Valparaíso, que agrupaba a treinta y una juntas de vecinos del sector alto de la ciudad. Los principios que sustentaba esta unión eran (Cáceres et al., s. f., p. 43):

- Prestar su más amplia cooperación a las Autoridades Municipales
- Progreso, higienización, vialidad, locomoción, escuelas, instrucción primaria obligatoria, asistencia médica y pública, alumbrado, vigilancia del orden y servicios domiciliarios de la parte alta de Valparaíso; ofreciendo a la labor edilicia su decidida cooperación en todo aquello que esta estimara conveniente, para mayor bienestar de la población en lo referente a vivienda, subsistencia y vestuarios
- La institución era absolutamente apolítica y sin credo religioso.

Más tarde, en 1942, por iniciativa del Comité Central de Vecinos de San Miguel, en Santiago, y con apoyo de las autoridades de diversas comunas, se realizó una conferencia intercomunal en la cual participaron alcaldes, regidores y vecinos pertenecientes a Ñuñoa, San Miguel, Maipú, La Cisterna, La Granja, La Florida, Puente Alto y San Bernardo. La conferencia tenía como finalidad estudiar los problemas que los vecinos de estas comunas compartían y que se relacionaban, por una parte, con sus necesidades más urgentes y, por otra, con su progreso y adelanto (Cáceres et al., s. f., p. 43).

Quince años después, en 1957, se produjo una toma masiva de terrenos con el fin de obtener viviendas en la población La Victoria. Esta fue la primera toma de las muchas que la seguirían hasta el año 1973 (Garcés 2002). En aquella primera oportunidad cerca de 1.200 familias, provenientes de las riberas del Zanjón de la Aguada, donde malvivían unas 35.000 personas, ocuparon los terrenos de la chacra La Feria tras de un gran incendio. Este episodio tuvo un importante impacto posterior en Chile y América Latina (Cortés, 2014). Pese a que recibieron ayuda de algunos profesionales de izquierda, como el arquitecto comunista Miguel Lawner, fueron los mismos pobladores los que diseñaron la población, lotearon los terrenos, definieron los espacios públicos y, finalmente, quienes los construyeron. Los pobladores de La Victoria fueron sus propios urbanistas. Para ello organizaron planes de emulación entre los distintos bloques de la población, premiando y estimulando a aquellos vecinos que más destacaran por su sacrificio en los procesos de colocación de postes eléctricos. Se conformaron comités de vigilancia encargados de controlar la delincuencia y dar seguridad a la población; se premió a aquellos vecinos que tuvieran el jardín mejor cuidado, y también se creó un periódico interno, *La Voz de La Victoria* (Cortés, 2014, p. 243).<sup>4</sup>

La dirigencia de la toma de la Victoria sostuvo un fuerte vínculo político y organizativo tanto con el Partido Comunista —a través de líderes con experiencia de organización obrera— como con parlamentarios socialistas y comunistas y con organizaciones como la Central Única de Trabajadores (CUT) y la Federación de Estudiantes de Chile (FECH). La presencia de la Iglesia Católica también fue importante. El cardenal José María Caro intercedió ante el presidente Ibáñez para evitar el desalojo de los ocupantes; y el director del Hogar de Cristo, el sacerdote Del Corro, se trasladó desde el primer día a vivir en la toma y, además, colaboró con la construcción de la población.<sup>5</sup> Con posterioridad, la disputa por la hegemonía política en La Victoria llevó al enfrentamiento entre Del Corro y

---

4 La tradición de prensa popular en las organizaciones vecinales es antigua y ha persistido en el tiempo. Es el caso de “Nuestra Palabra” de 1931, definido como “Órgano de la Junta de Vecinos de la Población Independencia de Conchalí” y de “La Voz del Poblador” de 1953, definido como “Órgano oficial de la Junta de Vecinos de la Población “Miguel Dávila Carson”, ubicada en la zona sur de Santiago. Ver también “La Voz de la Población Lo Franco” de 1939; el “Boletín de Resoluciones de la ‘Agrupación de Pobladores de Chile’” de 1957 y “La Voz de las Barrancas” de 1949. <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-3414.html#documentos>

5 Ver al respecto el documental *Las Callampas* (1958), dirigido por Rafael Sánchez S.J. y producido por el Instituto Filmico de la Universidad Católica. <https://www.youtube.com/watch?v=QLIe69SMjyo>

los líderes comunistas, lo que derivó en la expulsión del primero (Cortés, 2014, p. 244). Resulta relevante citar el caso de La Victoria, pues tanto la toma como la posterior distribución del espacio, las formas organizativas adoptadas y el propio conflicto político fueron pautas que se reiteraron en múltiples ocasiones en otros lugares.<sup>6</sup> Finalmente, la organización vecinal iba progresivamente formando parte del proceso político social que se desarrollaba en el país y, por cierto, también de las divisiones y las luchas que este proyecto transformador involucraba.

### **El reconocimiento legal de las juntas de vecinos como parte de un proyecto político (1964 - 1973)**

La emergencia demográfica —y luego política— de los pobladores en la escena urbana produjo la necesidad de articular respuestas a este fenómeno. Estas fueron antecedidas por un esfuerzo intelectual que, primero, buscó comprender lo que sucedía, y después, nutrió las respuestas políticas que se intentaron. El mayor intento por conceptualizar a los pobladores emergentes vino desde el Centro DESAL, conducido por el sacerdote y sociólogo belga Roger Vekemans, quien desarrolló la llamada teoría de la marginalidad. Según esta teoría, los pobladores —entre otros grupos de la sociedad latinoamericana— constituían un grupo “al margen” de la sociedad que debía ser integrado a ella, puesto que carecían del bienestar mínimo que esta debía proporcionar. Basado en las teorías sociológicas funcionalistas de gran influencia en la época, DESAL planteaba que las personas “están marginadas cuando no participan de la finalidad, de las normas, de los valores, de los medios ni de la división del trabajo en la base social” (DESAL, 1966, p. 76). Para superar estas condiciones proponía una reforma que enfatizara el cambio cultural por sobre otros: “la superación de esa carencia o deficiencia (el subdesarrollo) por medio de una reforma de las estructuras implica un cambio en el *ethos* cultural y una revisión de la cultura misma de la comunidad latinoamericana” (p. 83).

De acuerdo con Vekemans, como se trataba de un sector fuertemente carenciado en todos los planos, su integración no podría ser obra de ellos mismos, sino que debía ser objeto de una política específica de “promoción”, dirigida desde sectores integrados a los valores y la cultura del “desarrollo”, pero a la vez capaz de involucrar a los propios sectores marginados en ella:

---

6 Ver testimonio de Patricio Pino en este volumen.

podemos concebir la evolución de la cultura y del *ethos* cultural como la obra de una élite dominante, de una inteligencia representativa de los valores de una comunidad. Una mutación necesita élites e inteligencias, pero la acción de estas no es suficiente para la indispensable rapidez del cambio. Solo una dinamización cultural del pueblo mismo, en toda su extensión y profundidad, puede lograr la consecuencia de la cultura y el *ethos* del desarrollo. (DESAL, 1966, p. 103)

Esta será la premisa que sustentará la reforma legal que se ingresó al Congreso Nacional en 1964. El contexto político del proyecto es el ascenso electoral de la Democracia Cristiana y el triunfo por amplio margen de Eduardo Frei Montalva en la elección presidencial de 1964. El programa de gobierno de Frei Montalva preveía la organización tanto de pobladores urbanos como de campesinos, con el fin de hacer posible una participación popular que apoyara las reformas propuestas. Dicho proyecto enfrentaba la amenaza percibida de parte de la izquierda política, que tenía sus fuerzas de apoyo en los sectores obreros organizados, en los estudiantes universitarios y en algunos segmentos de las clases medias. Tanto la sindicalización campesina como la “promoción popular” de los pobladores urbanos por medio de nuevas organizaciones serían una nueva fuerza de apoyo que permitiría disputar a la izquierda el respaldo popular.

Es necesario ubicar estos planteamientos en su contexto, uno de emergencia y propagación, puesto que no se trataba de meras elaboraciones teóricas, sino de la preponderancia de un enfoque que permitiera fundamentar un programa de acción para las reformas, y que conjugara las crecientes presiones hacia una solución revolucionaria. Estas presiones se habían intensificado a partir del triunfo de la Revolución cubana en enero de 1959 y su posterior radicalización y alianza estratégica con la Unión Soviética. En este escenario el tradicional anticomunismo, que en el marco de la guerra fría aspiraba alinear la región a los intereses de Estados Unidos, se trasladó con ímpetu en la política interna, con el propósito de controlar la emergencia de nuevos grupos sociales y políticos. Pero junto con las respuestas tradicionales —golpes de estado, represión o derechamente intervención extranjera—, surgen también iniciativas reformistas, especialmente a partir del diseño del gobierno de John F. Kennedy en Estados Unidos (1960-1963). Luego entra en escena la Alianza para el Progreso (1961-1970), un programa de ayuda económica, política y social de Estados Unidos para América Latina, que incluía la reforma agraria, la extensión de la educación y la incorporación de los sectores marginados, pero todo ello sin cambiar el sistema económico. Probablemente, el intento más completo de aplicar las

orientaciones de la Alianza para el Progreso fue el gobierno de Eduardo Frei Montalva, entre 1964 y 1970, en cuyo triunfo había incidido muy fuertemente la ayuda norteamericana y la contraposición entre una “revolución en libertad” y la “revolución comunista”.<sup>7</sup> Pero, además, contó con una importante influencia intelectual de sectores católicos y, especialmente, de sacerdotes jesuitas y otros pensadores educados principalmente en la Universidad de Lovaina. Esto se tradujo no solamente en la instalación del Centro DESAL, sino también en la creación del Centro Bellarmino, el Centro de Investigaciones y Desarrollo de la Educación, el apoyo de la revista *Mensaje*, todos ellos ligados a los jesuitas (Beigel, 2011; Delamaza, 2013).

Todo esto explica el hecho de que el proyecto original arrancara de un diagnóstico crítico de la representatividad de la política y sus instrumentos para canalizar los intereses y los problemas de los sectores marginados. Por ello es también que se propuso una forma de organización de base, articulada hacia arriba en un sistema de “promoción popular”, que se organizara comunal, provincial y nacionalmente. Por ese medio la base se relacionaría con el Estado y sus políticas: la introducción de una “nueva institucionalidad” adecuada a este sector “al margen”, sería lo que permitiría integrarlos. Ese es el punto que mayor polémica suscitó en el debate parlamentario, según se puede constatar en el capítulo consagrado a esa materia en este volumen. Se consideraba que, por una parte, estas nuevas estructuras afectarían y se superpondrían a las funciones tradicionales de las municipalidades (el argumento principal de la derecha) y, por otra, abrirían paso a la manipulación política de sectores populares, restándoles autonomía y capacidad transformadora (el argumento acuñado principalmente por la izquierda). Como se puede apreciar, lo que estaba en juego era una pieza de un proyecto político mayor, una suerte de “tercera vía” entre el capitalismo y el socialismo.<sup>8</sup>

La confrontación política en Chile, por lo pronto, tenía un componente específico. Por un lado, se trataba de un sistema pluralista con fuertes expresiones políticas de la izquierda marxista (los partidos Comunista y Socialista) desde

---

7 Por ello Frei contó con el apoyo electoral de la derecha, aunque esta no lo acompañó en su programa de reformas, a las que se opuso empeñosamente. Para el caso de la reforma agraria ver Biblioteca del Congreso (2017).

8 Ver capítulo “Debate parlamentario de la Ley 16.880 de 1968 sobre Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias: El desafío de la política por incluir a los sectores periféricos”, en este volumen.



comienzos del siglo XX. Por el otro, el país había experimentado un estancamiento económico durante la década del cincuenta, producto del agotamiento temprano del modelo económico de sustitución de importaciones en su etapa “fácil”, lo que abrió el debate sobre los cambios que se debían impulsar. En la segunda mitad de los cincuenta, como lo evidenció la toma de La Victoria, habían surgido nuevos actores en la sociedad chilena, como lo fueron los pobladores urbanos, que se hacían presentes con sus demandas, rebasando el sistema político vigente desde los años treinta. A la vez, las reformas del sistema electoral concretadas en la Ley de Cédula Única en 1958, le arrebataban el control del voto a los sectores rurales conservadores y ampliaban muy significativamente la masa de electores en el país.

Ya en 1958 Salvador Allende había obtenido sobre un 38% de los votos en la elección presidencial, a escasos miles de votos por debajo del triunfador Jorge Alessandri. Tras él estaba la unidad entre socialistas y comunistas (el Frente de Acción Popular-FRAP), la unidad sindical lograda en 1953 en la Central Única de Trabajadores (CUT, precedida del Comité Obrero surgido de la “revolución de la chaucha” contra el alza de la locomoción colectiva en 1949, con el resultado de varios muertos) y el ascenso de la movilización social a través de huelgas generales (1954 y 1955), los sucesos del 2 de abril de 1957 (movilización urbana masiva por la escasez económica, que dejó dieciséis muertos) y la ya mencionada toma de La Victoria (Milos, 2007). Frei triunfó con amplia mayoría en 1964 y así pudo dar inicio a su ambicioso programa de reformas, que comprendió la profundización de la reforma agraria, la chilenización del cobre, la reforma educacional y la llamada “promoción popular” para los sectores urbanos. Todo ello de la mano del crecimiento exponencial de un nuevo partido, la Democracia Cristiana, fundada en 1957, lo que la situaría como el mayor partido político chileno por casi cuarenta años —hasta que aquel lugar le fuera arrebatado por la Unión Demócrata Independiente (UDI)—. Por último, la influencia de la Revolución cubana condujo a un sector de la izquierda a propugnar la “vía armada”, desafiando la “vía electoral” y añadiendo presión sobre las necesidades de cambio: el mismo año en que Frei fue electo presidente se fundó el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y tres años más tarde, en 1967, el propio Partido Socialista adoptó diversas tesis que también apoyaban la “vía armada”.<sup>9</sup>

---

9 Estos son tiempos de turbulencia en América Latina: en 1966 se produce el golpe militar en Argentina, que lleva al poder al general Onganía; en 1967 surge y es derrotada la guerrilla del Che Guevara en Bolivia con apoyo norteamericano; en 1968 se profundiza la dictadura militar en Brasil y en México son asesinados decenas de estudiantes en la masacre de Tlatelolco, mientras en Perú se toma el poder el general Velasco Alvarado, que impulsa también un programa de reformas similar al chileno.

Estos son los antecedentes de la promulgación de la Ley 16.880, el 19 de julio de 1968, que marcó el inicio de la masificación de la organización vecinal, fenómeno que duró hasta 1973. Son innumerables las juntas de vecinos y otras organizaciones comunitarias que se formaron durante esos cortos cinco años de vigencia de la ley bajo democracia.<sup>10</sup> La institucionalidad pública de apoyo a la organización se estructuró en la Consejería Nacional de Promoción Popular, que luego, bajo el gobierno de Allende (1970-1973), se transformó en la Consejería Nacional de Desarrollo Social. Por medio de este organismo se canalizó la asesoría para la formación y el funcionamiento de las organizaciones vecinales, lo que arrancó una fuerte presencia del gobierno en la actividad de las organizaciones (ver testimonios de Andrés Zaldívar, Moisés Leyton, Patricio Pino y Ricardo Núñez, en este volumen).<sup>11</sup>

Luego de su arrollador triunfo parlamentario en 1965, el proyecto político del gobierno de Frei Montalva comenzó a experimentar problemas. A partir de 1967 se reactivó la inflación de precios, se acentuó la movilización poblacional, sindical y estudiantil que exigía reformas más profundas, al tiempo que la derecha se reorganizaba en un nuevo partido, el Partido Nacional (1965) y comenzaron a manifestarse las presiones antidemocráticas, las que se intensificarían más tarde, durante el gobierno de Allende.<sup>12</sup> En este contexto las juntas de vecinos también se vieron envueltas en la disputa política por su control y movilización. Aun cuando la izquierda y la derecha se habían opuesto inicialmente al proyecto de

---

10 Especial importancia adquieren también los centros de madres, orientados a organizar a las mujeres populares. También se trata de un sector débilmente movilizado por la izquierda, que se vuelve el objeto de la política de la Democracia Cristiana. Los centros de madres llegaron a ser cerca de diez mil a fines del gobierno de la Unidad Popular. <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-100688.html>. Desde 1957 contaban con una estructura estatal de apoyo, la Fundación CEMA, dirigida por las “primeras damas” o esposas de los presidentes de la República, lo que se prolongó hasta fines de la dictadura militar.

11 También se fortalece el papel del Estado en el campo de la vivienda a través de la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en diciembre de 1965.

12 En 1967 se subleva el regimiento Tacna, imponiendo al gobierno una serie de medidas para las Fuerzas Armadas. En octubre de 1970 es asesinado el comandante en jefe del Ejército, René Schneider, por un comando de ultraderecha, con complicidad de algunos generales, para impedir la asunción de Allende. En 1971 muere el exministro del Interior Edmundo Pérez Zujovic, a manos de un grupo de ultraizquierda. En octubre de 1972 se realiza un prolongado paro del gremio de los camioneros que pretendían el fin del gobierno de la Unidad Popular. En agosto de 1973 un grupo de derecha asesina al edecán presidencial de Allende, el comandante Araya. A su vez, se ha documentado la fuerte intervención del gobierno de Estados Unidos en el apoyo y financiamiento de las acciones subversivas contra el gobierno de la Unidad Popular.

ley, una vez aprobado, todos los partidos políticos comenzaron a participar y liderar las juntas de vecinos a lo largo del país, tal como sucedía con la mayor parte de las organizaciones de diferente tipo.

Durante el gobierno de Salvador Allende se produjeron diversos problemas de abastecimiento y de especulación que llevaron al gobierno a impulsar el desarrollo de otro tipo de organización popular en cada unidad vecinal: la junta de abastecimiento y control de precios (JAP), en algunos casos ligada a la junta de vecinos, en otros como alternativa para enfrentar los problemas de abastecimiento popular. Tras la disputa entre ambos tipos de organización se encontraba también otra disputa, la contienda política que prevalecía en el país. La estrategia de la oposición a Allende consistió en una fuerte movilización social que buscaba la renuncia al programa de reformas o, en definitiva, la preparación de condiciones para su derrocamiento. Esto, por cierto, también afectó a las juntas de vecinos, por lo que hubo manifestaciones en nombre de estas organizaciones en contra del gobierno democrático.

También es relevante señalar que en estos años se multiplicaron los campamentos y las tomas de terrenos, en muchos de los cuales surgieron nuevas expresiones de organización, promovidas por grupos de izquierda —en especial el MIR—. Se pretendía adquirir el control territorial como parte de una estrategia de “poder popular” autónomo de la institucionalidad. Las funciones de las organizaciones iban mucho más allá de lo que era usual en una junta de vecinos, pues se orientaban a construir un poder paralelo que fortaleciera las posibilidades del proyecto de transformación socialista.

El debate legislativo se inició con el tema del reconocimiento y la promoción de la organización vecinal como respuesta al crecimiento demográfico de los sectores populares urbanos, y como intento de canalizar su movilización de acuerdo con el proyecto político de la Democracia Cristiana, la llamada “revolución en libertad”. Una vez aprobada la ley, las organizaciones se generalizaron por el país y participaron de una lucha política que se polarizaba precipitadamente. El surgimiento de nuevas demandas y problemas dio origen también a nuevas formas de organización como las JAP y las organizaciones del “poder popular” en los campamentos. En este escenario muchas juntas de vecinos, especialmente de sectores medios y altos, fueron movilizadas contra el gobierno. Este periodo concluyó de forma abrupta, con la brutal intervención militar del 11 de septiembre de 1973, que marcó el fin de los tiempos de la participación que encarnaron las juntas de vecinos y todas las otras formas de organización popular.

## **Intervención, manipulación y distorsión del papel de las organizaciones (1973-1990)**

El golpe militar se tradujo en una fuerte represión a las organizaciones populares, así como a los militantes políticos que se oponían a él. En un inicio fueron militares quienes asumieron las intendencias y muchas alcaldías, controlando así la administración interior del Estado. La actividad de las juntas de vecinos pasó a ser controlada también por las nuevas autoridades. En marzo de 1974 se dictó el Decreto Supremo 349, a través del cual se prorrogó la vigencia de las directivas de juntas de vecinos y organizaciones sociales hasta octubre de 1975 y se les entregó la facultad de nombrar y remover dirigentes a los gobernadores de los departamentos.<sup>13</sup> Nacieron así los dirigentes designados, quienes eran utilizados para los fines de proselitismo y control político del gobierno militar.

A lo largo de todo el periodo de la dictadura, el gobierno realizó acciones tendientes a penetrar la organización social y obtener apoyo. Fueron, así, años de fuerte manipulación política que controlaba a las juntas de vecinos a través de sus dirigentes. El gobierno creó la División de Organizaciones Sociales (DOS) por medio de la cual se organizó esta acción en conjunto con los alcaldes, también designados. Era una vía de penetración de la dirigencia gremialista de la época, que luego serviría de base social para la constitución de la UDI. Estos esfuerzos organizativos se complementaban con la instrumentalización de las políticas sociales, como en el caso de vivienda. En el Plan Nacional de Acción Cívica, aprobado en el Tercer Congreso de Alcaldes en 1986, se delineaba la estrategia del gobierno para obtener réditos políticos en el plebiscito de 1988 por medio de las políticas de vivienda. En dicho plan se planteaba que los alcaldes debían asignar un 15% de las viviendas sociales buscando privilegiar a quienes apoyaban al gobierno (Valdivia, 2012).

La proscripción de la actividad organizativa independiente y el control de las juntas de vecinos obligó a los sectores que se oponían a la dictadura, así como a quienes buscaban enfrentar los enormes problemas producidos por las reformas económicas (especialmente agudos en el periodo 1975-1977 y 1982-1985) y las violaciones a los derechos humanos, a perseguir formas alternativas de organización. A partir de mediados de los años setenta y con mayor intensidad a partir de 1983

---

13 A través de este mismo decreto se intervienen los colegios profesionales y las corporaciones y fundaciones. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6007>

(año de inicio de las jornadas de protesta nacional) surgió una importante cantidad de organizaciones de base: bolsas de cesantes, talleres productivos, grupos juveniles, grupos de mujeres, comités de allegados, entre muchos otros. Gran parte de ellos fue protegida por las Iglesias cristianas que fortalecieron su compromiso social. También encontraron el apoyo de instituciones que luego tomaron el nombre de “organismos no gubernamentales”, que canalizaban recursos provenientes de la cooperación solidaria internacional (Delamaza, 2010).

La lucha social y la oposición a la dictadura se intensificaron en las poblaciones de Chile en mayo de 1983, en jornadas de protesta periódicas que duraron hasta octubre de 1986. En ese escenario se produjeron nuevamente dos grandes tomas de terrenos al sur de la población La Bandera, en Santiago: 1.900 familias dieron origen a los campamentos Raúl Silva Henríquez y Juan Francisco Fresno, en 1983, en lo que actualmente es la comuna de La Pintana. Más tarde, en el contexto de la movilización previa al plebiscito sucesorio de 1988, se organizaron las primeras juntas de vecinos electas democráticamente en algunas poblaciones de Santiago. Con ello se pretendía recuperar el espacio organizativo de las juntas de vecinos y fortalecer el tejido social para la democratización.

Hacia fines del régimen militar, en el marco de la preparación para dejar el poder al gobierno democrático, se modificó la Ley de Juntas de Vecinos en 1989, lo que permitió la formación de varias de ellas en un mismo territorio, y así acabó con una tradición que venía desde 1968. No es difícil advertir que esta medida buscaba debilitar el rol de estas organizaciones en la futura democracia, luego de haberlo utilizado para controlarlas durante todo el periodo militar.

### **La regulación de los años 90: las juntas de vecinos no recuperan su rol**

La recuperación democrática generó gran expectativa en las organizaciones vecinales. Se pensaba que se podría recuperar la senda interrumpida en 1973 y avanzar en la resolución de los múltiples problemas existentes. Ya en febrero de 1990, antes de la asunción de Patricio Aylwin, se realizó el Primer Congreso Nacional de Juntas de Vecinos (Democratizadas). Asisten 272 delegados, de 150 juntas de vecinos y una unión comunal democratizada. Allí se planteó la necesidad de legislar para dotar a las organizaciones vecinales de un nuevo marco normativo. Es lo que sucedió en 1991, cuando el gobierno propuso una ley para democratizar el total de las juntas de vecinos. Tal como se expone en el artículo “Ley 19.418, sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias: Hitos

en su tramitación y principales aspectos del debate legislativo”, de este volumen, el proyecto encontró oposición de los parlamentarios de derecha. Treintaiuno de ellos (RN y UDI) acudieron al Tribunal Constitucional en dos oportunidades: para impugnar la existencia de una junta de vecinos por cada unidad vecinal y luego para hacerlo respecto a la existencia de un quórum mínimo de socios para formar una junta de vecinos. En ambas ocasiones el Tribunal Constitucional les dio la razón y, de este modo, consagró la fragmentación y el debilitamiento que hasta hoy día afecta a estas organizaciones. En 1994 se promulgó la Ley 19.418 de Juntas de Vecinos. A pesar de que se generalizó la elección democrática de las directivas de las juntas de vecinos, frente a cualquier conflicto interno o externo se formaban nuevas organizaciones, se impugnaba la legitimidad de los dirigentes y se producían manipulaciones de parte de alcaldes cuando las directivas no les eran proclives.

En el mes de mayo de 1991 se llevó a cabo el II Congreso Nacional de Juntas de Vecinos (Democratizadas). Esta vez participan 732 dirigentes vecinales con carácter de delegados oficiales y 300 dirigentes en calidad de delegados fraternales. A pesar de la masividad y la acuciosa planificación de las temáticas del Congreso, apoyada por un amplio grupo de ONG especializadas, se produjo una división política previa a su realización, lo que le restó el apoyo del gobierno y de la Democracia Cristiana. Y los participantes tampoco lograron elaborar una plataforma común que guiase la recuperación del rol de las juntas de vecinos (Díaz, 2007).

Tras el fracaso de los dos Congresos Nacionales de Juntas de Vecinos y la mutilación de la ley promulgada en 1994, subyacen las limitaciones propias del periodo de transición política de la dictadura a la democracia. Los llamados “enclaves autoritarios” impidieron la manifestación de la voluntad popular mayoritaria, expresada en la representación parlamentaria. En primer lugar, la existencia de senadores designados mayoritariamente pinochetistas actuaba como freno a la voluntad reformista. En segundo lugar, el sistema electoral binominal también favorecía a la minoría representada por la derecha en el parlamento. Y finalmente, el Tribunal Constitucional y la continuidad de la Constitución Política de 1980 también impidieron la reforma buscada. Los primeros impedimentos han desaparecido: los senadores designados, en 2005, y el sistema binominal, recién en 2018. Pero los otros dos impedimentos subsisten

hasta el día de hoy, lo que muestra la dificultad de la tarea de reformar el legado dictatorial y recuperar la fortaleza de las organizaciones.

Pero también se puede advertir las limitaciones del diseño mismo de la transición política a la democracia. En la medida que no hubo ruptura institucional, sino negociación con las fuerzas que apoyaban a Pinochet, predominó una política elitista, que excluía la participación directa de las organizaciones sociales y que, al contrario, desconfiaba profundamente de las consecuencias de dicha participación. La democratización comunal se limitó principalmente a la elección de alcaldes y concejales, pero no modificó en lo esencial ni el enorme poder asignado a los alcaldes, ni las estructuras de participación. Los consejos de desarrollo comunal (CODECO) de la dictadura fueron reemplazados por los consejos económico-social comunales (CESCOS), carentes de toda función relevante. Se mantuvo la DOS como organismo encargado de la participación, dependiente del Ministerio Secretaría General de Gobierno, responsable de la vocería gubernamental (Delamaza, 2010).

¿Cuáles han sido las consecuencias de esta situación para las organizaciones vecinales? Ya hemos señalado la fragmentación. A ello se suma el debilitamiento frente a las autoridades municipales, quienes cuentan con gran cantidad de recursos institucionales y financieros para influir en la actividad de dichas organizaciones. Al no existir un canal de expresión y participación autónoma e incidente para las juntas de vecinos y otras organizaciones, el balance de poder se desequilibra a favor de los intereses de las autoridades municipales y de gobierno. Gran parte de los programas sociales se ejecutan con participación de los vecinos y requieren de su organización. Sin embargo, la conducción y la orientación de esa participación no está en manos de los vecinos, sino de las autoridades. En el caso de programas interesantes de intervención social como el programa Quiero Mi Barrio, la participación vecinal se canaliza a través de un Consejo *ad hoc*, dejando de lado a la junta de vecinos. El programa, de este modo, no contribuye al fortalecimiento de la organización de base.

En la dinámica interna de las organizaciones la situación descrita ha producido una merma significativa de la participación de los socios en las juntas de vecinos, con la consecuente falta de renovación y envejecimiento de las directivas. Vale decir, se ha resentido la vida democrática, la rendición de cuentas y la transparencia de la organización. Mientras se vive esta crisis “hacia abajo”, las directivas siguen siendo reconocidas por el municipio, y se genera

muchas veces una relación de “clientela”, donde se entiende la participación vecinal meramente como vínculo con dirigentes que no cuentan con una representatividad adecuada.

A la situación descrita se suma la generalización del sistema de “fondos concursables” para la asignación de recursos en la ejecución de proyectos. Este sistema ha producido, por una parte, una constante competencia entre los dirigentes de organizaciones por la obtención de recursos, acentuando la fragmentación y los riesgos clientelares, y por la otra, ha tendido a *tecnocratizar* a las dirigencias, obligándolas a hacerse expertos en proyectos en lugar de privilegiar la relación con sus bases (Luján, 2017). De acuerdo con este esquema se apoya —y muchas veces se crean— a las organizaciones funcionales vinculadas a la lógica sectorial del sector público a través de la metodología de proyectos mediante los cuales compiten unas organizaciones con otras. Pero no se desarrollan instrumentos que fortalezcan la lógica de interacción territorial que permita el surgimiento de iniciativas de otra envergadura, impacto y sostenibilidad. Al mismo tiempo, mientras las juntas de vecinos requieren un número mínimo de alrededor de doscientos vecinos para constituirse, las organizaciones funcionales solo necesitan quince, lo que incita a que el municipio o los servicios públicos fomenten el surgimiento de organizaciones instrumentales a sus propósitos y políticas.

A su vez, desde mediados de la primera década del siglo comienzan a surgir con mayor presencia diversas iniciativas sociales vinculadas a los territorios tanto urbanos como rurales, que manifiestan mayor autonomía y capacidad de poner en la agenda los problemas de las vecinas y vecinos. Son conocidos como “movimientos ciudadanos”. Una de las primeras iniciativas a fines de los años noventa fue la movilización en contra de la construcción de la autopista urbana conocida como Costanera Norte en Santiago, junto al río Mapocho. Junto a las múltiples modificaciones que dicha movilización generó, esta dio lugar a una organización estable —Ciudad Viva, con la participación de diversas juntas de vecinos— que ha permitido abordar una gran cantidad de temas urbanos relevantes para los habitantes del Barrio La Chimba.<sup>14</sup> En 2005 se produce el primer gran movimiento ciudadano en Valdivia contra la contaminación del humedal del río Cruces por parte de la empresa CELCO. Dichos conflictos se seguirán multiplicando en diversos lugares, frente a la instalación de empresas contaminantes o perjudiciales para la actividad productiva de las comunidades



locales, en oposición a megaproyectos de infraestructura, en demanda de mayor autonomía local, en defensa del patrimonio natural o urbano, o buscando introducir control a una industria inmobiliaria débilmente regulada. Así ha ocurrido en Freirina, Calama, Aysén, Chiloé, San José de Maipo, Panguipulli, Tocopilla, Alto del Carmen, Huasco, Punta Arenas. Las coaliciones ciudadanas incluyen en muchas ocasiones a las juntas de vecinos, pero en casi todos los casos surgen también nuevas formas organizativas, más flexibles, a veces más efímeras, con gran participación de jóvenes y nuevos sectores que se incorporan en la defensa de su territorio y el cuidado del medio ambiente.<sup>15</sup>

En 2012, luego de ocho años de tramitación, se promulgó la Ley 20.500 de Asociatividad y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. En ella se modificó la Ley Orgánica de Municipalidades para crear un organismo de representación social, los consejos de organizaciones de la sociedad civil (COSOC), que reemplazaron a los consejos económico-sociales comunales (CESCOS), una figura heredera de los consejos de desarrollo comunal (CODECO) del gobierno militar. Las funciones asignadas a los COSOC son estrictamente consultivas. En muchas comunas no se han constituido COSOC, mientras en otras lo han hecho formalmente, pero no cuentan con los recursos y el apoyo para influir en el gobierno comunal. Pero la ley es especialmente débil en cuanto al fortalecimiento de la asociatividad y no contempla una modificación de la situación de las juntas de vecinos.<sup>16</sup> Solo establece un Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público, de montos muy reducidos y alcances igualmente limitados. En relación con las juntas de vecinos, la ley estableció la obligatoriedad de calificar las elecciones de directivas por parte de los Tribunales Electorales Regionales, con el fin de evitar la manipulación por parte de los municipios. Esta medida, sin embargo, ha producido un enorme desfase entre las renovaciones de directivas y las capacidades de estos tribunales para cumplir su papel, pues solo existe uno en cada región y no cuentan con los funcionarios suficientes. De esto modo, en la actualidad muchas organizaciones no tienen directivas regularizadas. En 2016 el gobierno conformó un Consejo Ciudadano

---

15 Ver el artículo de Rosario Carvajal, Cecilia Muñoz y José Osorio sobre el barrio Yungay en este volumen. Un panorama general de los conflictos socioterritoriales en Delamaza, Maillet y Martínez (2017). Un análisis comparativo de los movimientos “regionalistas” surgidos en ciudades intermedias en Penaglia, Valenzuela y Basaure (2016).

16 La estructura de los COSOC no resulta cómoda para las uniones comunales de juntas de vecinos, que se plantean como representantes del territorio. Ver entrevista a Hugo Marín en este volumen.

con el fin de proponer reformas a la ley 20.500, que entre otras cosas, recomendó solucionar los problemas que esta medida ha producido en las juntas de vecinos, simplificando el procedimiento, junto a otras materias de fortalecimiento de la asociatividad y la participación ciudadana (Consejo Nacional de Participación Ciudadana, 2017).

### **Organización comunitaria y poder vecinal: ¿y ahora qué?**

En 2018 se cumplen cincuenta años de la promulgación de la Ley 16.880 y es momento de volver a pensar en la organización comunitaria y territorial y su papel en la vida social de los barrios y comunas. El contexto ha cambiado, pero no se ha resuelto adecuadamente una forma de participación que permita al “ciudadano de a pie” ejercer sus derechos e impulsar soluciones adecuadas a los diversos problemas que lo aquejan. Las juntas de vecinos han tenido una accidentada historia, altamente dependiente de los marcos políticos en los que les ha tocado desenvolverse. Así como ha servido como herramienta de organización, movilización y gestión de soluciones a innumerables problemas locales, también ha sido utilizada como herramienta de control y división de las poblaciones.

Mientras a lo largo del siglo XX se desarrollaron con autonomía, pero sin reconocimiento legal ni apoyo institucional, a partir de 1968 crecieron como parte del proceso de profundización democrática que se vivía en la época. Tuvieron mayor implantación y permanencia que otras expresiones organizativas como las JAP y las del llamado “poder popular” en los campamentos. Pero luego fueron intervenidas y manipuladas por largo tiempo como un eslabón para el control de la población por parte de la dictadura militar. Lejos de avanzar en el “poder vecinal” o la “participación territorial”, las juntas de vecinos se convirtieron en un instrumento de manipulación política del gobierno militar. Finalizado este, se les impidió legalmente volver a ejercer su rol de participación y representación de su territorio vecinal, lo que no fue posible revertir a través de la nueva ley de 1994, por la intervención del Tribunal Constitucional. Luego de ello las juntas de vecinos han participado de las políticas y programas sociales locales, colaborando con las autoridades, pero sin tener acceso a decisiones y a un funcionamiento realmente autónomo. Tanto los gobiernos nacionales como los municipios han sostenido esta política “clientelista” con las juntas de vecinos, fragmentadas entre sí en la mayor parte de los casos. Actualmente una junta

de vecinos equivale a cualquier otra organización funcional, careciendo de capacidades para cumplir el rol que se espera de ellas.

Pero la sociedad chilena sigue demandando nuevas formas de participación que superen este patrón de baja intensidad y falta de rol claro que afecta a las juntas de vecinos. Por ello, han surgido innumerables formas de organizarse y movilizarse que expresan diversos problemas y normalmente rebasan la acción de las juntas de vecinos. Aquí hay una gran potencialidad de reencuentro y fortalecimiento de un verdadero poder vecinal si se cumplen dos requisitos: primero, desarrollar las juntas de vecinos como una herramienta de convergencia de las diferentes organizaciones y movimientos de una localidad, y segundo, habilitar formas de actuar “más allá del barrio”, en coalición con otros, para concretar una interlocución sobre los temas de desarrollo urbano.<sup>17</sup> Lo anterior tiene como condición recuperar el diseño original de “una junta de vecinos por unidad vecinal”, de otro modo, pierde sentido esta coordinación y convergencia de asociaciones y el poder se diluye. Se requieren también iniciativas de formación y capacitación permanentes junto a soportes financieros que brinden autonomía. Adicionalmente, si se quiere acentuar la transparencia y la visibilidad de las elecciones de juntas de vecinos, la mejor forma sería realizar una jornada electoral periódica, donde se renueven todas las directivas que deben hacerlo, por medio de un proceso de mucha mayor visibilidad. Esto podría realizarse el 7 de agosto, día de promulgación de la Ley 16.880.

También la interlocución con los municipios y otros entes de política pública precisa un nuevo rol para las organizaciones vecinales, a partir de su autonomía. Para ello se necesitan estructuras de participación mucho más vinculantes, que actúen, de hecho, como una contraparte social de la institución municipal. Son variados los desafíos que se identifican hoy para lo que fue una innovación hace cincuenta años: la democracia chilena requiere hoy una renovación profunda en un sentido participativo. Las juntas de vecinos pueden ser uno de los actores de este nuevo ciclo, en beneficio de los territorios y sus habitantes.

---

17 Ver el artículo de Letelier, Tapia y Boyco sobre la experiencia de Talca, en este volumen.

## Referencias

**Beigel, F.** (2011). *Misión Santiago. El mundo académico jesuita y los inicios de la cooperación internacional católica*. Santiago: LOM ediciones.

**Biblioteca del Congreso Nacional** (2017) *Reforma Agraria Chilena. 50 años. Historia y reflexiones*. Santiago: BCN.

**Cáceres, G. et al.** (s. f.). Algunos antecedentes sobre la génesis de las juntas de vecinos en Chile. *Revista de Trabajo Social*, pp. 41-43.

**Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil.** (2017). *Informe Final. Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Santiago de Chile: Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil. Recuperado de <http://consejoparticipacion.cl/content/uploads/2017/01/informe-final.pdf>

**Cortés, A.** (2014). El movimiento de pobladores chilenos y la población La Victoria: ejemplaridad, movimientos sociales y el derecho a la ciudad. *EURE*, 40(119), 239-260. doi: 10.4067/S0250-71612014000100011

**De Ramón, A.** (2007). *Santiago de Chile (1541-1991): Historia de una sociedad urbana*. Santiago de Chile: Catalonia.

**Delamaza, G.** (2009). Organizaciones no gubernamentales, sociedad civil y democracia en Chile post-autoritario. En: B. Sorj (Ed.), *Usos y abusos de la sociedad civil* (pp. 61-118). Buenos Aires: Siglo XXI.

———, (2010). *Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile* (Tesis de doctorado para la Universidad de Leiden). Recuperado de <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/15360>

———, (2013) De la elite civil a la elite política. Reproducción del poder en contextos de democratización », *Polis* [En línea], 36 | 2013, URL : <http://polis.revues.org/9411>

**Delamaza, G., Maillet, A. & Martínez, C.** (2017). Socio-Territorial Conflicts in Chile: Configuration and Politicization (2005-2014). *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, (104), 23-46. Disponible en <https://bit.ly/2x6ovmE>

**DESAL** (1966). *América Latina y desarrollo social: Tomo I*. Barcelona: Herder.

**Díaz, A.** (2007). *El municipio en Chile: ¿Comunitarista o neoliberal?* Santiago de Chile: Universidad Central de Chile. Recuperado de <https://bit.ly/2p2Ja6w>

**Espinoza, V.** (1988). *Para una historia de los pobres de la ciudad*. Santiago de Chile: Ediciones Sur. Disponible en <https://bit.ly/2CQmHn1>

**Garcés, M** (2002) Tomando su sitio. El movimiento de pobladores en Santiago 1957 – 1970. Santiago: Lom Ediciones.

**Luján, D.** (2017). Entre la autonomía y la dependencia. Lobby, clientelismo político e idea de estado en los contextos locales chilenos. *POLIS, Revista Latinoamericana*, 16(48), 133-154. Disponible en <https://bit.ly/2N6XVne>

**Milos, P.** (2007) Historia y memoria. 2 de abril 1957. Santiago: LOM

**Penaglia, F., Valenzuela, E., & Basaure, L.** (2016). Acciones colectivas territoriales en Chile, 2011-2013: De lo ambiental-reivindicativo al autonomismo regionalista. *EURE*, 42(125), 225-250. doi: 10.4067/S0250-71612016000100010

**Valdivia, V.** (2012). *La “alcaldización” de la política*. Santiago de Chile: Ediciones LOM.

**Valdebenito, A.** (1973). Evolución jurídica del régimen municipal en Chile (1541-1971). Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.

# Nuestra Palabra

ORGANO DE LA JUNTA DE VECINOS DE LA POBLACION INDEPENDENCIA-CONCHALI

Administración: Teniente Yavar 60

Redacción: G.M.O. BARRA

Año I

Santiago, Enero de 1932

Núm. 3

Conchalí, 3 de Enero de 1932.

Señor don

Guillermo Barra, Jefe de Redacción

Presente.

Muy señor mío:

Por obra de la casualidad, que es la mejor amiga del hombre, llegó a mis manos un número del suplemento o rotativo, instituido: «NUESTRA PALABRA».

Su interesante contenido, me ha llamado profundamente la atención y más que eso todavía, lo que este pequeño diario significa a todos nosotros, un gran ejemplo del esfuerzo titánico de un puñado de hombres inteligentes, que tratan de conducir no solo el barco de un barrio por el camino del progreso y del bienestar, sino que la gran nave de nuestra querida Comuna de Conchalí.

En él han escrito plumas vigorosas y jóvenes; el hermoso artículo «Llamado» por don Guillermo Barra, no son palabras, sino que conceptos sanos, serios y patrióticos que invitan a los más reacios al entendimiento colectivo de bienestar común, grandes ideales dignos de imitarse, y que solo conducen al triunfo del progreso.

También el artículo «El Hogar Propio» por nuestro conocido vecino don Eleuterio Landa, refleja un sentir tan noble como es la interpretación de uno de los anhelos más grandes del proletariado: la posesión del terruño.

Y me permito para terminar, felicitar efusivamente a los iniciadores de tan hermosa y ejemplarizadora idea, y declaro con toda sinceridad, que a pesar de la amarga verdad con que todos reconocemos el abandono absoluto del gobierno local que hemos sufrido, se nos ha despedido a los habitantes de ésta Comuna de su inmensa voluntad de progreso que

siempre ha predominado, y si se duda, he aquí el ejemplo, hombres como los que encabezan una misión tan grande y restauradora al lanzar en circulación la voz de un pueblo, como es el diario «NUESTRA PALABRA», no puede un barrio entero permanecer en la inercia, tiene que forzosamente triunfar y marchar al compás del progreso y bienestar común.

Sin otro particular aprovecho para suscribirme de Ud. su atto. y consecuente servidor.

FLORENCIO CODELIA W.

Aceptamos calurosamente su voz de aliento y le disponemos nuestras columnas para que colabore al compás de cánticos sonoros y de rimas desplegadas.

LA DIRECCIÓN.

## Plantemos muchos árboles en las calles

En un gran pueblo había un árbol majestuoso. A medida que el pueblo veía aumentar sus casas y sus habitantes, el árbol extendía sus ramas, dando sombra cariñosa a los ancianos que recordaban sus esfuerzos pasados para construir esa ciudad.

Los jóvenes, al atardecer especialmente, se juntaban bajo aquel árbol frondoso para forjar sus ilusiones, sus amores, su porvenir.

Y el árbol, orgulloso de su pasado, extendía sus ramas llenas de verdes hojas, prodigando un grato frescor a la hora de la siesta, porque los granitos de color verde que forman la hoja, despiden durante el día vapor de agua y oxígeno que necesitamos para nuestra respiración.

Es por esto que las autoridades, conscientes de sus deberes, tratan de hermostrar las ciudades y las poblaciones, plan-

# Experiencias de juntas de vecinos anteriores a su reconocimiento legal

*Juan Guillermo Prado O.\**

## **Introducción**

“¡Junta queremos!” “¡Junta queremos!” Vociferaban los más de 400 vecinos invitados al Real Tribunal del Consulado de Santiago entre las nueve de la mañana y las tres de la tarde, del martes 18 de septiembre de 1810. Allí se formó la Primera Junta de Gobierno el 18 de septiembre de 1810. En consecuencia, el camino a nuestra Independencia se inició en una auténtica junta de vecinos.

Un hecho similar ocurrió el 28 de diciembre de 1823 cuando los vecinos de Santiago pidieron la renuncia a Bernardo O’Higgins como Director Supremo. El mismo llegó a dicho cargo pues los habitantes de Santiago le ofrecieron asumir el mando del país, luego que José de San Martín no aceptara dicha investidura.

Pero, ¿qué es una junta de vecinos? Es una organización comunitaria de carácter territorial, que representa a los ciudadanos de un mismo barrio o localidad y cuyo objeto es promover el desarrollo de la comunidad, defender los intereses y velar por los derechos de los vecinos.

En nuestra búsqueda la primera organización que tuvo el título de Junta de Vecinos, fue en 1879, en el pueblo salitrero de La Noria, en las cercanías de Iquique. Fue creada por el Ejército en su camino hacia el Perú. Más tarde, en territorio peruano, nuestro Ejército formó nuevas juntas de vecinos.

El 23 de mayo de 1899 se promulgó el Decreto Supremo N° 1017, del Ministerio de Industria y Obras Públicas, que nombró una junta de vecinos con el objeto de vigilar los trabajos de reparación del camino que conduce de Temuco a la estación Cabrero, en la parte comprendida entre el estero denominado Río Claro y dicha estación.

\* Periodista, jefe de Sección de Producción de Fuentes Referenciales, Biblioteca del Congreso Nacional.

En los inicios del siglo XX, el Ministerio de Instrucción Pública, en el decreto N° 5144, de 2 de diciembre de 1901, nombró una junta de vecinos para que vigilara la construcción de la escuela de Peñaflor.

En el Diario Oficial del día 21 de diciembre de 1905 apareció el decreto 5249, del Ministerio del Interior, que nombró una junta de vecinos encargada de la vigilancia e inversión de los fondos concedidos para el agua potable de Los Andes.

Los tres ejemplos mencionados en los párrafos anteriores no son propiamente juntas de vecinos pues solo parcialmente cumplen con alguno de los objetivos de estas instituciones.

Cuántas juntas de vecinos hubo en las primeras décadas del siglo XX es una auténtica incógnita. Por ejemplo, el Ministerio de Guerra, el 19 de agosto de 1911, por el decreto supremo N° 1955, aceptó la donación que hizo Manuel Igualt Vega, vicepresidente de la Junta de Vecinos de Copiapó, quien donó un terreno para cuartel del Ejército. Sin embargo, no hemos encontrado la creación de dicha junta de vecinos de la capital provincial de Atacama.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización por decreto, de 30 de septiembre de 1915, publicado el 22 de octubre de 1915, aprobó la designación de los miembros suplentes de la Junta de Vecinos de Arica. Sin embargo, no ha sido posible encontrar la fecha de fundación de dicha junta, sus propósitos y quienes fueron los miembros titulares.

En el transcurso del siglo XX, en Santiago y Viña del Mar, algunos vecinos formaron juntas de vecinos, solicitando concesión de personalidad jurídica al Ministerio de Justicia. En algunas, sus funciones excedían a las propias de una entidad de esta naturaleza y se asemejaban a las mutualidades o sociedades de socorros mutuos.

Con motivo que en el año 1927 no se realizaron elecciones municipales tal como estaba programado, debido a que no existían registros electorales competentes en todo el territorio nacional, se nombraron juntas de vecinos formadas por un alcalde y dos vocales. En la época gobernaba, por renuncia del Presidente Emiliano Figueroa Larraín, Carlos Ibáñez del Campo como vicepresidente de la República, quien sería elegido Presidente de la República el 22 de mayo de ese año. Luego vendría una crisis política y económica que se extendería hasta 1932.



En 1964, los habitantes de Rapa Nui, liderados por el profesor Alfonso Rapu se rebelaron en contra de los gobernadores marítimos de la isla que prohibían a sus pobladores hablar en su lengua originaria, tenían restricciones de movimiento, no tenían derecho a voto, entre otros impedimentos. El Presidente Eduardo Frei Montalva en relación a las demandas de los isleños, logró la aprobación en el Congreso Nacional de la Ley N° 16.441, publicada en el Diario Oficial del 1 de marzo de 1966. Su artículo 1° transitorio autorizó al Presidente de la República para nombrar una junta de vecinos en la nueva comuna-subdelegación de Isla de Pascua, compuesta de siete miembros, uno de los cuales se designará alcalde.

Más tarde, la Ley 16.880 de 7 de agosto de 1968, sobre organizaciones comunitarias, que en su artículo 1° reconocerá a las juntas de vecinos “como una expresión de solidaridad y organización del pueblo en el ámbito territorial para la defensa permanente de los asociados y como colaboradoras de la autoridad del Estado y de las Municipalidades”.

En las páginas siguientes se describen sintéticamente algunas experiencias de la extensa trayectoria de las juntas de vecinos, previas a su reconocimiento legal.

### **Referencias:**

- Archivo Nacional de la Administración. Decretos de los Ministerios del Interior, de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización, de Justicia, de Instrucción Pública, de Guerra y Marina y de Industria y Obras Públicas.
- Boletín de Leyes y Decretos. Años 1924 a 1926.
- Diario Oficial de la República de Chile. Años 1879 a 1926, y 1966.

# 1879

## **Junta de Vecinos de La Noria (Comuna de Iquique)**

*Una nota enviada al Estado Mayor General del Ejército, el 29 de noviembre de 1879, en plena Guerra del Pacífico, da cuenta de la creación de una Junta de Vecinos, en el pueblo de La Noria, en aquel tiempo conquistado por las tropas chilenas a Perú.*

*Este hecho se informó en el Diario Oficial del día 16 de diciembre de 1879. Ahí se indicó que Emilio Sotomayor, comandante del Regimiento Cazadores a Caballo, en la localidad de La Noria, designó una Junta de Vecinos “con el carácter de autoridad política y administrativa que vele por los intereses generales y particulares del comercio y habitantes”. Su presidente fue el Sr. Juan I. Smail, ciudadano inglés, representante de la Compañía Salitrera “La Limeña”.*

*Actualmente, La Noria es un pueblo fantasma situado en el desierto de Atacama cerca de Iquique, en la Región de Tarapacá. Fundada en 1826, se convirtió en un centro urbano de importancia regional. En sus inmediaciones había numerosas minas y salitreras. Fue uno de los asentamientos industriales más antiguos de la industria del salitre, cuyas ruinas aún se conservan.*

## **Juntas de Vecinos de Magallanes**

*Un decreto de 1885 exigía a los solicitantes de sitios del territorio de Magallanes, que debían hacer un depósito que garantizara el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los interesados al solicitar el título provisorio.*

*Por decreto N° 389, del Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización, de 10 de abril de 1907, se renovó dicha disposición y se indicó que la Junta de Vecinos debería informar del cumplimiento de las obligaciones del concesionario.*

*Esta debía ser nombrada por el Gobierno, a propuesta del gobernador respectivo “y se compondrá, siempre que fuera posible de un ingeniero al servicio del Estado y de los dos vecinos que vivan en la comuna o población y que paguen las más altas cuotas de la contribución de haberes y las mayores patentes por una profesión o industria, con tal que no sea relativa al expendio de alcohol”.*

*En consecuencia, no eran los vecinos quienes designaban a sus dirigentes, era el Gobierno. Esta situación se repitió décadas más tarde, cuando el Ministerio del Interior, nombró la primera Junta de Vecinos en Isla de Pascua.*

# 1907

# 1913

## **Junta de Vecinos de la Población Vergara y Santa Inés (Comuna de Viña del Mar)**

*En la población Vergara de Viña del Mar, el 19 de diciembre de 1909, en la residencia de Cayetano Rojas se reunieron diversos vecinos para constituir una Junta de Vecinos. Se eligió como presidente a Manuel Martínez y como secretario a Guillermo Brebrer.*

*El objetivo de la institución, según sus estatutos, eran entre otros: 1° Protección mutua de sus asociados y la ayuda al vecindario necesitado de la población...2° Fomentar la moralidad e instrucción en el barrio, creando escuelas nocturnas con ese objeto; 3° Procurar por todos los medios posibles apartar del vicio de la embriaguez a los asociados y al barrio en general, creando para este objeto centros recreativos y morales; 4° Crear una Brigada de Bomberos con sus útiles y material...9° Proporcionar a los habitantes de la población, fiestas honestas y moralizadoras en el Aniversario Patrio y en los días festivos que la Junta acuerde celebrar...y 10° Mantener una biblioteca pública para proporcionar a socios y habitantes lectura amena e ilustrativa.*

*A esta Junta de Vecinos se le concedió personalidad jurídica por decreto N° 2396, del Ministerio de Justicia, promulgado el 29 de agosto de 1913.*

## **Sociedad Adelanto Local y Socorros Mutuos de la Población El Carmen (Comuna de San Joaquín).**

*En las cercanías de la población La Legua está la población El Carmen, cuyos pobladores solicitaron, en 1918, personalidad jurídica a la entidad denominada Sociedad de Adelanto Local y Socorros Mutuos de la Población El Carmen, la que fué autorizada por decreto N°1085, del Ministerio de Justicia, de 31 de julio de 1918.*

*El 11 de marzo de ese año, Hipólito Jara, constructor, pidió en una notaría de Santiago que se redujera a escritura pública los estatutos de dicha sociedad. En sus estatutos se indicó la necesidad del correcto y legal cumplimiento de las siguientes leyes: Accidentes del Trabajo, Descanso Dominical, Habitaciones para Obreros, Jornadas de horas de trabajo, Servicio Militar, Registro Civil, y Casas de préstamo prendario... Además, se proponía convocar a la celebración de un Congreso de instituciones congéneres para que de común acuerdo estudien y resuelvan los diversas problemas económicos y sociales que afectan al proletariado y busquen la fórmula más viable para combatir los vicios que degradan la dignidad humana y los juegos de azar que traen la mayor miseria al hogar del artesano, del obrero o del empleado...*

# 1918

# 1924

## **Junta de Vecinos de Adelanto Local Séptima Comuna, Maestranza**

*A las 11 de la mañana del día 31 de agosto de 1924, en el salón de honor de la Escuela Superior N° 3, situada en calle Carmen N° 518, se reunieron diversos vecinos para fundar la Junta de Vecinos de Adelanto Local Séptima Comuna Maestranza. Presidió la asamblea Miguel Arrate Larraín y actuó como secretario Manuel Correa.*

*En el curso de la reunión se dieron a conocer algunas ideas para el progreso del barrio: prolongación de las calles Rancagua, Curicó y demás que están interceptadas hasta Lira o Carmen; prolongar también la calle Angamos hasta Marcoleta y abrir una avenida en la calle Marín, de 25 metros de ancho, hasta la calle Exposición, prolongación que daría buenos resultados para hacer menos intenso el tráfico por la Alameda de las Delicias.*

*Por decreto N° 1741, del Ministerio de Justicia, promulgado el 8 de julio de 1925, se aprobaron los estatutos de esta Junta de Vecinos que entre otras finalidades especificaban: apertura de avenidas y calles y pavimentación de éstas y de veredas; barrido y aseo ordenado y constante; ayudar a la obra de mejoramiento del alumbrado eléctrico, instalando mayor número de focos y de mayor potencia en las bocacalles y avenidas, reemplazando el alumbrado a gas.*

## **Junta de Vecinos de Santiago y Valparaíso**

*Por decreto ley N° 13 publicado en el Diario Oficial de 26 de septiembre de 1924, la Junta de Gobierno presidida por el general Luis Altamirano Talavera, disolvió las Municipalidades de Santiago y Valparaíso y nombró en su lugar Intendentes Municipales y Juntas de Vecinos. Se designó como intendentes municipales a Enrique Donoso Urmeneta, en Santiago, y Carlos van Buren, en Valparaíso.*

*Los integrantes de la Junta de Vecinos de Santiago fueron: Emilio Aldunate, Augusto Vicuña Subercaseaux, Alberto Valdivieso y Domingo Santa María, disponiendo que la Junta tendrá los deberes y atribuciones que la Ley Orgánica de Municipalidades señala a los alcaldes y corporaciones.*

*En la misma norma legal se indicó que los miembros de la Junta de Vecinos de Valparaíso serían: Augusto Bruna, José Fabres Pinto, Carlos García Ledesma y Primitivo Ajagan Maruri. Tuvo las mismas funciones de la Junta de Vecinos de la capital.*

*El 3 de febrero de 1925, se publicó el decreto ley N° 225 que autorizó a la Junta de Vecinos de Santiago para enajenar diversas propiedades en la avenida La Paz, en calle Franklin y calle Aldunate.*

# 1924

# 1925

La Junta de Gobierno que gobernaba el país en 1925, por medio del decreto ley 276, del 27 de febrero de 1925, eleva a seis el número de los integrantes de la Junta de Vecinos de Santiago. Sin embargo, en esta norma legal no se menciona el nombre de los nuevos miembros. Lo mismo sucedió con el decreto ley N° 764, del 17 diciembre de 1925, que elevó a ocho el número de miembros de dicha Junta de Vecinos.

El decreto supremo N° 2380, del Ministerio del Interior, de 9 de diciembre de 1926, autorizó a la Junta de Vecinos de Santiago para contratar un empréstito por un millón de dólares. Esto según lo dispuesto en el artículo 68 y 3 transitorio del Decreto Ley N° 740, de 7 de diciembre de 1925 y el acuerdo del Consejo de Ministro del Despacho.

El texto de decreto señaló: “Queda autorizada la Junta de Vecinos de Santiago para contratar un empréstito por la suma de un millón de dólares oro americano o su equivalente en moneda nacional chilena, a un interés que no exceda del ocho por ciento anual, en conformidad a las condiciones establecidas en el acuerdo tomado con este objeto por la referida Junta, con fecha 24 de noviembre último y de las disposiciones que rijan sobre la materia, debiendo hacerse el servicio de dicho empréstito por cuenta exclusiva de la Municipalidad respectiva, sin responsabilidad alguna del Fisco”.

## **Junta de Vecinos de Providencia**

Por decreto ley N° 54, publicado en el Diario Oficial del 23 de octubre de 1924, se disolvió la Municipalidad de Providencia, por la Junta de Gobierno que gobernaba en la época y se formó una Junta de Vecinos.

El 14 de julio de 1926, un grupo de parlamentarios envió una carta a Maximiliano Ibáñez, Ministro del Interior, señalando: “Los diputados conservadores por Santiago se toman la libertad de rogar al Sr. Ministro del Interior, que se sirva designar al Luis G. Middleton C. en la vacante dejada por el Sr. Enrique Fhermann como miembro de la Junta de Vecinos de la comuna de Providencia. Firmaban la misiva los diputados: Rafael Luis Gumucio, José Luis Sepúlveda, Fernando Varas y Elías Errázuriz L.

En el Diario Oficial del día 31 de junio de 1926, se publicó el decreto supremo N° 1892, del Ministerio del Interior, que señaló: “Encontrándose vacante un cargo de miembro de la Junta de Vecinos de la comuna de Providencia, del departamento de Santiago, por renuncia de don Enrique Fhermann...nómbrese al señor don Luis G. Middleton C. para que integre la citada Junta de Vecinos”. Luis G. Middleton, fue médico otorrinolaringólogo, fundador, en 1940, de la Compañía de Bomberos N° 13, además fue regidor y hoy una calle lleva su nombre en dicha comuna.

# 1926

# 1926

## **Junta de Vecinos de Vilcún**

*El 18 de octubre de 1926, en conformidad al Decreto Ley N° 740 de 15 de diciembre de 1925, sobre organización y atribuciones de las Municipalidades, se promulgó el decreto N° 3677, del Ministerio del Interior, que creó la Junta de Vecinos de Vilcún, en la Región de la Araucanía.*

*En dicho decreto se señaló: “Nómbrese una Junta de Vecinos compuesta de los señores Pablo Luer, Tobías Gómez, Tomas Mackay, Carlos Keller y Jovino Zárate, para que tenga a su cargo la administración de los servicios municipales de la comuna de Vilcún, del departamento de Temuco”.*

*Antes, por decreto N° 4267, del 20 de agosto de 1925, se había creado la comuna de Vilcún, al modificarse la sub-división administrativa del Departamento de Temuco, abarcando las subdelegaciones 14a Vilcún y 15a San Patricio. Uno de los impulsores de la creación de la comuna fue el senador demócrata Artemio Gutiérrez. Los vecinos de Vilcún habían solicitado la creación de la comuna ya que se encontraba en completo abandono, a pesar de ser una zona rica en madera. En 1926 se crearon numerosas Juntas de Vecinos en diversas comunas del territorio nacional.*

## **Junta de Vecinos de Isla de Pascua**

*En la ley N° 16.441 de 1 de marzo de 1966 que crea el Departamento de Isla de Pascua, en su artículo 1° transitorio se indicó: “Autorízase al Presidente de la República para nombrar una Junta de Vecinos en la nueva comuna-subdelegación de Isla de Pascua, compuesta de siete miembros, a uno de los cuales designará Alcalde. Esta Junta de Vecinos tendrá a su cargo la administración comunal hasta que entre en funciones la Municipalidad que deberá elegirse en forma ordinaria, de acuerdo con la Ley de Elecciones”.*

*En octubre de 1964, el Poder Ejecutivo presentó al Congreso Nacional un proyecto de ley que crea la Comuna Subdelegación de Isla de Pascua y consulta diversas medidas tendientes al desarrollo de la Isla, además el Presidente de la República aceptó las demandas de los isleños, dando a conocer que Rapa Nui pasaría a depender de la administración civil, lo que se concreta finalmente en 1965.*

*El 11 de marzo de 1965, se dicta el decreto supremo N° 455, que nombra los miembros de la Junta de Vecinos de la comuna –subdelegación de Isla de Pascua “a fin de que se haga cargo de la administración comunal a contar desde esta fecha”. Se nombró a don Miguel Teao Riroroko en el cargo de alcalde.*

# 1965





*Presidente Eduardo Frei Montalva se dirige a los asistentes al acto de promulgación de la Ley de Juntas de Vecinos. Valparaíso 19 de julio 1968. Archivo CMEFM.*



# Debate parlamentario de la Ley 16.880 de 1968 sobre las Juntas de Vecinos: el desafío de la política por incluir a los sectores periféricos

*Carlos Medel M.\* y Mauricio Holz G.\*\**

## **Introducción**

El presente capítulo analiza los principales nudos del debate en torno al proyecto de ley que culminó en la Ley N° 16.880 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, presentando los puntos de vista de los parlamentarios de la época y explicitando las principales tensiones argumentativas. Los autores nos hemos propuesto exponer la discusión examinando las diversas aristas de cada nudo argumentativo, sin tomar posición ideológica en favor de ninguna postura.

Considerando que el primer proyecto de ley ingresado a la Cámara de Diputados que pretendía otorgarle rango legal a las juntas de vecinos fue una moción parlamentaria del 24 de junio de 1964, y que la Ley N° 16.880 fue finalmente promulgada el 7 de agosto de 1968, el capítulo comienza describiendo de forma sucinta la conformación del Congreso Nacional en el periodo que duró la discusión del proyecto.

Con el objetivo de contextualizar la importancia que se le dio en ese momento al reconocimiento legal de las juntas de vecinos, se continúa describiendo la que se podría llamar la “función social” que los parlamentarios de la época le atribuyeron al proyecto. Adelantándonos brevemente, se veía en las juntas de vecinos un mecanismo que podía hacer frente a lo que diagnosticaron como una “crisis institucional-administrativa de la política”, pues esta se mostraba incapaz de recoger y dar un curso institucional a las demandas de crecientes grupos de habitantes de las periferias urbanas que requerían, por parte del Estado, diversas “obras de adelanto” —como la regularización de terrenos, de viviendas, la pavimentación de calles, la conexión al agua potable, alcantarillado, electricidad, etcétera—.

---

\* Sociólogo, Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional.

\*\* Economista, Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional.

Luego, se presentan los principales aspectos del proyecto de ley que comenzó a discutirse en la Sala de la Cámara de Diputados el 28 de junio de 1966. Como se verá, se trata de la moción ingresada en 1964, tramitada por la Comisión de Gobierno Interior a la cual el Ejecutivo realizó indicaciones —modificaciones— relevantes. El objetivo de esta sección es exhibir los aspectos de fondo del proyecto —nuevas atribuciones, funciones y responsabilidades que se le otorgaban a las juntas de vecinos—antes de comenzar su discusión en la Sala.

Finalmente, se exponen las principales aristas del debate parlamentario propiamente tal, recreando los puntos de vista y las tensiones argumentativas generadas en los distintos conglomerados políticos de la época.

### 1. La conformación del Congreso Nacional durante la discusión del proyecto de ley

Con la obtención de 56,09% de los votos, en la elección presidencial de 1964 el triunfador fue el demócrata cristiano Eduardo Frei Montalva. Lo siguieron a cierta distancia Salvador Allende, con el 38,93%, y Julio Durán, con el 4,98% de la votación.

En tanto, en las elecciones parlamentarias de 1965 y con el eslogan “Un Parlamento para Frei”, la Democracia Cristiana logró obtener 82 diputados y la primera fuerza en el Senado con 12 senadores. Sin embargo, como muestran las Figuras 1 y 2, pese a que la Democracia Cristiana contaba con la mayoría en la Cámara de Diputados, no contaba con ella en el Senado.

**Cuadro 1. Cantidad de escaños según partido político**

	DIPUTADOS	SENADORES
Partido Conservador	3	2
Partido Socialista de Chile	15	6
Partido Comunista de Chile	17	6
Partido Radical	21	11
Partido Liberal	6	5
Partido Democrático Nacional	2	1
Partido Demócrata Cristiano	82	12
Vanguardia Nacional del Pueblo		1
Acción Popular Independiente		1
<b>TOTAL</b>	146	45

## 2. ¿Por qué se consideró necesario reconocer legalmente a las juntas de vecinos?

La que luego de su tramitación legislativa —en agosto de 1968— se convirtió en la Ley N° 16.880 ingresó en su origen como una moción de los diputados de la Democracia Cristiana Alberto Jerez, Renán Fuentealba, Hugo Ballesteros, Ricardo Valenzuela, Pedro Muga, Juan Argandoña y Graciela Lacoste, y empezó a discutirse el 24 de junio de 1964 (1, p. 737).<sup>1</sup>

En los fundamentos de dicha moción se recogían argumentos de diverso carácter que buscaban justificar la importancia del reconocimiento legal de las juntas de vecinos. Entre ellos, el más preponderante era el hecho de que tanto la significativa migración del campo a la ciudad como el aumento demográfico de la población de la época habían generado una aglomeración de grupos de habitantes situados en la periferia de las ciudades. Así, la moción señalaba que:

es un hecho por todos conocido, [que] el proceso de extensión urbana que está operando desde hace algunos años en el país, a raíz del cual han surgido en la periferia de las grandes ciudades las llamadas poblaciones “marginales o callampas” [...]. Si a esto añadimos el fenómeno universal de la llamada explosión demográfica, que afecta en forma aguda a América Latina y consecuentemente a Chile, podemos explicarnos el nacimiento de verdaderas ciudades yuxtapuestas a las grandes urbes, como el caso de la población José María Caro, que ella sola tiene más de cien mil habitantes, población que a pesar de ser más numerosa que la de algunas ciudades de Chile, carece de los elementos mínimos de la civilización, el teléfono, hospital, etcétera. (1, p. 736)

Se trataba de un problema de origen demográfico-migratorio que había provocado “la multiplicación y el agravamiento de problemas sociales que se tornan angustiosos” (1, p. 736). El punto clave de este diagnóstico es que identificaba una “crisis institucional” de la política, ya que las “viejas estructuras administrativas” no habían sido capaces de integrar a estas masas de ciudadanos:

El país no está preparado para abordar en forma integral y plena el problema de integración de estos sectores a la vida civilizada; las viejas estructuras administrativas no pueden servir de cauce para incorporar a estas grandes masas de ciudadanos a la vida colectiva, las municipalidades vieron desbordada

---

1 En adelante se cita exclusivamente la Historia de la Ley, publicada por el Departamento de Servicios Legislativos y Documentales de la Biblioteca del Congreso Nacional. Para hacer menos engorrosa su lectura, las citas al documento se realizarán de manera abreviada. De esta forma, la referencia señalará primero el volumen citado y luego la página.

su capacidad de atención y los ministerios y servicios de utilidad pública han sido incapaces de prestar una atención efectiva a esta enorme cantidad de familias que viven en las afueras de las ciudades. (1, p. 737)

Todo lo anterior, sostenían, había empujado “a muchos grupos ciudadanos a una solución extrema, a invadir terrenos ajenos, generalmente eriazos para poder lograr de esta forma conquistar aunque sea un pedazo de terreno y atraer la atención de los poderes públicos hacia la solución de sus problemas” (1, p. 737).

Al tramitar la moción, el Parlamento debatió la manera en que el sistema político debía modificar su estructura administrativa, para hacerla más efectiva en la inclusión de las personas que no podían acceder a los “elementos mínimos de la civilización”. El debate se llevó a cabo en términos territoriales: cómo integrar a la ciudad a los sectores periféricos; cómo hacer que “las afueras de la ciudad” dejaran de serlo y se transformaran también en “ciudad”, en suma, cómo llevar la “ciudadanía” hasta los nuevos sectores periféricos.

Previo a la ley, los habitantes de los sectores periféricos se habían organizado de manera “espontánea”, “naturalmente”, al margen de la legalidad y de las instituciones que no lograban incorporarlos: “Estos organismos naturales a través de los cuales, vastos sectores del país, en especial gente modesta, han mostrado un gran espíritu de superación y solidaridad social, hasta ahora son desconocidos por la ley chilena, e incluso se les niega el derecho a denominarse juntas de vecinos” (1, p. 737).

En definitiva, la moción señalaba que la “crisis de la organización administrativa del país, tanto en la esfera comunal como en la nacional, se debe en gran parte a la ausencia de una efectiva vinculación con las comunidades a que dicha organización debe servir, a que muchas veces las necesidades de una región desbordan la capacidad de acción de las actuales estructuras administrativas” (1, p. 737).

Como reacción al diagnóstico señalado, el proyecto de ley, que iniciaba su tramitación, tenía por principal objetivo “incorporar plenamente a la vida institucional del país a estas organizaciones espontáneas”, buscando “fomentar a través de estos organismos el desarrollo pleno e integral de las comunidades agrupadas en torno a las juntas de vecinos, dotándolas de los medios legales y económicos adecuados para cumplir dicho fin, e integrar esas organizaciones a la labor de las municipalidades, con lo cual se vitalizarían grandemente estas últimas” (1, p. 738).

Por su parte, al ingresar indicaciones el 2 de febrero de 1966, el Ejecutivo planteó el problema en concordancia con los fundamentos de la moción original:

Se trata, en suma y como lo hemos señalado en otras oportunidades, de una verdadera desconexión entre la comunidad y las autoridades, en el plano nacional, provincial y comunal, con el resultado de que frecuentemente la autoridad proyecta y ejecuta desconociendo las realidades y necesidades de los grupos afectados. El reconocimiento de las organizaciones y su estructuración en marcos reglamentarios eficaces y expeditos permitirá que la base comunitaria pueda expresarse e influir en forma determinante en las decisiones que la afectan, al establecerse entre ellas y la autoridad un nexo jurídico con funciones taxativas y precisas. (1, p. 5.295)

### **3. Ejes de la discusión en el Parlamento**

Después de haber presentado el espíritu del debate legislativo que dio reconocimiento legal a las juntas de vecinos, cabe ahora intentar equilibrar dos factores esenciales de su desarrollo: por una parte, las posiciones y el debate propiamente tal desarrollado por los parlamentarios y, por otra, los elementos esenciales de la tramitación formal del proyecto de ley (moción original, indicaciones del Ejecutivo, votaciones, etcétera). Pues la forma que finalmente tomó la Ley 18.660 en 1968 se fraguó según la interacción de estos dos factores en el Parlamento.

#### **3.1 Principales aspectos del proyecto discutido en Sala**

Como se señaló, la primera moción que buscaba reconocer legalmente a las juntas de vecinos fue ingresada por los diputados de la Democracia Cristiana Alberto Jerez, Renán Fuentealba, Hugo Ballesteros, Ricardo Valenzuela, Pedro Muga, Juan Argandoña y Graciela Lacoste. Recordemos también que esta moción empezó a discutirse el 24 de junio de 1964 (1, p. 737), y que fue tramitada por la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara de Diputados, la cual emitió su informe (con modificaciones al proyecto original) el 6 de octubre de 1965. Luego, el 2 de febrero de 1966, el Ejecutivo ingresó indicaciones de consideración al proyecto que había emanado de la Comisión de Gobierno Interior. Finalmente, el 10 de febrero de 1966 el diputado informante de la Comisión de Gobierno Interior, Hugo Ballesteros, dio cuenta ante la Sala de la Cámara de Diputados del proyecto de ley que sometió a discusión.

Los principales aspectos del proyecto de ley (boletín N° 10.455) discutidos en la Sala de la Cámara de Diputados fueron: la definición legal de las juntas como entidades organizacionales, el otorgamiento de autonomía en su constitución y organización interna, y una serie de funciones, atribuciones y responsabilidades clave, y de beneficios económicos y tributarios que les permitieran ejercer dicha autonomía.

De esto modo, en su artículo 1° el proyecto establecía el reconocimiento legal a las juntas de vecinos entendidas de la siguiente manera: “La ley reconoce a las juntas de vecinos como una expresión de solidaridad y organización del pueblo en el ámbito territorial y como colaboradoras de la autoridad del Estado y de las municipalidades” (1, p. 5.771).

A su vez, otros artículos le entregaban diversas funciones a las juntas, enfatizando su autonomía en su constitución y organización interna. Así, para la constitución de las juntas de vecinos, el artículo 2° planteaba: “cada municipalidad deberá determinar los barrios, poblaciones o sectores naturales que componen el territorio jurisdiccional de las respectivas juntas de vecinos, que existan o deban existir en la comuna, dentro de los 120 días siguientes a la promulgación de la presente ley” (1, p. 5.771). En tanto, el artículo 8° señalaba:

las juntas de vecinos se darán un estatuto acordado por ellas mismas, en el cual deberán contenerse, necesariamente, el nombre y domicilio de la junta; las condiciones en que podrán incorporarse nuevos miembros, los que necesariamente, deberán tener su habitación en la unidad vecinal; los derechos y obligaciones de estos, como también las causales por las que podrán ser excluidos y la forma de hacer dicha exclusión; indicarán, además, los estatutos, los medios que arbitrará la Junta para obtener recursos y la forma de fijar las cuotas ordinarias y extraordinarias con que contribuirán sus asociados. (1, pp. 5.766-5.767)

Finalmente, también en relación con la autonomía de su organización interna, el artículo 11° indicaba que las elecciones de las juntas “se ceñirán a las normas que establezca el reglamento de esta ley y a los estatutos de la junta respectiva, y en ella podrán participar todos los vecinos que vivan o tengan algún negocio o industria en el sector, y sean mayores de 18 años de edad” (1, p. 5.768).

Además de entregarles autonomía, el proyecto les otorgaba funciones clave para que cada junta de vecinos llevara a cabo las “obras de adelanto” que considerara relevantes. De esta manera, el artículo 18° señalaba:

las juntas de vecinos pueden ejecutar en sus respectivos barrios, por sí mismas y por sus propios medios, las obras de adelanto que crean convenientes, para las cuales pedirán a la municipalidad o al servicio público correspondiente su aprobación previa, la que deberá concederse siempre que dichas obras no contravengan el plano regulador.

Para evitar que las obras se entramparan en la burocracia, el proyecto estimaba el siguiente procedimiento: “Esta autorización se entenderá en todo caso concedida, si transcurridos treinta días desde la primera reunión que celebre la municipalidad después de presentada la solicitud, ella no ha resuelto expresamente su rechazo” (1, pp. 5.769-5.770).

El proyecto de ley también entregaba una serie de atribuciones y responsabilidades a las juntas, las que comprendían tres ejes: (1) promover el progreso urbanístico, (2) procurar el progreso moral y cultural del barrio y (3) procurar el desarrollo de un espíritu de comunidad y solidaridad social entre los vecinos. Al respecto el artículo 13° señalaba:

#### Artículo 13. Corresponderá a las Juntas de Vecinos:

- 1) Promover el progreso urbanístico del respectivo barrio, y para ello deberán:
  - a) preparar un plan anual de obras de urbanización y mejoramiento, en el que se señalará el orden de precedencia que, a su juicio, debe darse a su realización [...];
  - b) preparar un presupuesto aproximado de los costos de ejecución de las obras comprendidas en su plan, y
  - c) determinar la contribución con que la Junta concurrirá a la ejecución de las obras del plan, sea éste en dinero, materiales o trabajo de los propios vecinos [...].
- 2) Procurar el progreso moral y cultural del barrio; y con este fin, podrán:
  - a) promover la organización de corporaciones de derecho privado, tales como Centros Culturales, Conjuntos Corales, Grupos de Teatro, Clubes Deportivos, Centros de Madres, etc.; y prestar a dichas corporaciones ayuda económica y técnica [...];
  - b) auspiciar cursos y conferencias para los vecinos del lugar, con la colaboración de organismos universitarios o profesionales, de las escuelas de la localidad y de cualquier otra organización.
- 3) Procurar el desarrollo de un espíritu de comunidad entre los vecinos y de solidaridad social; y al efecto podrán:

- a) realizar en representación de los pobladores o vecinos todos los actos, contratos y gestiones que sean necesarias para la regulación del dominio de los vecinos sobre los inmuebles que ocupan; para la urbanización de sus barrios, contratando los créditos que sean necesarios con Bancos nacionales u organismos internacionales [...];
- b) promover la formación de sociedades cooperativas, mutualistas, Centros de Madres, Fondos de auxilio recíproco, etc.;
- c) crear dispensarios y postas de primeros auxilios; y
- d) crear o auspiciar consultorios jurídicos y otros de utilidad social. (1, p. 5.768)

Otro aspecto relevante lo constituía una serie de beneficios económicos y exenciones tributarias que el proyecto otorgaba a las juntas de vecinos. Sin más, el mismo artículo 18° señalaba: “Las autorizaciones que otorguen las municipalidades para las obras a que se refiere este artículo estarán exentas del pago de todo impuesto municipal y de todo impuesto” (1, p. 5.770). Además, señalaba que las municipalidades estaban “obligadas a prestar la asistencia técnica que las juntas de vecinos les requieran para la ejecución de las obras a las que el presente artículo se refiere” (1, p. 5.770).

Respecto a la construcción de las sedes sociales, el artículo 20° señalaba, por un lado, que las juntas de vecinos podían “acogerse a las disposiciones del D.F.L. N°2, de 1959, y a sus modificaciones posteriores para la construcción de sus sedes sociales” y, por el otro, que sus edificios gozarían “de los beneficios tributarios que esa ley establece por el término de 20 años, cualquiera que sea la superficie edificada”. Además, el artículo 25° facultaba “al Presidente de la República para que en el Presupuesto Ordinario de la Nación disponga anualmente recursos destinados a la construcción, habilitación y *alhajamiento* de sedes para las juntas de vecinos, pudiendo a la vez acordar con estas la forma y condiciones en que se procederá a su enajenación, facultándose para omitir a este respecto las disposiciones legales sobre la materia”. Finalmente, el mismo artículo 25° facultaba “al Fisco, Corporación de la Vivienda, municipalidades y, en general, entidades que fueren dueñas de poblaciones o terrenos, para enajenar y transferir predios a las juntas vecinales, a fin de que en ella levanten estas sedes sociales” (1, p. 5.771).

El reconocimiento legal, las nuevas funciones y responsabilidades, los beneficios económicos y tributarios fueron parte fundamental del debate en las Salas de la Cámara y el Senado. Así, por ejemplo, el otorgamiento de mayor



“autonomía” y “nuevas atribuciones” para las juntas también fue entendido como un aspecto problemático para quienes pensaban que, en realidad, se estaban duplicando las funciones entre la municipalidad y las juntas de vecinos.

### 3.2 El debate en la Sala de la Cámara de Diputados y del Senado

La Comisión de Gobierno Interior de la Cámara de Diputados eligió a Jorge Santibáñez —de la Democracia Cristiana— como diputado informante del proyecto ante la Sala. En su presentación del proyecto, el diputado Santibáñez abrió el debate enfatizando la importancia de reconocer legalmente a las organizaciones comunitarias para incluir de manera democrática a todos los sectores de la sociedad, pues Chile había vivido “durante más de 150 años sin proporcionar a los amplios sectores populares la oportunidad de real organización” (1, p. 5.771). Señaló además que el proyecto constituía la “primera vez en la historia de Chile que se entrega al pueblo organizado libremente las herramientas que le permitan abrirse su propio camino y construir su propio destino” (1, p. 1329). Y continuó indicando que:

la revolución, en el sentido del cambio profundo que todos los chilenos anhelamos para que terminen las condiciones de miseria en que vive la inmensa mayoría de los chilenos, comenzará realmente cuando nazcan y se robustezcan los organismos de base, cuando el pueblo tenga la posibilidad de organizarse, de expresarse y de demostrar su poder [...]. Sólo en esta medida será posible realizar auténticamente los anhelos democráticos que no consisten en que el pueblo concurra a las elecciones cada cierto tiempo, a delegar su opinión en algún gobernante que elige, sino que consiste, principalmente, en que el pueblo pueda opinar, a través de sus propios organismos de expresión, en que el pueblo demuestre con capacidad, con esfuerzo y con sacrificio, que es capaz y que puede aportar la nueva mentalidad que se puede dar al Chile nuevo que tenemos que crear. (1, pp. 5.771-5.772)

Los nudos argumentativos más relevantes del debate que siguieron a esta presentación se pueden resumir del siguiente modo:

#### **a. Juntas de vecinos: ¿alta autonomía o duplicación de las funciones municipales?**

En la discusión en el Congreso, las nuevas facultades que el proyecto les entregaba a las juntas de vecinos fueron abordadas, fundamentalmente, desde

dos posturas contrapuestas. Por una parte, se consideraron dichas atribuciones y funciones como portadoras de una autonomía importante para las juntas de vecinos, que permitiría profundizar la democracia, pues los habitantes de los sectores periféricos podrían elevar sus inquietudes y llevar a cabo las “obras de adelanto” que necesitaban con mayor urgencia por medio de las juntas. Pero por la otra parte, un grupo de parlamentarios veía en estas nuevas atribuciones y funciones una duplicación de las funciones propias de las municipalidades, lo que conduciría a un desorden administrativo, además de pasar por alto un cargo de elección popular —el del alcalde—, privilegiando a cargos designados por el Ejecutivo —intendentes y gobernadores—.

Así, el diputado informante de la Comisión de Hacienda, Luis Maira —demócrata cristiano—, al dar cuenta del proyecto ante la Sala de la Cámara de Diputados señalaba:

cuando se plantea la cuestión de la relación que existe entre las juntas de vecinos, institución del pueblo, con otras comunidades o algún sistema de comunidades, como la expresión de hombres libres dentro del Estado chileno, es necesario, fundamentalmente, destacar la connotación básica del concepto de estas instituciones que reconoce la ley, que es la idea de la autonomía. Esa autonomía se expresa frente al poder central, representado por el Poder Ejecutivo, el gobierno central; y frente al poder local, representado, dentro de nuestro sistema institucional, por la idea del municipio. Esa autonomía, esa libertad de operaciones, se ejerce frente a ambos y en relación con ellas. (1, p. 1.333)

Continuaba afirmando que “la idea básica, el concepto directriz del proyecto que discute esta tarde la Honorable Cámara, es la idea de la autonomía institucional del pueblo, que nace por la voluntad libre de sus asociados y que se expresa, sin tutelajes ni reglamentaciones, frente a todos los Poderes del Estado” (1, p. 1.333).

En una postura similar el diputado informante de la Comisión de Gobierno Interior, Jorge Santibáñez, señaló ante la Sala que:

no pretende el proyecto, ni se desprende de ninguna de sus disposiciones, la intención de obstaculizar o de reemplazar, total o parcialmente, a ningún tipo de autoridad, ni menos las prerrogativas que la legislación vigente entrega al poder comunal. Lo que se quiere es que, si por un lado existe una línea de autoridad: presidente de la República, ministerios, servicios, municipalidades, etcétera, exista también, por otro, una línea que represente a la comunidad organizada. De esta manera, empezando desde abajo, se abre una vía legal de colaboración permanente entre los organismos de base, representados por la unión comunal

de juntas de vecinos y la municipalidad respectiva, para el estudio de los problemas cuya solución se encuentra en ese nivel básico. (1, p. 1.333)

En contrapartida, el diputado Alberto Naudón —del Partido Radical— manifestó lo que él consideraba una duplicación de funciones entre las juntas de vecinos y las municipalidades:

habríamos visto con mucho agrado si en este proyecto, el control y vigilancia de las juntas de vecinos hubiera quedado entregada a las municipalidades. Por lo demás, en este proyecto, se viene repitiendo respecto de las juntas de vecinos, las mismas atribuciones que la Ley sobre Organizaciones y Atribuciones de las Municipalidades entrega a dichos organismos. (1, p. 1.341)

Además, estimaba que la dualidad de facultades traería “como consecuencia una perturbación en la administración comunal, sin perjuicio de sus implicancias constitucionales” (1, p. 1.343).

El diputado Gustavo Lorca —del Partido Nacional— también criticaba lo que consideraba una dualidad de funciones. En su postura, si un organismo público no estaba cumpliendo adecuadamente su función, correspondía modificar el funcionamiento de ese mismo organismo, y no crear otro que funcionara en paralelo. De acuerdo con el diputado Lorca:

el Presidente de la República afirma que existe una verdadera crisis institucional, pues las autoridades no interpretan debidamente los deseos y aspiraciones de la población. Si los diferentes órganos del Estado no cumplen adecuadamente su misión de satisfacer las necesidades colectivas, un principio de lógica elemental señala que es necesario mejorar y perfeccionar dichos órganos, a fin de que actúen de acuerdo con el papel que les corresponde y que les señala la Carta fundamental; pero no entrar a crear organismos en el sentido de que van a ejercer actividades paralelas a los ya existentes, con los resultados funestos que ya se conocen en nuestra administración [...]. Esto se resuelve, las más de las veces, en la total inacción, ya que el administrado no sabe a quién dirigirse para que le resuelva su problema; y esto lleva casi siempre a la irresponsabilidad de los servicios. (1, p. 1.362)

Más avanzado el debate, el mismo diputado Lorca afirmó que, además de la dualidad de funciones, el proyecto pretendía crear una estructura administrativa demasiado compleja de gestionar, lo que llevaría a perder el sentido de unidad en cada comuna:

Nos parece tan complejo y difícil el sistema ideado que lo hará prácticamente imposible de aplicar. [...] hará que cada [junta de vecinos] trate de que su programa prevalezca sobre el de la otra, y se perderá el sentido de unidad que debe darse a las obras de progreso que abarca el proceso de cada comuna. (1, p. 1.364)

En la misma línea, señaló que:

cuando se discutan estos problemas, conjuntamente, entre quinientas o seiscientas juntas de vecinos, ¿qué acontecerá? Lo lógico es que tendrán que intervenir los intereses de cada junta. Cada una de estas unidades vecinales deseará expresar su pensamiento y, naturalmente, todas lo harán. Si en la Cámara, donde somos 147 Diputados, se producen debates tan acalorados y las incidencias que todos conocemos, ¿qué va a ocurrir en esa especie de congreso —por así decirlo— multiplicado por diez? (1, p. 1.381)

En respuesta a las críticas sobre duplicidad de funciones, el diputado informante de la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara de Diputados, Jorge Santibáñez señaló que más que duplicidad o reemplazo de un organismo por otro, se trataba de un trabajo complementario:

por ejemplo, si se analiza el N° 2 del artículo 22° [...] que fija la participación de las juntas de vecinos en la forma de invertir los fondos correspondientes a obras de la comuna, se ve de manera muy clara, que todo esto no es otra cosa que una labor de colaboración, una labor de conjunto, una labor en común, que realizarán las instituciones vecinales y las municipalidades. Muy lejos de restar atribuciones a las municipalidades, los propios vecinos aportarán una contribución en dinero, materiales o trabajo para la ejecución de esas obras. (1, p. 1.343)

Luego, el diputado Santibáñez se refirió a la función de colaborar en la fiscalización de los precios de los productos básicos que el proyecto entregaba a las juntas:

Es evidente que la fiscalización de precios es una tarea que corresponde a la DIRINCO; pero, naturalmente, es interesante que la comunidad organizada trabaje junto a ella en esta labor, así como colaborará en la fiscalización de la extracción de basuras, en el control sanitario de locales de expendio de artículos alimenticios, etcétera. No se trata sino de una labor de desarrollo conjunto, de un esfuerzo combinado de la actividad de los organismos del Estado y de las municipalidades con la actividad del pueblo organizado a través de las juntas de vecinos. No hay en esto nada inconstitucional, ni nada que deba extrañar al Honorable señor Naudón. (1, p. 1.344)

También de la postura de que no existiría duplicidad de funciones entre las juntas y las municipalidades, el diputado Ricardo Valenzuela —de la Democracia Cristiana— señaló:

Nosotros estimamos que no existe contraposición entre las juntas de vecinos y los municipios. Por el contrario, se pretende la integración de la comunidad a través de estas juntas de vecinos, para que la municipalidad, a su vez, pueda realizar su función, específicamente consagrada en la Constitución Política del Estado y en la ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades; y, en esta forma, pueda efectuarse una verdadera y efectiva labor de progreso comunal [...]. Porque en lo que se refiere a las obras y los planes de adelanto local, estos podrán aprobarse y ejecutarse en conjunto entre el municipio y la unión vecinal de juntas de vecinos, lo cual significará la satisfacción de aspiraciones que emanan de la base misma del pueblo, en beneficio comunal. (1, p. 1.352)

#### **b. Organización administrativa a nivel nacional: ¿mayor descentralización o profundización del centralismo?**

La eventual merma de la figura municipal se debatió a propósito de la organización a escala nacional que el proyecto otorgaba a las juntas de vecinos. Así, el artículo 44° del proyecto, ingresado como indicación del Ejecutivo, señalaba que las juntas podían “estructurarse a nivel de la comuna, en uniones comunales; a nivel de la provincia o región, en federaciones provinciales o regionales, y a nivel nacional, en confederaciones” (1, p. 5.304).

Quienes se oponían a este artículo argumentaban que al adoptar una estructura nacional, las juntas de vecinos sobrepasarían las facultades de las municipalidades, lo cual se potenciaba aún más al entregarle atribuciones con las cuales no contaban las municipalidades como, por ejemplo, la posibilidad de contratar préstamos con bancos nacionales e internacionales. En contraposición, los defensores del proyecto sostenían que la estructura nacional que adoptarían las juntas tenía directa relación con la importancia que se buscaba otorgar a las organizaciones comunitarias. En esta postura, la estructura nacional de las juntas era vista como una manera de empoderarlas lo más posible y no como una merma de las facultades municipales. El diputado informante de la Comisión de Gobierno Interior lo planteó en los siguientes términos:

a través de este proyecto, se pretende organizar al pueblo hasta su más alto nivel, tarea que está muy encima del rol y de la acción que corresponde a las municipalidades. Por eso, creo que no existe ningún ámbito deliberado de

entorpecer la labor municipal. Por el contrario, a través de este proyecto de ley, si los regidores y alcaldes lo comprenden, se ponen a la cabeza de sus respectivas comunidades y aprovechan esta organización del pueblo y el esfuerzo de toda la población para solucionar sus problemas. (1, p. 1.747)

Sin embargo, varios diputados criticaron lo que, a su juicio, constituía un debilitamiento de las municipalidades y la posibilidad de utilizar políticamente la mencionada estructura nacional de las juntas de vecinos. Así, el diputado radical Samuel Fuentes señaló:

Cuando sostuve que a las juntas de vecinos el Gobierno les daba mucho más respaldo que a las municipalidades, no estaba equivocado. En la ley N° 11.860 no hay ninguna disposición que permita al Estado avalar a las municipalidades de Chile para obtener empréstitos. Sin embargo, este proyecto establece que las juntas de vecinos podrán contratar los créditos que sean necesarios en instituciones bancarias nacionales u organismos internacionales; el Estado, los organismos públicos, semifiscales y de administración autónoma en que el Estado tenga aportes de capital y las municipalidades podrán avalar estas obligaciones. (1, p. 1.408)

Por su parte, el diputado Alberto Naudón planteó:

la idea de organizar a los vecinos, de reglamentar y conceder derechos e imponer obligaciones a las juntas que formen, las aceptamos plenamente; pero no podemos permitir que, con el pretexto de organizar a los vecinos, se prive a las municipalidades, genuina expresión de los habitantes de una comuna, de las atribuciones que aún les restan, con el agravante de que, en la forma en que lo hace el proyecto, creemos organizaciones inoperantes, que entrarán en la lucha con la municipalidad porque no dependerán de ellas sino del Gobierno. (1, p. 1.400)

En un sentido similar, el diputado Clemente Fuentealba —del Partido Radical— estimó que:

mediante esta iniciativa, se está despojando, como decía mi Honorable colega Naudón, a las municipalidades de atribuciones que actualmente tienen. Creo necesario tener en cuenta que, si este proyecto fuera el mismo que conoció la Honorable Cámara en principio<sup>2</sup>, no tendríamos ninguna dificultad en apoyarlo, pero no podemos dar atribuciones a funcionarios de este Gobierno que están procediendo en forma proselitista. (1, p. 1.346 y 1.347)

---

2 La moción original no consideraba ni la estructura nacional de las juntas de vecinos, ni hacerlas depender del Ministerio del Interior. Ambas modificaciones fueron introducidas por el Ejecutivo, como indicaciones.

En su intervención el diputado socialista Mario Palestro defendió el rol histórico que, según señaló, había tenido la organización municipal en Chile:

Para nosotros, si existe alguna institución del sistema imperante que debe sobrevivir a cualquier cambio de estructura, acondicionada a las necesidades del instante histórico, es la institución municipal, porque ella no es lucubración de escritorio ni invención de nadie, y emerge dentro del propio convivir humano, por la interrelación de la vida de los hombres unidos, al fin, por las necesidades comunes al vecino inmediato y al comarcano. (1, p. 1.385)

Luego expuso su punto de vista respecto del proyecto en discusión:

el proyecto en debate, bajo el disfraz de la organización de las masas, comienza por debilitar al municipio, y en su desvarío fascitizante desemboca en una conscripción regimentada del pueblo para darle una organización estatal rígida, controlada, fiscalizada, dirigida y manejada por un todopoderoso organismo burocrático a nivel presidencial, llamado desvergonzadamente Consejo de Promoción Popular. (1, p. 1.384)

El diputado del Partido Liberal, Gustavo Lorca, también expuso sus críticas al mencionado artículo 34°:

esta es una de las críticas más importantes que se pueden hacer al proyecto, ya que en otras materias, evidentemente, sus disposiciones son muy convenientes. Pero aquella circunstancia es de una gravedad extraordinaria, por cuanto las juntas de vecinos, según el artículo 34°, lisa y llanamente, quedan sometidas al poder central. O sea, se aplica un sistema eminentemente centralizador. (1, p. 1.350)

En contraposición a esta mirada crítica del artículo 44°, diversos parlamentarios expresaron su apoyo a la estructura nacional de las juntas de vecinos. Sostenían que dicha estructura se fundamentaba precisamente en la importancia y el poder que se les quería entregar a las juntas de vecinos, además de explicitar ejemplos donde ocurrían situaciones similares sin que ello hubiera derivado en una politización. El diputado Luis Maira señaló:

porque el proyecto ha establecido una organización potencialmente nacional, porque ha establecido la posibilidad de que las juntas de vecinos se agrupen por comunas, por provincias, y a través del país entero, esto es, de que lleguen a constituir un poderoso movimiento social esencial de cualquier movimiento revolucionario, porque se les ha conferido un papel protagónico que les ha dado la posibilidad de federarse y confederarse, establece su nexos, su vínculo con el

ministerio encargado del Gobierno Interior del Estado, que es el Ministerio del Interior. Esto no significa ni agravio, ni limitación ni mengua para las facultades de las juntas de vecinos [...]. Otras instituciones, como ya lo he expresado en el curso del debate, se relacionan con otros organismos, y nadie ha podido exhibir, hasta hoy día, una denuncia cierta y fundada para sostener que estas instituciones están siendo coartadas o subordinadas por el poder central. No sé de ninguna cooperativa que pueda decir hoy día que el Ministerio de Economía la presiona. Por el contrario, sé que las cooperativas se relacionan eficientemente con el Departamento de Cooperativas, que tiene una vida fecunda. (1, p. 1.462)

De manera complementaria, para el senador demócrata cristiano, Patricio Aylwin, en lugar de politizar a las juntas de vecinos, la estructura nacional les otorgaría mayor independencia política:

estimo que la agrupación o federación, lejos de constituir un factor de politización, es un elemento que independiza a estos organismos, porque siendo más fuertes pueden prescindir de los políticos; no necesitan andar tras una ayuda, una limosna o la protección de otras entidades, sino, por el contrario, se defienden con sus propias fuerzas. (2, p. 936)

Otro senador del mismo partido, José Musalem, también destacó la independencia que las juntas de vecinos aseguraban desde su constitución. Así, señaló:

en reiteradas ocasiones el Honorable colega [senador González Madariaga (Partido Radical)] sostuvo como hecho cierto que el Ejecutivo elegiría las juntas de vecinos. Yo pediría al señor Senador que analizara nuevamente las disposiciones del proyecto, a fin de darse cuenta de que tanto las juntas de vecinos como los demás organismos funcionales de la comunidad son independientes desde su origen y nacimiento y mantienen su independencia durante toda su vida. Es ésta una de las ideas fundamentales del proyecto, pues éste tiende a crear una organización cuyo fin es liberar al hombre. (2, p. 309)

### **c. Supervigilancia del Ministerio del Interior: ¿riesgo de politización de las juntas?**

Otro aspecto que generó un extenso debate fue el de la supervigilancia de las juntas de vecinos, especificado en el artículo 34° del proyecto, que ingresó como indicación del Ejecutivo, y que señalaba: “La supervigilancia y fiscalización de las juntas de vecinos y de las organizaciones comunitarias en general corresponderá al Ministerio del Interior” (1, p. 5.302 y 5.303).



Los críticos del artículo 34° vaticinaban una eventual politización de las juntas, tema que reaparecería al debatirse la creación de la Consejería Nacional de Promoción Popular. En contraposición, los parlamentarios que apoyaban el proyecto descartaban aquella posibilidad, debido a que el propio proyecto señalaba de modo expreso que la constitución de cada junta debía ser plural no solo en términos políticos, sino también religiosos y respecto a cualquier otro ámbito socio-cultural, y este pluralismo de base, asegurado por el mismo proyecto de ley, sería el fundamento para evitar la politización de las juntas de vecinos.

Parte de quienes criticaban el artículo 34°, Alberto Naudón dijo:

Ruego, al señor Diputado informante que [...] nos explique cuál es el fundamento jurídico o filosófico que han tenido en vista sus autores para entregar al Ministerio del Interior la supervigilancia y fiscalización de las juntas de vecinos y de las organizaciones comunitarias, en general. Pese a lo dicho por el Honorable señor Maira, nos parece que, de acuerdo con los artículos 101° a 106° de la Constitución Política, esta materia es de administración netamente comunal. Por lo tanto, podría pensarse que hay algo de inconstitucional en este proyecto, ya que se están despojando [...] a las municipalidades de sus atribuciones para entregárselas a las juntas de vecinos, supervigilados por el Ministerio del Interior, que es un organismo del Estado. (1, pp. 1.341- 1.340)

En una línea similar, el diputado Samuel Fuentes argumentó que el artículo 34° iba en contra del proceso de descentralización que originalmente tenía el proyecto:

Creemos que con esta ley no se descentraliza la administración interior del Estado, como siempre afirmaron los antiguos personeros de la Democracia Cristiana, sino, por el contrario, llevaremos a cientos y miles de organizaciones y de juntas de vecinos al control del Ministerio del Interior; de los intendentes y gobernadores e incluso de las municipalidades. Pero, en esta última instancia, los intendentes y gobernadores, que son funcionarios eminentemente políticos, ejercerán control sobre los regidores o los alcaldes, a pesar de que el mandato de estos últimos emana de una expresión de la voluntad popular, igual como el que ejercemos nosotros en esta Honorable Cámara. Es como si al Congreso Nacional, integrado por diputados y senadores, elegidos como representantes del pueblo para cumplir con la función de legislar, se le colocara por delante cualquier otro organismo dedicado a elaborar las leyes. (1, p. 1.410)

Finalmente, el diputado Gustavo Lorca concordó con la idea de que este artículo menoscababa la descentralización del país, además de señalar que reduciría la independencia de las propias juntas de vecinos. Así, sostuvo que:

se establece un control estatal tan absorbente, que hará ilusoria toda actividad que no sea dirigida y controlada por el Ejecutivo y, lo que es más grave, por el Gobierno central. Desaparece, efectivamente, la idea de descentralización, que por un momento aparecía como inspiradora de este proyecto, para ser reemplazada por un poder centralizador, en el aspecto administrativo, como jamás se había ideado en Chile. (1, p. 1.366)

Continuó cuestionando la libertad y la autonomía que las juntas tendrían si eran supervigiladas por el Ministerio del Interior. Las juntas de vecinos:

¿Tendrán libertad para exponer sus problemas? ¿Tendrán independencia para criticar a la autoridad cuando no cumpla sus obligaciones? ¿Tendrán la posibilidad de pedir y aun exigir, como muchas veces lo hacen ahora, la consideración de sus problemas a la autoridad que los controla y fiscaliza? Mucho me temo que no. Tendremos la proyección de la autoridad también dentro de la organización de la comunidad, y así esta última no podrá expresarse, ni dialogar con la primera. ¿Qué diálogo puede haber con el que puede suprimirlo? Nosotros creemos, muy por el contrario, que este proyecto no favorece la convivencia con la autoridad ni facilita el estudio de los problemas comunales. (1, p. 1.368)

Los parlamentarios de la postura contraria creían que la misma supervigilancia del Ministerio del Interior sobre las juntas era lo que precisamente otorgaría mayor importancia y peso político a estas instituciones, además de considerar que la independencia política —y de toda índole— estaba asegurada por la exigencia de pluralidad que el proyecto de ley en discusión exigía en la constitución de dichos organismos comunitarios. Así, el diputado informante de la Comisión de Gobierno Interior, Jorge Santibáñez, expuso que:

el artículo 36<sup>o3</sup> se refiere a la regularización de las juntas de vecinos cuando éstas no cumplen su labor y sólo para llamar a nuevas elecciones, resguardando el interés de los vecinos. Por lo tanto, tal como se ha dicho hasta la saciedad durante la discusión del proyecto, y así está establecido en todo su articulado, se reconoce plena libertad a las instituciones vecinales para vivir y desarrollarse, y absoluto derecho a participar en la vida de la nación. Por eso no veo por qué se insiste tanto en este “pretendido” tutelaje, que no existe, cuando sabemos perfectamente bien que representantes de todos los sectores políticos participan en la vida de las Juntas Vecinales y jamás a nadie se le ha coartado sus derechos. (1, p. 1.460)

---

3 “Artículo 36. El Intendente de la provincia podrá intervenir una Junta de Vecinos para los efectos de regularizar sus funciones y/o proceder a convocar a elecciones de nueva directiva” (1, p. 5.303).

A su vez, el diputado informante de la Comisión de Hacienda, Luis Maira, sostuvo que no se trataba de un vínculo directo entre las juntas de vecinos y el Ministerio del Interior, ya que el propio proyecto de ley creaba organismos intermedios que mediarían esta relación:

Quisiera referirme, de inmediato, a las objeciones que hacía o pretendía hacer el Honorable señor Gustavo Lorca. Su señoría parte del hecho de que mal podrían establecerse relaciones entre instituciones desarrolladas en el plano nacional, y otras instituciones de carácter local, como son las municipalidades. Pues bien, en la medida en que esta ley autoriza la creación de confederaciones nacionales o federaciones provinciales o uniones comunales de estas organizaciones comunitarias, plantea también la necesidad de establecer canales con los organismos comunales que tengan igualmente carácter provincial o nacional. (1, p. 1.351)

#### **d. Nuevas atribuciones para las juntas de vecinos y el problema del financiamiento**

Un aspecto expresado por varios parlamentarios fue el desequilibrio entre la importante cantidad de atribuciones y funciones que el proyecto de ley le entregaba a las juntas de vecinos, lo que no venía aparejado con un aumento presupuestario destinado a desarrollar las “obras de adelanto” que se gestionarían en ese proceso. Además del financiamiento mismo, otro problema que preveían algunos parlamentarios era la definición del orden de prelación de las obras gestionadas desde las juntas de vecinos. Para los parlamentarios contrarios al proyecto, iba a producirse una verdadera “batalla campal” entre las propias juntas de vecinos por obtener recursos ya muy escasos. Sin embargo, desde las posturas oficialistas se consideró que esto, en realidad, no constituía un problema debido a que el mismo proyecto de ley estipulaba el procedimiento a seguir en caso de que los recursos económicos disponibles fueran insuficientes para desarrollar todas las obras propuestas desde las juntas de vecinos.

Entre las posturas críticas al proyecto, se encontraba la del diputado Gustavo Lorca, quien se preguntaba:

¿De dónde sacarán las municipalidades entradas para cumplir estos bellos programas que les presentarán las juntas de vecinos? ¿No es un poco utópico entregar a los municipios estas realizaciones, si no les damos, al mismo tiempo, los dineros suficientes para que cumplan estos anhelos? Yo dejo formulada esta pregunta, ya que, a mi juicio, aquí se resume escuetamente, el problema financiero del proyecto. (1, p. 1.365)

También con una postura crítica, el senador comunista, Víctor Contreras señaló:

A mi juicio, paralelamente con entregar atribuciones a las juntas de vecinos, es de menester darles financiamiento. Resulta inadmisibles que se las faculte para contratar préstamos internos y externos sin acordárseles fondos para que puedan pagar estas obligaciones. Las juntas de vecinos no podrán cumplir funciones importantes en las comunas si no cuentan con los recursos necesarios, si quedan sujetas a los aportes fiscales y a los que puedan proporcionar las municipalidades. Este sistema resultará sólo una forma platónica de financiamiento, pues los municipios no estarán en condiciones de aportar los medios indispensables para que las juntas de vecinos puedan cumplir sus labores de modo eficiente. (2, p. 154)

En un sentido similar, el diputado Samuel Fuentes (Partido Radical) sostuvo:

se va a obligar a las municipalidades de Chile a aceptar los planes de obras que acordarán estas juntas de vecinos, estableciendo las correspondientes prioridades, sin que el Gobierno se haya preocupado de otorgar los recursos a fin de que las corporaciones edilicias puedan atender las justas aspiraciones de estos organismos [...]. Yo formulé una pregunta en la comisión: ¿Qué ocurrirá cuando una municipalidad no tenga recursos para ejecutar las obras que se asignen como prioridad? En el proyecto original de la Democracia Cristiana se establecía que estos planes se podían acordar previo Informe financiero del Tesorero comunal. Pero en la iniciativa aprobada por la mayoría de la Comisión de Gobierno Interior, se suprimió este requisito. Sencillamente, basta que se acrediten las prioridades. Ello provocará una verdadera batalla campal entre los organismos comunales y las juntas, ante la imposibilidad de las municipalidades de atender sus justas aspiraciones y promover el adelanto en el territorio de cada Unidad Vecinal. (1, p. 1.349)

En contraposición, el diputado informante, Jorge Santibáñez, señaló:

yo puedo afirmar, con pleno derecho, que este proyecto de ley, muy lejos de lesionar las atribuciones de las municipalidades, las confirma, las agranda y les da una real posibilidad de desarrollarse en todos los órdenes de la vida comunal. Pero su señoría [diputado Samuel Fuentes] ha incurrido en un error, al suponer que el plan de obras de estas juntas pueda ser superior a las posibilidades económicas de las municipalidades [...], esto se subsana en el inciso segundo del artículo 25°, que establece que si no se produjere acuerdo entre la municipalidad y la unión comunal de juntas de vecinos, el orden definitivo de prelación de las obras propuestas por las distintas juntas dentro del plan que el presupuesto municipal permita desarrollar en la comuna respectiva,

se decidirá por votación de los regidores, teniéndose el parecer de dicha unión como los votos equivalentes a una cuarta parte de los regidores en ejercicio. De modo que nunca ocurrirá lo que señalaba el Honorable señor Samuel Fuentes, en el sentido de que los vecinos pudieran hacer exigencias desorbitadas que la municipalidad no estuviere en situación de cumplir. (1, p. 1.354)

Una última arista del tema financiero tuvo relación con la facultad que el proyecto entregaba a las juntas de vecinos respecto a la solicitud de préstamos para realizar las “obras de adelanto” a entidades bancarias nacionales e internacionales. Sobre este punto, el diputado del Partido Comunista, Víctor Galleguillos, afirmó que quienes terminarían pagando los mencionados préstamos serían los propios vecinos:

No es malo, indudablemente, dar a nuestros conciudadanos un gran poder que les permita buscar la forma de mejorar sus condiciones de vida en sus respectivas unidades vecinales. Pero me parece muy grave el hecho de que se les dé a las juntas de vecinos facultad para contratar empréstitos, ya sea en el país o en el extranjero, con organismos bancarios o de otra naturaleza, para atender sus necesidades de mejoramiento comunal. ¿Quién pagará —pregunto— los empréstitos que podrán conseguir las juntas de vecinos? ¿Los pagará el Fisco, dentro de las obligaciones que tiene? No, señor Presidente. Los pagará el mismo vecino, el mismo jefe de hogar, el hombre que vive en esa población en la que tiene su asiento la junta de vecinos contratante del préstamo. ¿Qué más puede pagar hoy en día el jefe de hogar de una familia obrera, que tiene apenas un salario mínimo, fijado por la ley, de 4.100 pesos diarios? (1, p. 1.428)

El diputado finalizó señalando que:

ahora, con este proyecto, se quiere que no sólo [el vecino] contribuya al erario; sino que para todo cuanto necesite, toda obra de adelanto, la pavimentación de calles, instalación de alcantarillado o de luz eléctrica, cada ciudadano, cada vecino, vuelva a pagar por lo que el Fisco tiene la obligación de procurarle. ¿Acaso el Estado no tiene recursos económicos para solventar todas estas necesidades del pueblo de Chile? (1, p. 1.429)

En respuesta al cuestionamiento del diputado Galleguillos, la diputada María Inés Aguilera —de la Democracia Cristiana— argumentó:

Al respecto, debo manifestar que este proyecto tiende, fundamentalmente, a que el pueblo, a través de sus organizaciones comunitarias, pueda realizar un esfuerzo mancomunado, en su propio provecho. Es decir, queremos que la gente, a través de las juntas de vecinos, aporte su esfuerzo personal para que, en cualquiera obra de beneficio social que se emprenda, trabajen, directamente, aquellos que

se van a beneficiar. Se pretende, entonces, que el Fisco solo aporte los fondos, y que los asociados aporten, a su vez, su trabajo personal. De esta manera, se podría abaratar el valor de las obras y, con el dinero ahorrado, construir otras, donde más se necesiten. Por eso, quienes trabajamos permanentemente en las poblaciones estimamos que esta iniciativa, lejos de significar que se pretende “sacar” más dinero a nuestro pueblo, redundará en algo que representa todo lo contrario: mayor ahorro y adelanto para las poblaciones. (1, p. 1.433)

#### **e. La Consejería Nacional de Promoción Popular: ¿mayor poder para las juntas o riesgo de que sean controladas por el Ejecutivo?**

Sin duda, el artículo que mayor debate generó en la discusión del proyecto fue el artículo 65°, que creaba la Consejería Nacional de Promoción Popular. Este señalaba lo siguiente:

Créase la Consejería Nacional de Promoción Popular, institución autónoma del Estado, persona jurídica de Derecho Público, con patrimonio distinto del Fisco, funcionalmente descentralizada y que se relacionará con el Gobierno directamente a través del Presidente de la República en la forma que determine esta ley y su reglamento. (1, p. 1.271)

El artículo 65° era complementado por el 67°, que indicaba que a “la Consejería corresponderá, de acuerdo con las normas que imparta el Presidente de la República, orientar la política de desarrollo social del país en cuanto permita la incorporación de todos los sectores populares a la plenitud de la vida política, económica, social y cultural de la Nación” (1, p. 1.272). Ambos artículos fueron ingresados como indicación del Ejecutivo, es decir, no existían en la moción original.

Ante la Sala de la Cámara de Diputados, el diputado informante de la Comisión de Gobierno Interior presentó la creación de dicho organismo en los siguientes términos:

otro de los aspectos que ha levantado mayor y más considerable polémica es la creación de la Consejería Nacional de Promoción Popular, institución autónoma del Estado, que en el hecho existe desde hace unos dieciocho meses y cumple una labor ampliamente difundida por todo el territorio nacional [...]. Por otra parte, estimamos que es un indispensable complemento del reconocimiento y la legalización de las instituciones comunitarias y vecinales, ya que el desarrollo alcanzado por éstas y el prestigio y la fuerza de que dispondrán, de conformidad con esta ley, hace indispensable la creación de un organismo coordinador y promotor de estas actividades y capacitado para relacionarlas con las funciones del Estado. (1, p. 1.334)

Más adelante, señaló que:

frente a los imperativos de la hora actual, ante el desafío de vencer la marginalidad y la miseria, el Estado chileno no puede estar indiferente ni puede permanecer ajeno. La conciencia de ser necesaria en Chile una gran revolución popular, llevada dentro de los márgenes de la legalidad, le impone al Estado la creación de organismos que tomen en sus manos la tarea de definir y servir la política de desarrollo social que él preconiza. (1, p. 1.335)

La iniciativa generó gran rechazo por parte de parlamentarios de diversas tendencias políticas. Así, el diputado del Partido Radical, Samuel Fuentes afirmó que:

aquí es donde nosotros encontramos parte del atropello a la autonomía municipal, porque se pretende colocar sobre la autonomía económica de los municipios a un organismo que actuará con connivencia con el Gobierno, puesto que, en conformidad con el título VI del proyecto, el Consejero Nacional de Promoción Popular y el viceconsejero, que lo reemplazará, tendrán acceso al Consejo de Gabinete. Y la Consejería Nacional de Promoción Popular es el organismo que en este instante, con tanta base y con tanta razón, se ha denunciado como dedicado a una alta política a favor de un partido determinado. (1, p. 1.409)

En tanto, el diputado radical Clemente Fuentealba consideraba que la creación de la consejería implicaba que el Ejecutivo buscaba controlar políticamente a las juntas de vecinos:

Nosotros estábamos de acuerdo con el proyecto que presentaron a la consideración del Parlamento el exdiputado y hoy senador señor Fuentealba, la Honorable señorita Lacoste y los Honorables señores Jerez, Muga, Ballesteros, Ricardo Valenzuela y Argandoña [la moción original], porque pensábamos que mediante él era posible organizar a la comunidad. ¿Por qué cuando la Democracia Cristiana era oposición, cuando no estaba de acuerdo con el Gobierno de la época, tenía un criterio diferente y sostenía que las municipalidades debían fiscalizar a estas juntas de vecinos? ¿Por qué ahora que es Gobierno ha cambiado de criterio y sostiene que su formación, constitución, estructuración, fiscalización, supervigilancia y disolución deben estar entregados al Ministerio del Interior? (1, p. 1.346 y 1.347)

Otra fuente de críticas establecía que la Consejería Nacional de Promoción Popular exacerbaba el centralismo, en lugar de promover la descentralización. De esta forma, el diputado Gustavo Lorca señaló:

estimamos que debe irse a la creación de estas entidades [juntas de vecinos] como colaboradoras y, en algunos casos rectoras, de la misión municipal, ya que ellas representan una expresión ágil y dinámica de la realidad de las ciudades y el deseo de progreso de todos sus habitantes. Lo que no podemos aceptar es que se quiera dar por medio de un articulado desprovisto de sentido realista, más bien vago en este aspecto, una organización dirigida y encausada a través de un mecanismo que en el fondo tendrá que ser controlado por el poder central, impidiendo la libre manifestación de la voluntad de los asociados dentro de cada uno de estos entes a los cuales se les reconoce personalidad jurídica. (1, p. 1.361)

Más elocuente, el diputado socialista Mario Palestro expresó su crítica de la siguiente forma:

Estamos en contra de la formación del organismo llamado Consejería Nacional de Promoción Popular, porque no creemos —y lo hemos dicho muchas veces— en el paternalismo de tipo oficial, no queremos esta limosna entregada por una organización de carácter presidencial. Creemos, sí, que hay que darles atribuciones y las posibilidades de desarrollo correspondientes, pero de ninguna manera deseamos que el Gobierno, por lo menos en lo que está de nuestra parte, contrate más funcionarios. Este gobierno de la Democracia Cristiana ya tiene contratados, en un año, veinte o veinticinco mil funcionarios nuevos. ¡Y ahora presenta otro proyecto para organizar la Promoción Popular y darles cabida a otros comilonos! (1, p. 1.394)

Ya en discusión dentro del Senado, el senador Aniceto Rodríguez (Partido Socialista) comunicó que “el partido socialista ha decidido favorecer y estimular la organización y juridicidad de las juntas de vecinos, pero nos hemos negado sistemáticamente a incorporar al proyecto el título relativo a la Promoción Popular”. Lo anterior debido al:

grado de intervención absurda, negativa, que ha desarrollado la Consejería Nacional de Promoción Popular, para deformar la consulta ciudadana [...], tal organismo no ha sido lo suficientemente bien meditado por las distintas esferas del Gobierno [...], ya que se constituye como una organización superpoderosa, queda por sobre los Ministerios, tiene estricta ligazón sólo con el Señor Presidente de la República y obliga a formar parte de su consejo a delegados o mandatarios de los diversos Ministerios. (2, p. 119)

Mientras tanto, el senador del Partido Nacional, Francisco Bulnes Sanfuentes, por una parte, cuestionaba, la falta de independencia que a su juicio exponía la estructura administrativa creada por el proyecto y, por la otra, anunciaba



el “Estado dentro de un Estado” que la creación de la Consejería Nacional de Promoción Popular generaría:

la supervigilancia y fiscalización de las juntas de vecinos, según el proyecto, corresponderán al Ministerio del Interior, que precisamente es el ministerio más político. Por último, los recursos patrimoniales de dichos organismos no estarán asignados por ley, sino que consistirán fundamentalmente en subvenciones fiscales que en la práctica dependen en cada caso de la voluntad del Poder Ejecutivo [...], es incuestionable que las juntas de vecinos, bajo el régimen consultado por el proyecto, se prestarían a que el o los partidos gobernantes ejerzan presión o influencia indebida sobre los elementos más representativos de cada comunidad [...]. Veríamos con agrado la creación de un pequeño organismo bien estructurado que coordinara los distintos servicios públicos, a fin de que éstos, en un momento dado, pudieran conjugar sus esfuerzos a favor de una población, de una aldea o de cualquiera de los sectores postergados de nuestras ciudades y nuestros campos; pero lo que esta iniciativa crea no es un mero organismo coordinador: es un Estado dentro del Estado, que puede llegar a duplicar todos los servicios que este último presta, convirtiéndose en una máquina burocrática y en una organización política [...], la Consejería Nacional de la Promoción Popular podrá duplicar las funciones del Servicio Nacional de Salud, tener su propio banco y crear toda clase de entes administrativos. (2, pp. 338-341)

No fueron muchos los parlamentarios que argumentaron a favor de la creación de la Consejería Nacional de Promoción Popular. Sin embargo, el senador demócrata cristiano Alejandro Noemi tomó la postura a favor de la creación del mencionado organismo. Argumentaba que la Consejería Nacional de Promoción Popular:

no pretende ser otra cosa que el instrumento eficaz destinado a coordinar toda esta acción [de organización comunitaria], a servirla, fortalecerla y hacerla prosperar. No pretende ningún tipo de tuición ni de partidismo, actitud de imparcialidad que en los dos años de trabajo que lleva le ha sido reconocida ampliamente por todas las organizaciones populares con las que ha trabajado y que, además, está planteada para el futuro como algo esencial de su funcionamiento. La Consejería Nacional de Promoción Popular no puede pretender una tuición de ninguna naturaleza, pues sus metas y su acción son muy claras. Es el pueblo el que debe hacer su propia promoción a mejores niveles en la vida nacional. Pero para ello necesita un instrumento adecuado que le proporcione los medios, investigue la política de desarrollo social, estudie la legislación conveniente para este efecto, con el fin de superar el proceso de marginalidad. (2, p. 223)

A modo de síntesis de la acogida política que tuvo la creación de la mencionada Consejería, el diputado socialista Ramón Silva Ulloa expresó:

Por consiguiente, como esta actitud [de rechazo] de los socialistas coincide con la opinión de conservadores, liberales, radicales y comunistas, la iniciativa en debate no tendrá mayoría en el Senado en lo que respecta a la creación de la Consejería Nacional de Promoción Popular y a la intervención del Ejecutivo en el funcionamiento de las juntas de vecinos. (1, p. 1.419)

De este modo, el 30 de mayo de 1967, el Ejecutivo retiró del proyecto de ley la creación de la mentada consejería. El senador demócrata cristiano Rafael Gumucio anunciaba el retiro de los artículos relativos a la consejería de la siguiente manera:

Ha costado mucho dar el paso que hemos dado. Sólo para beneficiar a esta gran mayoría de juntas de vecinos, que de otro modo no obtendrían su personalidad jurídica, hemos tenido el gesto, a mi juicio, bastante amplio y abierto, de renunciar a la votación de los artículos relativos a la Promoción Popular. No se nos puede exigir más de lo que hemos hecho, pues lo contrario sería, sencillamente, ponernos en situación humillante, que no estamos dispuestos a aceptar. A mi juicio, hemos sido bastante claros en nuestro planteamiento: se ha satisfecho en forma amplísima lo que muchos sectores del Senado pusieron como condición previa para votar favorablemente el proyecto de juntas de vecinos; esto es, eliminar de la iniciativa las disposiciones relativas a la Promoción Popular. (2, p. 98)

#### **4. Consideraciones finales**

El debate en torno al proyecto de ley que culminó en la promulgación de la Ley N° 16.880 de 1968 muestra la autopercepción que tenía el sistema político de la época (1964-1968). Desde el Parlamento se percibía una desalineación entre la política misma y las demandas de crecientes grupos de ciudadanos que habían llegado a vivir a la periferia de las ciudades. Se dudaba de la eficacia de las herramientas con las que contaba el sistema político de entonces para hacer frente a problemas nuevos, inéditos. Se referían a ellas como “antiguas estructuras administrativas”, inadecuadas para enfrentar los nuevos desafíos sociales. Sin embargo, el problema de fondo que el debate revelaba era el de la inclusión territorial y urbana de ciudadanos que antes vivían en el campo y cuyas vidas, no obstante, seguían siendo determinadas por una lógica rural.

Ante esta situación, la reacción de la clase política fue crear nuevos mecanismos administrativos que permitieran funcionar adecuadamente en el

nuevo contexto y, consecuentemente, resolver el problema de desajuste entre las herramientas políticas y las necesidades de la ciudadanía. Así, las juntas de vecinos fueron entendidas como una estructura que permitía autoorganizarse a las personas que vivían en la periferia de las ciudades para que, de esta manera, la clase política pudiera escuchar verdaderamente a estas voces nuevas.

En 1968 los protagonistas fueron los nuevos habitantes de las periferias citadinas. En la actualidad tal vez pueden ser los inmigrantes extranjeros, o las personas en situación de discapacidad. En definitiva, el debate en torno a la Ley N° 16.880 nos muestra que los contextos sociales siempre evolucionan y que, para poder cumplir el cometido de la inclusión, el sistema político debe saber adecuar sus estructuras a distintos escenarios.

## Referencias

**Departamento de Servicios Legislativos y Documentales de la Biblioteca del Congreso Nacional.** (1968a). Ley N° 16.880: Legisla sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, vol. 1 del 7 de agosto de 1968 (Debate en la Sala de la Cámara de Diputados). En *Historia de la Ley*. Santiago de Chile: Biblioteca del Congreso Nacional.

———, (1968b). Ley N° 16.880: Legisla sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, vol. 2 del 7 de agosto de 1968 (Debate en la Sala de la Cámara de Diputados). En *Historia de la Ley*. Santiago de Chile: Biblioteca del Congreso Nacional.



*Acto de firma de documentos en reunión vecinal. Museo Histórico Nacional.*

# Ley 19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias. Hitos en su tramitación y principales aspectos del debate legislativo

*Gabriela Dazarola L.\**

## **1. Antecedentes normativos**

El primer cuerpo legal que reguló las juntas de vecinos en Chile fue la Ley N° 16.880 de 1968, que tuvo por objeto otorgar reconocimiento jurídico a estas organizaciones e incentivar su creación.

Posteriormente, en 1974, durante la dictadura militar se mantuvo la vigencia de la Ley de 1968 para regular algunos aspectos de las juntas de vecinos, sin embargo, se dictó el Decreto Ley N° 349, que facultó a las autoridades comunales para designar a los dirigentes de las juntas de vecinos, lo que despojó de autonomía a estas organizaciones.

En diciembre de 1989, poco antes del retorno a la democracia, se dictó la Ley N° 18.893, sobre Organizaciones Comunitarias Territoriales y Funcionales, que derogó la Ley N° 16.880 de 1968, y el funcionamiento de las juntas de vecinos existentes quedó regido por la nueva norma. (El mismo mes también se dictó la Ley 18.879 que derogó el Decreto Ley N°349).

La Ley N° 18.893 sobre Organizaciones Comunitarias Territoriales y Funcionales estuvo vigente hasta el 9 de octubre de 1995, cuando se publicó la Ley N° 19.418 que establece Normas sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias.<sup>1</sup> Esta es la norma que se encuentra actualmente vigente y ha sido objeto de varias modificaciones, sin embargo, ninguna de ellas ha significado cambios sustanciales al ordenamiento que rige este tipo de organizaciones.

---

\* Administrador Público, Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional.

1 Decreto N° 58, del Ministerio del Interior, de 1997, el que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias.

Las modificaciones han sido las siguientes:

- Ley N° 19.483, publicada el 30 de noviembre de 1996, que modifica varios aspectos de la Ley N° 19.418, para subsanar algunos vacíos que quedaron en su tramitación.
- Ley N° 19.692, publicada el 25 de septiembre de 2000, que establece las limitaciones para la reelección de dirigentes de organizaciones vecinales regidos por la Ley N° 19.418.
- Ley N° 19.806, publicada el 31 de mayo de 2002, que trata de normas adecuatorias del sistema legal chileno al proyecto de Código Procesal Penal y a la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público.
- Ley N° 20.131, publicada el 17 de noviembre de 2006, que reduce la edad mínima para participar en juntas de vecinos.
- Ley N° 20.500, 16 de febrero de 2011, sobre las asociaciones y la participación ciudadana en la gestión pública, incorpora disposiciones sobre la constitución de federaciones y confederaciones de juntas de vecinos de carácter provincial, regional o nacional; entre otras materias.
- Ley N° 20.718, publicada el 2 de enero de 2014, que habilita a las juntas de vecinos a otorgar certificados de residencia.
- Ley N° 20.742, publicada el 1 de abril de 2014, sobre temas municipales, que modifica algunos procedimientos para el establecimiento de los límites de las unidades vecinales.

## **2. Principales hitos en la tramitación de la Ley N° 19.418**

La Ley N° 19.418 que establece Normas sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias comenzó su tramitación en el Congreso Nacional el 6 de julio de 1990, con el Mensaje enviado a la Cámara de Diputados, durante el Gobierno de Patricio Aylwin Azócar (Boletín N° 111-06).

De acuerdo con el Mensaje, los propósitos fundamentales del Gobierno eran lograr una efectiva democratización de la sociedad chilena, “lo que presupone una adecuada regulación a través de una normativa clara que posibilite, de manera expedita, la participación constructiva de toda la comunidad, desde la base misma de la organización social”. Agrega además que “es esencial hacer

posible y canalizar la participación comunitaria, no solo como una forma de fortalecimiento y consolidación del sistema democrático, sino porque en ella ve una fuente inagotable de ideas y acciones que impulsan el desarrollo del país”. El Mensaje continúa indicando que tal rol será llevado a cabo por

las organizaciones comunitarias; aquellas de carácter territorial, representativas de los habitantes que residen en un espacio urbano o rural determinado. Esto es, la junta de vecinos, y aquellas entidades de carácter secundario, cuyo propósito es representar y promover valores específicos de la comunidad local y que son las organizaciones comunitarias funcionales. (p. 62)<sup>2</sup>

Las principales críticas que en el mensaje se formulan a la existente ley N° 18.893 son:

- a. Desconocer la importancia que poseían con anterioridad las juntas de vecinos como núcleo fundamental para la participación comunitaria, su particular naturaleza jurídica y social y los fines que ellas han desarrollado históricamente.
- b. Tender a la atomización de las juntas de vecinos, al permitir que en una misma unidad vecinal puedan constituirse dos o más de tales organizaciones, situación que, lejos de fortalecer la libertad de asociación, lleva precisamente a su destrucción.
- c. Falta de contenido sustantivo, por cuanto no contempla ninguna disposición que se refiera a las funciones y atribuciones de las juntas de vecinos, materia que el actual Gobierno considera esencial. (p. 63)

En una de las exposiciones del ministro secretario general de gobierno, Enrique Correa, en la Comisión de Gobierno de la Cámara de Diputados, expresó que el proyecto de ley en discusión, buscaba —en el contexto de otras reformas institucionales— lograr una mayor democratización y participación de la sociedad chilena mediante el fortalecimiento de sus organizaciones. De este modo, expresó que “junto con las reformas institucionales que decían relación a la estructura municipal y regional del país y que apuntaban a la descentralización del Estado, se hizo necesario canalizar y fortalecer la participación comunitaria, consolidando asimismo un sistema democrático con participación de todos”. (p. 303)

---

2 Debido a que todas las citas de este capítulo provienen del mismo texto, Historia de la Ley N° 19.418: Ley sobre Juntas De Vecinos y Organizaciones Comunitarias Funcionales, solo se indicará el número de página del texto citado.

La tramitación del proyecto de ley duró un poco más de cinco años, y durante el trámite legislativo fue objeto de varias modificaciones de fondo, principalmente, por dictámenes del Tribunal Constitucional que respondían a requerimientos de parlamentarios del bloque opositor.

Una de las críticas a la ley vigente, como ya hemos visto, era que favorecía la atomización de las organizaciones vecinales, al permitir que en una misma unidad vecinal pudieran constituirse dos o más juntas de vecinos. Por ello, durante la tramitación del proyecto de ley, se intentó romper con la existencia paralela de varias organizaciones, señalando en su redacción inicial que: “sólo podrá existir una junta de vecinos por cada unidad vecinal y que cada persona sólo podrá pertenecer a una junta de vecinos”. La redacción propuesta en el Mensaje reproducía el espíritu de la primera norma que reguló este tipo de organizaciones, la Ley N° 16.880 de 1968, que en su artículo 9°, disponía que “determinados los límites de una unidad vecinal, sólo podrá constituirse en ella una junta de vecinos que goce de la personalidad jurídica y de los beneficios que reconoce esta ley”.

La redacción inicial fue aprobada en la Comisión de Gobierno de la Cámara de Diputados, frente a lo cual, en mayo de 1991, un grupo de treinta y un diputados presentó un requerimiento al Tribunal Constitucional para revisar la disposición. El Tribunal acogió la solicitud de estos parlamentarios y determinó que el texto propuesto era inconstitucional, por lo que este se debió eliminar del proyecto de ley (Rol 126/1991) (p. 110).

Esto naturalmente ralentizó la tramitación del proyecto, y el trabajo legislativo tuvo que orientarse hacia la búsqueda de alguna modalidad que permitiera establecer exigencias para la constitución de juntas de vecinos que evitaran su proliferación por unidad vecinal. A través de una indicación, se propuso entonces un porcentaje determinado de vecinos para poder constituir este tipo de organización.

Durante el debate realizado en la Cámara de Diputados hubo tendencia a elevar este porcentaje, para que estas organizaciones pudiesen ser más representativas y evitar los paralelismos. No obstante, en el análisis de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado, se llegó a la conclusión de que porcentajes muy altos podían desalentar su constitución y, además, muchas de las juntas ya existentes quedarían sin reconocimiento legal (p. 304).



Como medida intermedia se insistió en poner como condición la pertenencia del 20% de los vecinos residentes en la unidad vecinal para la constitución de una junta de vecinos. Esta alternativa fue aprobada en la Comisión Mixta, sin embargo, en octubre de 1994, cuarenta diputados formularon un nuevo requerimiento al Tribunal Constitucional, que nuevamente declaró que la disposición era inconstitucional y debía eliminarse del texto del proyecto de ley (Rol N°200/1994).

Una vez acatados los fallos del Tribunal Constitucional e incorporados algunos artículos nuevos, el proyecto de ley fue aprobado en la Cámara de Diputados. En segundo trámite constitucional en el Senado, fue objeto de importantes modificaciones, las que fueron rechazadas en su totalidad por la Cámara de Diputados, con el fin de revisar el proyecto completo en la Comisión Mixta (p. 425).

La Cámara de Diputados finalmente dio su aprobación al informe emitido por la Comisión Mixta, con excepción de los artículos 6°, 35°, 37° y 48°, respecto de los cuales no se alcanzó el quórum constitucional requerido. Estos artículos regulaban materias tales como la existencia de un registro público de juntas de vecinos llevado por los municipios, procedimientos de disolución de las juntas de vecinos, procedimientos para determinar unidades vecinales y reglas para la celebración de asambleas de las uniones comunales.

En definitiva, el proyecto se fue debilitando durante todo el proceso de su tramitación. Por lo mismo, en la discusión en el Senado se expresó que el proyecto no reflejaba las expectativas que se tenían para este tipo de organizaciones comunitarias. En palabras del senador Andrés Zaldívar, “Ahora no nos queda sino aprobar el texto que tenemos en nuestras manos; pero debemos dejar constancia de que, al menos en opinión de estas bancas, la iniciativa resulta absolutamente insuficiente”. (p. 487)

Incluso se planteó la posibilidad de que el Ejecutivo enviase otro proyecto, ya que lo que se estaba despachando era una iniciativa que no cumplía con las perspectivas previstas durante su tramitación (p. 488). Esto, sin embargo, no ocurrió. Pues, debido a que el texto aprobado no recogía todas las materias que se esperaban consagrar en el cuerpo legal —o bien, no las regulaba de modo satisfactorio—, el Ejecutivo envió una serie de observaciones mediante un veto presidencial (p. 568). Estas observaciones luego se sometieron al Congreso Nacional y sus principales aspectos decían relación con: (1) crear una nueva

definición de vecino, para asimilarla al espíritu del proyecto; (2) reponer la obligación de los municipios de llevar un registro público de las juntas de vecinos, organizaciones comunitarias y sus respectivas directivas; (3) incorporar la idea de que la disolución de las juntas de vecinos y otras organizaciones comunitarias se materializara mediante decreto alcaldicio fundado; (4) disponer de un procedimiento para fijar el territorio de las unidades vecinales; (5) establecer un nuevo párrafo quinto referido al “directorio” de las juntas de vecinos; (6) otorgar nuevas atribuciones a estas entidades; (7) consagrar una nueva relación orgánica entre el municipio y las juntas de vecinos; (8) reformular la composición y la operación del Fondo de Desarrollo Vecinal, y (9) otorgar competencia a los Tribunales Electorales Regionales para conocer los reclamos que se pudieren presentar en las elecciones de las autoridades de estas instancias de participación popular (p. 558).

Finalmente, las corporaciones aprobaron parte de las observaciones, y se despachó el proyecto de ley para su promulgación y publicación. No obstante, en la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado, se manifestó la intención de seguir estudiando la materia. En particular el senador Ricardo Núñez (DC) expresó que:

hemos concordado en la necesidad de aprobar todas las normas que fueron acogidas por unanimidad en el referido órgano técnico, con el objeto de enviarlas al Presidente de la República para que promulgue la ley, sin perjuicio de que — tal como se comprometió ante nosotros— remita otra iniciativa que resuelva las contradicciones surgidas y los aspectos poco claros que quedarán consignados en esta normativa. Desde ya, sostengo que el proyecto es insuficiente y que las juntas de vecinos de nuestro país se están organizando fundamentalmente en torno a una ley que, desde el punto de vista jurídico, tiene muy poca legitimidad, cual es la aprobada en diciembre de 1989. Ese es el único mecanismo o cuerpo legal que les permite organizarse y funcionar, en circunstancias de que todos estamos de acuerdo en la necesidad de dictar una nueva ley que posibilite a las juntas de vecinos y a las organizaciones comunitarias constituirse de mejor manera. (p. 569)

El 30 de abril de 1996, a través de un nuevo Mensaje que modificaba la Ley N° 19.418 (Boletín N° 1844-06), se reconoció que la norma aprobada contenía “vacíos legales, errores de referencia y materias inadecuadamente reguladas, deficiencias que, atendido el procedimiento de formación de la ley, no pudieron ser subsanadas durante su tramitación”. En tales circunstancias, el Gobierno,

esta vez de Eduardo Frei Ruiz Tagle, estimó que resultaba indispensable iniciar la tramitación de un nuevo proyecto de ley con el objeto de reparar los vacíos o defectos reseñados.

Como resultado de la tramitación, se aprobó la Ley N° 19.483, publicada el 30 de noviembre de 1996, que modificó la Ley 19.418 en aspectos como: (a) el establecimiento de la obligación de las municipalidades de llevar el registro público de las juntas de vecinos, (b) la determinación del número de vecinos necesarios para constituir una junta de vecinos en cada unidad vecinal, sobre la base de una estratificación según el número de habitantes de las comunas, y (c) la consagración en la ley de un procedimiento para la constitución y elección de las uniones comunales de juntas de vecinos.

### **3. El debate parlamentario de los principales temas del proyecto de ley**

Estos hitos en la tramitación de la normativa que actualmente regula las juntas de vecinos del país permiten apreciar el hecho de que la discusión legislativa se vio condicionada, sobre todo, en aquellas materias que fueron objeto de los requerimientos y pronunciamientos del Tribunal Constitucional. A continuación, se presentan algunos aspectos del debate parlamentario que se enfocó en la existencia de una junta de vecinos por cada unidad vecinal y, después del primer fallo del Tribunal Constitucional, en la opción propuesta de exigir un porcentaje de vecinos de cada unidad vecinal para su constitución.

#### **3.1 Existencia de una junta de vecinos por cada unidad vecinal**

El Mensaje del Ejecutivo, que acompañaba el proyecto de ley consignaba que la ley vigente<sup>3</sup>, desconocía “la importancia que tenían anteriormente las juntas de vecinos como núcleo fundamental de la participación vecinal, su naturaleza jurídica y social y los fines que ellas han desarrollado históricamente”. Asimismo, agregaba que esta ley tendía a:

la atomización de las juntas de vecinos al permitir que en una misma unidad vecinal puedan constituirse dos o más de tales organizaciones, situación que, lejos de fortalecer la libertad de asociación, lleva, precisamente, a su destrucción, ya que el fomento de un paralelismo ilimitado desvirtúa la razón de ser de las

---

3 Ley N° 18.893, sobre Organizaciones Comunitarias Territoriales y Funcionales, publicada el 30 de diciembre de 1989.

juntas de vecinos: representar a todos los sectores de una unidad vecinal y no sólo a determinados sectores. (p. 4)

En tanto, respecto a los criterios centrales del proyecto, el ministro secretario general de gobierno, Enrique Correa, dijo: “la idea fundamental es el restablecimiento de una sola junta de vecinos por cada unidad vecinal, pues ello le devuelve su carácter de organización social representativa de todos los vecinos y como tal, es el eje en torno del cual gira la participación de la comunidad local”.

Durante la tramitación, el ministro también señaló que la institución de las juntas de vecinos se generó en la base social, recogiéndose posteriormente por la legislación, a contar de 1968, durante el Gobierno de don Eduardo Frei, en virtud de la dictación de la ley N° 16.880, lo que le permitió configurarse como:

una entidad representativa del territorio jurisdiccional de la comuna denominado “unidad vecinal” [...]. Este carácter originario, representativo territorialmente —representación territorial de los vecinos— motivó el interés del actual Gobierno por terminar con la tendencia a la atomización de las juntas de vecinos, producida a causa de las normas de la ley vigente, mediante la existencia de dos o más juntas en una misma unidad vecinal, y rescatar así una característica que estima propia de su naturaleza, eliminándose el paralelismo, los factores de división entre los vecinos y una politización de estas organizaciones. (p. 303)

La idea expuesta fue apoyada por la mayoría de la Comisión de Gobierno de la Cámara de Diputados. Sin embargo, los diputados representantes de Renovación Nacional y de la Unión Demócrata Independiente se opusieron a ella, porque de acuerdo con una interpretación del artículo 19°, número 15, relativa a la libertad de asociación, la consideraron inconstitucional. La interpretación de la Mesa de la Comisión y de la mayoría de sus integrantes —miembros de los partidos de la Concertación de Partidos por la Democracia— fue que:

de acuerdo con el mencionado precepto constitucional, el cual establece que para gozar de personalidad jurídica las asociaciones deberán constituirse de conformidad con la ley, ese es, precisamente, el objetivo que cumple este proyecto de ley. Además, en el citado precepto constitucional está expresamente consignada la libertad de las personas para incorporarse o no a las asociaciones que esta iniciativa define, por lo que también se cumpliría con ese aspecto. (p. 64)

Entre las intervenciones durante la discusión sobre el número de juntas de vecinos por unidad vecinal, los parlamentarios de los partidos del Gobierno defendieron la opción presentada por el Ejecutivo de permitir una junta de vecinos por cada unidad vecinal.

El diputado Carlos Montes planteó su defensa en los siguientes términos:

Las juntas de vecinos no son lo mismo que el resto de las organizaciones comunitarias. En los clubes deportivos, los centros de madres, los grupos juveniles, etcétera, se considera efectivamente la más amplia libertad de asociación, y pueden crearse todas las que cumplan con requisitos básicos. Las juntas de vecinos son distintas. Tienen territorio jurisdiccional, y se plantean facultades y funciones para expresar, representar y actuar respecto al desarrollo integral de estas realidades territoriales. Las juntas de vecinos, a nuestro juicio, son personas jurídicas regidas por normas de derecho público, que realizan funciones públicas, que influyen en decisiones sobre recursos públicos. En consecuencia, cuestionar su unicidad es cuestionar su contenido esencial. (p. 72)

En la misma línea, el diputado Hernán Bosselin (DC) señaló que:

si en un mismo territorio o unidad vecinal proliferan varias juntas de vecinos, el derecho de asociación de los vecinos se diluiría, carecería de toda eficacia práctica, por cuanto se estaría dando cauce a organismos débiles, carentes de toda pública representatividad. Es decir, la multiplicidad de juntas de vecinos en un mismo territorio jurisdiccional significa desconocer el derecho de asociación, ya que éste de nada serviría. Es la razón que desvirtúa la argumentación contraria. (p. 88)

En la postura opuesta, el diputado Raúl Urrutia, argumentó que su partido, Renovación Nacional, creía:

profundamente en la libertad como esencia fundamental del ser humano. No puede, entonces, aceptar que un proyecto de ley trate de conculcar esta libertad [...]. La simple lectura del artículo propuesto por el Ejecutivo nos da la razón en nuestro planteamiento, ya que se está obligando a pertenecer a una junta de vecinos a quienes viven en una unidad vecinal. (p. 76)

Y para reafirmar su postura citó el inciso tercero del número 15 del artículo 19° de la Constitución Política de la República de Chile que establece que nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación: “del texto constitucional se desprende que la norma contenida en el artículo 35 del proyecto es inconstitucional, por cuanto, al establecer en forma imperativa que en cada unidad vecinal sólo puede

existir una sola junta de vecinos, está obligando a que las personas de ese ámbito territorial se incorporen a esa organización”. (p. 77)

Sobre la misma materia y en la línea argumentativa que defendía la existencia de una junta de vecinos por unidad vecinal, el diputado Sergio Aguiló (IC) expresó que: “es indudable que la proliferación indiscriminada de juntas de vecinos por cada unidad vecinal no sólo afectará su representación real sino también, de manera fundamental, su capacidad real de gestión y ejecución”. (p. 80)

Consideraba, además, inconsistente la posición de la derecha en torno a la libertad de asociación, ya que:

esta misma derecha, que participó en el control masivo de la población, que utilizó la norma de una sola junta de vecinos por unidad vecinal y que, más encima, los controló, nominando a dedo a los dirigentes vecinales de todo el país, es justamente la que hoy día sostiene el principio de la libertad, resulta difícil cuando menos dar crédito y fe a dichas palabras. (p. 82)

En representación de la UDI, el diputado Juan Antonio Coloma, indicó que una junta de vecinos por unidad vecinal favorecería la politización de este tipo de organizaciones, pues:

tal como está el proyecto, permitirá que se creen organizaciones deficientes, de poca representatividad, y con una cúpula de dirigentes. Lamentablemente, se prestará para el control monolítico y vertical de las organizaciones que necesitan legitimarse bajo el noble concepto de la unidad. Como ya lo hemos expresado, el unitarismo que se preconiza sólo servirá a intereses de algunos grupos que visualizan a estas organizaciones sociales como un “buen plato” al servicio de sus intereses partidistas, sin importar el inmenso mal que se produce a la sociedad. (p. 86)

Muy por el contrario, los parlamentarios de la Concertación sostenían que el partidismo, la intervención política y la politización, se darían con mayor frecuencia precisamente con la proliferación de juntas de vecinos por cada unidad vecinal. Al respecto el diputado Eugenio Ortega (DC), preguntó si acaso no era la existencia de una pluralidad de juntas de vecinos la que: “posibilita que cada partido político pueda tener una junta de vecinos casi como apéndice de él y que, justamente, una sola unidad vecinal incentiva el esfuerzo de la sociedad por trabajar y cooperar juntos, por hacer que los problemas comunes puedan ser, en realidad, un objetivo compartido por la comunidad”. (p. 88)

Asimismo, el diputado Jaime Campos, del Partido Radical, expresó que “por el contrario, la proliferación de juntas de vecinos es lo que implicaría la politización de ellas, ya que si permitimos la existencia de más de una junta de vecinos en una unidad vecinal, naturalmente todos los partidos políticos tratarán de constituir en ese sector o en esa unidad territorial una junta de vecinos con los militantes o simpatizantes de esa colectividad”. (p. 108)

El Tribunal Constitucional —ya sabemos— se pronunció declarando inconstitucional la redacción propuesta, y de modo consecuente se eliminó del texto el artículo que establecía la existencia de una junta de vecinos por unidad vecinal. Frente a esta determinación del Tribunal, el diputado Carlos Montes señaló que:

con el pronunciamiento del Tribunal Constitucional resulta difícil mantener la formulación original y se debilita el proyecto porque si en una unidad vecinal hay varias juntas de vecinos y se han otorgado atribuciones y funciones importantes, ¿cuál la ejercerá? ¿Quién se relacionará con el municipio? ¿A quién se le adjudicarán los recursos? ¿Quién se entenderá con la escuela, con el consultorio de ese territorio? ¿Cuál será la que represente a los vecinos? [...]. En definitiva, con la nueva redacción, el proyecto se debilitó. (p. 154)

En tanto, el diputado Jorge Schaulsohn (PPD) planteó una posible salida para poder limitar el número de juntas de vecinos por unidad vecinal, señalando que:

podríamos haber creado una entidad de derecho público denominada “unidad o junta de vecinos” con existencia legal por el solo ministerio de la ley. Esta es la diferencia que por alguna razón no se hizo. Yo presenté una indicación en la Comisión a este respecto, pero no fue considerada. Si queremos que exista solo una junta de vecinos por unidad vecinal, ella tiene que ser creada por ministerio de la ley. No puede decirse, como se expresa, que se la darán voluntariamente, porque desde el momento en que se la dieran estarían ejerciendo la libertad de asociación, con todo lo que ello implica de acuerdo con lo señalado de manera reiterada por el Tribunal Constitucional. (p. 159)

Al respecto la diputada Eliana Caraball (DC) indicó que:

la idea del diputado señor Schaulsohn de considerar a estas instituciones como de derecho público habría solucionado el problema desde el punto de vista jurídico, pero lo habría mantenido en el nivel del origen de las organizaciones comunitarias [...]. Si se establece por ley que son organismos de derecho público que existirán en cada unidad vecinal, significa que los vecinos tendrán

que actuar sólo a través de ellos, y esto se contradice con el fallo del Tribunal Constitucional. Es la razón por la cual la indicación no pudo ser considerada; no fue desechada. (p. 161)

Reafirmando la postura de la UDI, el diputado Cristián Leay sostuvo que:

no es que yo esté en contra de la existencia de una junta de vecinos; lo que creo es que los seres humanos tienen la libertad, y en especial los vecinos y la sociedad, de incorporarse a las organizaciones que estimen conveniente para enfocar la problemática vecinal, social, deportiva, cultural, artística, científica, etcétera. Esa es la perspectiva de nuestro partido. No ha sido, como aquí se ha dicho, para atomizar, para destruir la organización vecinal. Muy por el contrario, creemos verdaderamente que el fortalecimiento de la participación se va a ir dando en la medida en que exista dicha libertad y en que sean los propios vecinos los que digan finalmente si existe una unidad vecinal o dos, tres o cuatro, el número que estimen, porque hay que confiar en la organización vecinal, hay que confiar en el hombre, hay que confiar en ese elemento que poseen los seres humanos y que es propio de la asociatividad. (p. 214)

La discusión en torno al número de juntas de vecinos por unidad vecinal se desarrolló principalmente en la Cámara de Diputados, debido a que el requerimiento y el dictamen del Tribunal Constitucional se produjo durante el primer trámite legislativo. Sin embargo, en el Senado también se presentaron algunas opiniones al respecto.

Así, la senadora Carmen Frei (DC), en referencia a la Ley N° 18.893, dictada en diciembre de 1989 —en el periodo final de la dictadura—, estimaba que pese a que en algunos aspectos había avances:

mutilaba el elemento central del desarrollo comunitario: la unidad de los ciudadanos en juntas de vecinos a fin de articular el esfuerzo y la voluntad de una población. Se promovió, así, la atomización de estas entidades, permitiendo un paralelismo ilimitado. Se ha argumentado en favor de la pluralidad de juntas de vecinos en el sentido de que se lograría una despolitización en este ámbito, cuestión que, en la práctica, está lejana de la realidad, ya que muchas de esas instituciones actualmente son el departamento poblacional de los partidos, para la penetración de estos en el mundo social. Por el contrario, con una junta de vecinos por unidad vecinal se posibilita la integración y el esfuerzo común de personas que, aun cuando piensen distinto, pueden colaborar en la solución de los problemas concretos de la gente. (p. 309)



Y, en relación con la libertad de asociación, tan cuestionada por la oposición en el proyecto en tramitación, el senador Ricardo Núñez (PPD) enfatizó que resultaba sustantivo conducir el debate más a fondo:

Porque la experiencia concreta que estamos viviendo en la actualidad es que, en función de la situación expuesta, existe un proceso creciente de paralelismo e ineficacia en las organizaciones comunitarias y de incapacidad de interlocución de éstas con entidades fundamentales para ellas, como son los municipios. Si a eso agregamos que la ley en proyecto permitirá más de una junta de vecinos por unidad vecinal —según el fallo del Tribunal Constitucional—, lo que estamos haciendo es incorporar un proceso creciente de politización, más allá de los límites que la experiencia histórica ha señalado, a ese tipo de organizaciones comunitarias. (p. 316)

Por su parte, y recordando la importancia del concepto de territorio para cada junta de vecinos, el senador Hernán Vodanovic (PS) expresó que:

las juntas de vecinos que se han constituido tienden a fijar un espacio propio al interior del territorio en que les toca actuar y compartir: la unidad vecinal. Ello demuestra que el concepto de territorialidad se encuentra fuertemente asentado en los dirigentes de dichas juntas y en la propia comunidad. Es bastante común que las juntas de vecinos que se han creado en unidades vecinales donde ya existe otra soliciten e inicien gestiones para subdividir el territorio vecinal y crear una unidad vecinal propia. Muchas de estas juntas de vecinos han comenzado por establecer nuevos límites y subdividir la unidad vecinal, previo acuerdo con la junta de vecinos preexistente. (p. 308)

En una postura contraria, el senador Eugenio Cantuarias (UDI), que defendía la posibilidad de constituir más de una junta de vecinos por unidad vecinal, explicó la posición de su partido en los siguientes términos:

la circunstancia de que el ordenamiento jurídico garantice a todas las personas la libertad de asociación no tiene por qué traducirse necesariamente en un pluralismo estéril y disociador. Es perfectamente posible que los pobladores se organicen bajo una sola junta de vecinos, no obstante que la ley les reconozca el derecho a la pluralidad de sociedades intermedias en este ámbito [...]. En el fondo, la actitud del Gobierno implica una desconfianza hacia la capacidad de organización de las personas, al partir de la base de que si la ley les garantizare el derecho a la libertad de asociación se lanzarían en una carrera loca y sin sentido por constituir múltiples juntas de vecinos. En rigor, los chilenos son más ponderados y juiciosos de lo que supone el Mensaje presidencial. Basta

examinar al efecto las cifras entregadas por el propio Ministro Secretario General de Gobierno en la Comisión informante, acerca del número de juntas de vecinos existentes, para comprobar que el paralelismo inútil, estéril y disociador no se ha producido. (p. 314)

En la misma línea, el senador designado William Thayer (RN), señaló:

lo ideal es que en cada localidad que se pueda determinar dentro de la comuna exista una junta de vecinos. Ojalá no más de una. Y lo más probable es que así sea, porque las juntas de vecinos aún no han llegado a formar parte de la conciencia asociativa de la comunidad chilena, que no ha demostrado mayor preocupación sobre el particular. Lo importante es que se interese en ellas como entes naturales, de cuyo carácter privado se desprende que no pueden ser únicos, a menos que pretendamos un tipo de estructuración social donde la penetración estatal llegue hasta el peldaño más bajo de la comunidad. (p. 315)

### **3.2 Exigencia de porcentaje determinado de vecinos para constituir una junta de vecinos**

Otro aspecto largamente discutido en el debate parlamentario fue la indicación presentada por la Comisión de Gobierno de la Cámara de Diputados ante al fallo del Tribunal Constitucional y la posible alternativa para limitar la proliferación de juntas. Esta última establecía un porcentaje determinado de vecinos para la constitución de juntas en cada unidad vecinal. En relación con la iniciativa, el diputado Carlos Montes (PS) expresó que:

hemos buscado reponer una indicación, con más de cuarenta firmas, para acotar la forma de generar las juntas de vecinos dentro de una unidad vecinal. En ella se establece como requisito para constituir una junta de vecinos que, a lo menos, participe el treinta por ciento de los mayores de dieciocho años que viven en una unidad vecinal. De esa manera, se evitará el exceso de juntas de vecinos, lo que las haría débiles en su relación con el municipio y con la propia comunidad vecinal. (p. 154)

El diputado explicó que la indicación surgía por la preocupación de recuperar la capacidad de participación y de gestión en un nivel vecinal:

los problemas de una unidad vecinal son fundamentalmente territoriales. Los problemas de la vereda, del pavimento, de la escuela, del consultorio, afectan a todos los vecinos. En la medida de que en este territorio, dentro de la unidad

vecinal, se permita más de una junta de vecinos, se debilitarán todas estas organizaciones. En definitiva, se permite que no quede en claro quién se entiende con el consultorio, con la escuela, con la municipalidad, etcétera. (p. 191)

En la postura contraria, el diputado José García habló en representación de los diputados de Renovación Nacional:

Nos asiste el convencimiento de que esta norma, de aprobarse, lejos de contribuir a una mayor y más amplia participación de la ciudadanía, representará un durísimo golpe, ya que pocas, muy pocas juntas de vecinos, podrán cumplir tan desmedido requisito. Tenemos, señor Presidente, a lo menos, tres poderosas razones para oponernos. La primera es que estimamos que constituye una verdadera mascarada para burlar el fallo del Tribunal Constitucional, el que con fecha 14 de mayo de 1991, sentenció la inconstitucionalidad del proyecto del Gobierno, en cuanto pretendía establecer la existencia de una única junta de vecinos por unidad vecinal [...]. No solo son consideraciones de resguardo a las normas constitucionales las que motivan nuestro rechazo, sino también razones prácticas. Se pretende aquí fijar un porcentaje sobre el total de vecinos, pero cabe preguntarse ¿sobre qué base aplicaremos el guarismo treinta por ciento? ¿Dónde está el censo que establece la población mayor de dieciocho años de una unidad vecinal? [...]. Todo ello hace que esta indicación sea impracticable en la realidad y se preste además para todo tipo de impugnaciones acerca de la exactitud y de la validez en la constitución de la junta de vecinos. Además, se ha argumentado que estableciendo el porcentaje del treinta por ciento se puede crear más de una junta y se cumple así con lo fallado por el Tribunal. Yo más bien creo que, a lo más, se formará una y que, en consecuencia, al imposibilitar realmente la existencia de más de una, se está vulnerando lo sentenciado por el Tribunal. (p. 222)

Así pues, a lo largo del debate la oposición señaló que la indicación presentada por los parlamentarios de la Concertación era inconstitucional, y que de aprobarse se verían en la obligación de recurrir, nuevamente, al Tribunal Constitucional, a fin de ajustar su tarea legislativa al estricto apego de la Constitución.

La indicación, sin embargo, fue aprobada en la Cámara de Diputados y pasó a tramitación en el Senado. Una vez abierto el debate en la Comisión de Gobierno del Senado, se acordó por unanimidad sustituir el texto de la Cámara de Diputados por la proposición contenida en el proyecto del Mensaje, que establecía un número mínimo de cien residentes en las unidades vecinales para conformar una junta de vecinos en el radio urbano, y de treinta en las áreas no urbanas (p. 273).

Durante la discusión, el ministro Correa expresó que en el debate realizado en la Cámara de Diputados:

hubo tendencia a elevarlos, para favorecer que fueran más representativas y evitar los paralelismos. No obstante, en un análisis más pormenorizado que presentamos en su momento a la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado, llegamos a la conclusión de que quórum muy altos podían desalentar la constitución de aquéllas, aparte de que, según un estudio sobre las actualmente existentes, dejarían a muchas sin reconocimiento legal. (p. 303)

La Comisión Mixta repuso el requisito de exigir un porcentaje de vecinos para constituir una junta de vecinos, bajándolo a un veinte por ciento. No obstante, tal como lo habían anunciado, los parlamentarios de oposición, presentaron un nuevo requerimiento al Tribunal Constitucional, el que dictaminó la inconstitucionalidad de la indicación y su retiro del texto del proyecto.

#### **4. Observaciones**

La iniciativa que pretendía regular las juntas de vecinos, y que finalmente se convirtió en la Ley N° 19.418, se enmarca dentro de las primeras iniciativas legislativas del regreso a la democracia, como parte de un paquete mayor de reformas que buscaban una efectiva democratización de la sociedad chilena.

Su tramitación comenzó junto a otras importantes reformas institucionales —como las relacionadas con la estructura municipal y regional del país— que apuntaban a una mayor descentralización nacional, para lo que la organización comunitaria resultaba sustancial.

La iniciativa se proponía derogar la ley publicada en diciembre de 1989, antes de volver a la democracia, poniendo el énfasis en: recomponer la importancia de las juntas de vecinos como núcleo de toda participación comunitaria; reponer la representación territorial de las juntas de vecinos al permitir la constitución de una junta por unidad vecinal, y otorgar funciones y atribuciones a estas instituciones vecinales.

En el transcurso de la discusión del proyecto de ley, la oposición recurrió en dos oportunidades al Tribunal Constitucional, con resultados favorables para sus posturas. En consecuencia, algunos aspectos fundamentales —como la existencia de una junta por unidad vecinal— se vieron truncados por los dictámenes del

Tribunal que consideró algunas disposiciones como atentatorias de la libertad de asociación. De esta forma, para las aspiraciones del Gobierno y sus parlamentarios, el texto propuesto se fue debilitando a lo largo de su tramitación.

Además, no se debe olvidar que el debate legislativo se extendió por más de cinco años, lo que también influyó en los énfasis abordados. Incluso, tras haber pasado por la Comisión Mixta, hubo artículos que no fueron aprobados, por lo que fue necesario que el Ejecutivo presentase observaciones para incorporar aspectos pendientes por medio de un veto presidencial.

A pesar del veto, hubo observaciones que no fueron consideradas, y el texto aprobado contenía una serie de vacíos legales y materias inadecuadamente reguladas. Por esta razón, en el Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle se presentó un proyecto de ley que buscó subsanar las deficiencias que presentaba la aprobada Ley N° 19.418. Se aprobó así una norma modificatoria un año después de la dictación de la Ley de las Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, incorporando algunos de los puntos que quedaron pendientes durante su tramitación, pero sin modificar aspectos de fondo.

## Referencias

**Departamento de Servicios Legislativos y Documentales de la Biblioteca del Congreso Nacional.** (1968). *Ley 16.880: Organizaciones Comunitarias*. Santiago de Chile: Biblioteca del Congreso Nacional. Recuperado de <https://bit.ly/2NMBJvf>

———, (1990). *Historia de la Ley N° 19.418: Ley sobre Juntas De Vecinos y Organizaciones Comunitarias Funcionales*. Santiago de Chile: Biblioteca del Congreso Nacional. Recuperado de <https://bit.ly/2wDm0qY>

———, (1996). *Historia de la Ley N° 19.483: Modifica la Ley N° 19.418, que Establece Normas sobre Juntas De Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias*. Santiago de Chile: Biblioteca del Congreso Nacional. Recuperado de <https://bit.ly/2CpXksb>

———, (1997). *Decreto 58: Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 19.418, sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias*. Santiago de Chile: Biblioteca del Congreso Nacional. Recuperado de <https://bit.ly/2MLulDB>



*Sede vecinal "Las Palmas", Olmué, región de Valparaíso.*

Testimonios  
con  
trayectoria



*Plan de Desarrollo Social Comunitario, Conchalí. Coordinadores en terreno, Delegación Norte de Promoción Popular, con alumnas en práctica de Trabajo Social, Universidad Católica de Chile. Año 1967-1968*



## Memoria de un trabajo común

*Moisés Leyton\**

### De origen sindical

Mi vínculo con las organizaciones vecinales se inició, quizás, desde la distancia y antes de que estas existieran. Pienso en la década de los sesenta, cuando vivía en la Población Vicente Navarrete, en el paradero 1 de Santa Rosa. En ese tiempo yo era presidente de la JOC —Juventud Obrera Católica— y conocía la existencia de los Comités de Adelanto, instituciones con funciones específicas: se organizaban para construir una cancha o una vereda y, después de lograrlo, desaparecían. Yo encontraba que estos comités eran de viejos, aunque seguramente esto no debe de haber sido así. Lo cierto es que, años más tarde, en 1964, cuando yo trabajaba en INVICA, en provincia, me llamó Antonio López, un empresario a quien conocí siendo dirigente sindical en su empresa —sí, en los sindicatos forjé mi experiencia—. Me contó que estaba trabajando en un proyecto con el ministro Sergio Ossa Pretot. Se trataba de la creación de la Consejería Nacional de Promoción Popular. Querían —según me contó— crear organizaciones en las poblaciones, pero no sabían cómo debían proceder. Así, debido a mi experiencia sindical, me invitó a trabajar en el proyecto.

Poco tiempo después, sin pensarlo, me vine a Santiago y, junto con Tomás Moulian, Claudio Orrego Vicuña, Leonel Calcagni y Martín Correa, entre otros, comenzamos a organizar la institución. Nuestra misión fue crear una movilización nacional hacia el desarrollo de la comunidad popular. En otras palabras, el objetivo fue crear tejido social y organizacional en cada comuna con una proyección local o territorial.

---

\* Dirigente poblacional. Egresado del Programa de Trabajadores de la Escuela de Trabajo Social de la U.C. Fue presidente de la Juventud Obrera Católica (JOC), delegado provincial de la Promoción Popular en el gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva.

## **Un equipo, un compromiso**

Empezamos en la capital con una oficina central en la Intendencia de Santiago. Al tiempo nos dividimos en cuatro zonas en la provincia de Santiago. Yo quedé a cargo de la zona norte: el antiguo Conchalí —que comprendía las actuales Independencia y Recoleta—, Quilicura, Lampa, Colina, Renca, Tiltil y Rungue, entre otras. Recuerdo que la zona estaba urbanizada hasta la avenida Guanaco.

Al segundo año de la instauración de la Promoción Popular, se inició la discusión para la Ley de Juntas de Vecinos, una ley que fue ampliamente apoyada por todos los sectores progresistas. Su implementación se inició el año 1968 y, vale recordarlo, la Promoción Popular tuvo un rol significativo en ello. Sin ir más lejos, cuadrículó todo el país para diseñar las unidades vecinales. A su vez, los que formábamos parte de las delegaciones provinciales de la Promoción Popular corregíamos estas divisiones, porque a veces los límites cortaban una población por la mitad.

Los delegados dependíamos políticamente del Ministerio del Interior y, administrativamente, del Ministerio de Vivienda; mejor aún, podíamos coordinar acciones entre los vecinos y los ministerios. Además, participábamos en los consejos municipales. Un ejemplo importante es el Plan Conchalí, donde trabajamos bien con el alcalde de la época, Ramón Elizalde. Recuerdo que conseguí a diez alumnas en práctica de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Católica para que se sumaran al plan. Abrimos calles, cerramos acequias incómodas que atravesaban las poblaciones, favorecimos la autoconstrucción de viviendas y fuimos activos en propiciar el cierre de muchos microbasurales. Como funcionarios éramos muy cuidadosos de que no hubiera intromisión de los partidos en la toma de decisiones, pues lo importante era respetar lo acordado en las asambleas de pobladores y no lo que un partido considerara prioritario. En ese sentido, las sedes sociales fueron de suma relevancia, los pobladores las autoconstruían con apoyo del Ministerio del Interior. La gente se organizaba para cada acción. Había mucha energía social en esos años.

## **La fuerza de las organizaciones**

Durante este periodo las organizaciones sociales fueron incrementándose. Se formaron las uniones comunales, que eran muy fuertes. Constituían la

contraparte de los municipios, incluso tenían participación en la discusión del presupuesto municipal. De hecho, había un miembro de cada unión comunal de juntas de vecinos que participaba en el Consejo Municipal. Hubo uniones comunales que trabajaron muy bien con las organizaciones de base, apoyándolas, animándolas, con mucho respeto, pero hubo también otras que fueron poco democráticas, que utilizaban su posición para perseguir ambiciones individuales—usualmente, el afán de sus dirigentes por llegar a ser regidores—.

### **Comunidad y capacitación**

Un factor clave en la consolidación del tejido social fueron las capacitaciones tanto en los territorios como en las jornadas centralizadas, en Padre Hurtado. Explicábamos la Ley de Juntas de Vecinos y formábamos a los dirigentes, buscando crear liderazgo entre los pobladores. Los campamentos o balnearios populares también fueron parte de estas capacitaciones. Teníamos el balneario de Santo Domingo, el de Ritoque y el de Puchuncaví —sitios que después fueron cruelmente usados como campos de concentración por la dictadura—. En los tiempos de la Promoción Popular eran lugares donde las familias de los pobladores podían ir a descansar en grupos durante todo el año, a través de la gestión de las juntas de vecinos. Pero estas estadías eran sobre todo instancias de formación, como también lo fue la iniciativa de Los Saltamontes, un programa de animación cultural creado en el Gobierno del presidente Allende. Grupos de jóvenes voluntarios iban a las poblaciones, donde realizaban juegos, guitarreos, diversos talleres y exhibiciones de películas, siempre bajo la consigna de la formación. Se conversaba en torno a los temas de fondo, de lo que sucedía en las poblaciones y de cómo enfrentar juntos las dificultades. Este programa jugó un papel fundamental en la formación de niñas, niños, jóvenes y adultos. En general la capacitación dependía de las necesidades de cada lugar, pero sí recuerdo que se hacía mucha formación en salud; era muy importante. Me parece que el enfoque siempre fue más social que político.

Junto con estas organizaciones, se crearon centros juveniles, clubes deportivos y centros de madres. Estos últimos se formaron a partir de los muchos grupos de mujeres que existían desde bastante antes de la ley. Ellas trabajaban de forma ardua en los problemas sociales que aquejaban a los vecinos, por ejemplo, el alcoholismo. Se preocupaban de cómo enfrentarlo y cómo

exponer sus riesgos; peleaban, por ejemplo, por cerrar locales clandestinos. Por su parte, los clubes deportivos eran lugares de distensión para todas las edades (aunque, más de hombres). Fundamentales fueron también los grupos de salud. En cada junta de vecinos había un encargado de salud que se relacionaba con el consultorio del territorio.

### **El ocaso de un proyecto común**

Con el cambio de gobierno me fui a trabajar a la Delegación Sur, específicamente, al Departamento de Educación. Entonces, la institución comenzó a llamarse Desarrollo Social. Creo que con el tiempo, poco a poco, nos fuimos institucionalizando y cada vez hubo menos mística para salir a terreno. Ahí trabajé hasta el golpe militar. En ese aciago año 1973, fui exonerado el 16 de octubre; seis días después, el 22 de octubre, fui detenido; acto seguido, fui llevado al Regimiento Tacna y, más tarde, al Estadio de Chile. Recuerdo que, cuando me fueron a buscar a mi casa, días antes de la detención, mi padre mostró una foto mía con Frei Montalva. Lo hizo para protegerme y, en su desesperación, le decía a los militares: “Miren, para que vean que mi hijo es Freiano”.

En estos tiempos resulta sustancial conmemorar la creación de la Ley de Juntas de Vecinos. Necesitamos plantearnos qué sucede con el tejido social, con nuestra realidad. Pues yo veo, por un lado, a las bases: a los grupos de adultos mayores, los grupos de gimnasia, las bibliotecas populares. Pero también veo, por otro lado, de manera independiente, a las y los dirigentes sociales, en muchos casos, cooptados por los municipios. Además veo corriendo, por su propio camino, a otro sector: a los concejales y consejeros regionales que persiguen no metas sociales, sino políticas. Así, hay quienes trabajan hartos y quienes, en cambio, buscan “colocarse”.

# Historia de una revolución

Ricardo Núñez M.\*

## Vientos de cambio

Mi compromiso con aquello que hoy denominamos Desarrollo Social partió durante el periodo que sobrevino luego de la experiencia revolucionaria de América Latina, particularmente, de la boliviana. A partir de ese hito, todos entendimos que la conquista del mundo poblacional, y especialmente del mundo campesino, era muy importante.

Nuestra tesis fundamental era que la clase obrera chilena estaba aislada y que necesitaba alianzas estratégicas con otros sectores de la sociedad. Ya no bastaba tener una alianza o un entendimiento estratégico a largo plazo con el movimiento estudiantil —en las principales universidades estatales, en manos de la izquierda—. Era clave comprometerse también con el mundo campesino.

Esta tesis circulaba en un contexto convulsionado: mientras se discutía la implementación de la Reforma Agraria, impulsada por el Gobierno de Frei, en las grandes ciudades surgieron con mucha fuerza las denominadas *poblaciones callampa* o asentamientos habitacionales informales.

Mi llegada, por lo tanto, a la Promoción Popular —concepto clave— estuvo precedida de alguna manera por esta idea de que la revolución chilena requería un fuerte vínculo con el mundo campesino, y no solo con la clase obrera organizada, particularmente, la clase obrera industrial y aquella vinculada con las actividades económicas de los centros urbanos (Concepción, Santiago, Valparaíso, Antofagasta, el mundo minero). Urgía, pues, entender lo que estaba pasando con otros mundos —mundos desatendidos, si se quiere—. Por un lado, nos llamaba el mundo campesino, que había tenido un florecimiento espectacular durante el Gobierno de Frei y, quizá, desde antes, cuando la Iglesia empezó a

---

\* Sociólogo y profesor de Historia y Geografía. Director de Planificación de la Consejería Nacional de Desarrollo Social durante el gobierno del Presidente Salvador Allende. Senador por la 3ª Circunscripción, Región de Atacama, entre 1990 y 2010.

implementar la Reforma Agraria por su cuenta, allá en Talca, con monseñor Larraín. Y por otro lado, también nos llamaba el mundo obrero marginal, que estaba surgiendo en torno a los bordes de las grandes ciudades, en poblaciones callampas y en tomas de terreno. No por azar se creó, en el mismo Gobierno de Frei, el Ministerio de la Vivienda. Todos estos eran fenómenos nuevos, soplaban vientos de cambio. Así, al llegar a la Promoción Popular —obviamente no la denominamos nunca más *promoción popular*, sino que la llamamos llanamente *desarrollo social*—, teníamos un cierto bagaje: agendas, concepciones y deseos.

Lamentablemente, aquello que queríamos no necesariamente compatibilizaba o estaba de acuerdo con lo que pensaban los partidos populares, en especial, el Partido Socialista y el Partido Comunista. Ambos eran conscientes de este fenómeno, pero no lo entendían. La Democracia Cristiana, en tanto, lo comprendía, pero no necesariamente lo impulsaba. A diferencia del MAPU, que venía de la DC, el PS y el PC consideraban que los movimientos poblacionales masivos, las organizaciones barriales populares que operaban antes de la promulgación de la Ley de Juntas de Vecinos, servían más para la integración social que para generar mecanismos de enfrentamiento contra la sociedad capitalista. Había, por ende, visiones distintas, concepciones diferentes. Así, todas estas posiciones contrapuestas terminaron siendo parte de la movilización social genéricamente impulsada por todos los sectores de la vida social en contra del Gobierno del presidente Frei.

### **Un documento estrellado en la indiferencia**

Al llegar a Desarrollo Social, lo primero que hicimos fue redactar un documento que yo presenté al PS, y recuerdo como si fuera hoy no el rechazo, sino la indiferencia radical con que fue tomado. Aunque no registro bien todos sus términos, este documento trataba de hacer entender en la izquierda chilena y, de manera particular en el PS, que era vital asumir que los pobladores y, en especial las mujeres pobladoras, no eran parte del *lumpenproletariat* —como sí lo creían quienes se aproximaban a la realidad desde la visión clásica del viejo marxismo-leninismo—. Tampoco se trataba de una radicación física o del lugar donde vivía la clase obrera. No, era una cosa muy distinta: el obrero podía ser obrero en la fábrica, pero cuando llegaba a su población se transformaba en poblador. Esa diferencia, ese salto cualitativo que significaba partir desde el mundo obrero al mundo poblacional, no lo entendían con claridad los partidos políticos. Ellos —

sobre todo sus cúpulas— seguían comprendiendo, según la vieja visión marxista, que el único eje y factor fundamental de la revolución era la clase obrera.

En ese momento, cuando se dictó la Ley de Juntas de Vecinos, se crearon al amparo de las mismas juntas más de quinientas organizaciones de base. Por consiguiente, fueron millones de personas las que se organizaron a lo largo de todo Chile. Y agréguese también, la cantidad de nueve mil centros de madres y clubes deportivos a los que adscribían los obreros —porque la ley era muy amplia y también los comprendía—. Sin embargo, los partidos de izquierda — tradicionales, como siguen siendo todavía— proclamaban que los sindicatos tenían autonomía total con respecto a otras organizaciones territoriales como, por ejemplo, las juntas de vecinos. Y esa autonomía era lo que permitía darle una cierta misión única, estratégica, a la clase obrera. Para ellos, la clase obrera no podía ser comparable, desde ningún punto de vista, con el movimiento poblacional. De acuerdo con ellos, eran dos cosas distintas: el movimiento poblacional era otra más de las subagrupaciones que acompañaban, de manera subordinada, a la clase obrera en su tarea estratégica y revolucionaria. Hubo, en fin, una incompreensión muy grande.

El documento que presenté cayó, así, en la indiferencia más absoluta. Nunca fue entendido. Desde el punto de vista ideológico de los partidos, las juntas de vecinos, que tenían una fuerte influencia en el rol de la mujer y de los jóvenes, no cabían en el esquema de lo que ellos entendían por clase obrera. Más aún, yo diría que años después, con el transcurso de la Unidad Popular, los partidos empezaron a darle importancia a este tipo de organizaciones, y a no tratar de ver en ellas solo una parte de la movilización social contra el sistema capitalista. Recién entonces, los partidos comenzaron a concebirlas como parte clave de cierta realidad urbano-política que se había generado en el país producto del desarrollo de las grandes ciudades durante los últimos cuarenta años previos.

### **La cruzada de Los Saltamontes**

Fue muy interesante que esta realidad empezara a ser captada por la Unidad Popular, pero fue tarde, muy tarde. Hubo algunas experiencias interesantes, sí, como la de Los Saltamontes. Inventada en Desarrollo Social o Promoción Popular, la iniciativa Los Saltamontes consistió en organizar a un conjunto de jóvenes de izquierda que llegaban a las poblaciones a exhibir películas. Y para ello, desplegaban toda la tecnología disponible: un telón, un proyector y

las camionetas con generador eléctrico que la reina Isabel II había donado a Desarrollo Social. ¿Cuáles eran las películas que exhibíamos? Eran, obviamente, filmes cubanos o soviéticos. Y estas cuadrillas de jóvenes se instalaban en los campamentos durante veintidós días. En los primeros diez, se socializaba con las organizaciones vecinales y se ofrecían charlas de carácter político-cultural; en los días restantes, ya organizadas las juntas de vecinos, clubes deportivos o centros de madres, se hacían reuniones masivas, se exhibían películas y se celebraban conversatorios en torno a los filmes. La cruzada de Los Saltamontes se extendió por todo el país.

Eso sí, lo lamentable vino después. Muchos extranjeros exiliados de Argentina, Brasil o Uruguay, comenzaron a colaborar con Los Saltamontes. Y, como era de esperar, los gobiernos de la región, fundamentalmente dictaduras, protestaron frente al Estado de Chile por estar dando trabajo a estos revolucionarios latinoamericanos. Al poco tiempo, tuvimos que suspender el programa. El propio ministro de Interior, José Tohá, intervino en la situación: me llamó personalmente para que no siguiéramos adelante porque se habían producido hechos de “enamoramiento súbito” entre niñas de poblaciones y jóvenes buenosmozos brasileños.

### **Cabildos populares**

Aunque yo no participé directamente en ella, una experiencia relevante de los días de la Unidad Popular es el informe de los Cabildos Populares. A través de todo Chile, la gente era convocada para participar, ya más directamente, en la discusión de los temas propios de los municipios.

Las juntas de vecinos son un elemento central en la historia de la política municipal (aunque ahora mucho menos, por cierto). En ese momento, las juntas eran un factor significativo para la implementación de políticas municipales. La ley misma les permitía una vinculación muy activa. Además, había solo una junta de vecinos por unidad vecinal, no como ahora que, tras la dictadura, se atomizó en función de las disposiciones constitucionales que todavía nos rigen. Sigo pensando que una de las atrocidades que hemos cometido es no haber logrado una modificación ni de la ley orgánica que aún rige las organizaciones vecinales ni menos de la propia Constitución. En el fondo, lo que hemos hecho es aceptar la atomización de las organizaciones populares y, por ende, de las distintas visiones sobre los entornos territoriales.



## Llegamos tarde

En esa época, llegamos tarde con las reformas. Y, ahora, seguimos llegando tarde. Y eso es muy lamentable. Por lo mismo, me alegra mucho que se vaya a hacer un trabajo sobre las juntas de vecinos. Lo digo porque yo creo que la izquierda, y el mundo progresista en general, todavía no termina de entender bien en qué consiste una nueva realidad socioeconómica que surge de un mundo no necesariamente vinculado con la actividad productiva —aunque no queramos verlo, este nuevo orden existe—. Me refiero, más precisamente, a las poblaciones, a las juntas de vecinos, a los campamentos que todavía persisten, a los clubes deportivos, a las organizaciones culturales, a todas estas organizaciones que fueron destruidas —la mayor parte de ellas, por la dictadura— y que no hemos sido capaces de recomponer.

Sí hay, por ejemplo, clubes deportivos, pero no se juntan, no comparten la misma cancha de fútbol, no comparten el mismo polideportivo, no comparten sus inquietudes. El sentido de comunidad ha desaparecido. Entonces, mientras nosotros no retomemos un camino de fortalecimiento de las organizaciones territoriales y funcionales, mientras no modifiquemos la Constitución, mientras no modifiquemos la ley orgánica, las organizaciones vecinales van a seguir jugando un rol secundario, desmedrado, a pesar de su existencia masiva. Lo curioso es que la mayor parte de los chilenos vive en poblaciones, vive en campamentos, vive en esa realidad y, sin embargo, no desempeña ningún papel en la transformación, modificación e integración de la sociedad chilena. Por supuesto, la clase obrera también está cada vez más disminuida y más centrada en los grandes centros industriales del país, que son cada vez menos, salvo los enclaves de actividad minera. Y por si fuese poco, los estudiantes están igualmente atomizados. Su incidencia en la esfera pública se circunscribe a temas muy coyunturales, con intereses mediatos.

En suma, el deterioro de las juntas de vecinos que se dio por la dictadura, y que no hemos sido capaces de recuperar en tiempos de democracia, viene a reafirmar el que la sociedad chilena sea una sociedad absolutamente atomizada, donde los objetivos comunes han desaparecido, donde el compañerismo, la fraternidad y el sentido colectivo de lucha de intereses comunes han desaparecido. Y esto ocurre incluso en la clase obrera.

## **¿Nuevos horizontes?**

No seremos capaces de abrir nuevos horizontes para las organizaciones comunitarias mientras los partidos políticos no entiendan la relevancia del rol que ellas desempeñan en la sociedad. La DC, en su momento, fue muy importante en la organización de las juntas de vecinos, tuvo ideólogos claves, como el cura Roger Vekemans, que fue uno de los que pensó más directamente en el significado social, económico y político que tenían estas organizaciones territoriales. Esa es una mirada que se debe recuperar. El PC y el PS, a su vez, deben comprender la magnitud de este desafío. Si bien los socialistas ahora entienden la importancia de los cargos de alcaldes y concejales, y valoran la posibilidad de tener amistades en una junta de vecinos, no necesariamente entienden que las organizaciones vecinales, en su conjunto, pueden ser un factor de transformación social.

## **Nuevos retos, nuevos liderazgos**

Supone un esfuerzo enorme hacer entender que las juntas de vecinos son importantes en el nivel de la comuna y en el nivel del municipio. Ahora bien, los liderazgos que surgen en ellas deben erguirse desde la convicción de que los problemas del ámbito comunal son, a fin de cuentas, problemas que trascienden los límites de la comuna, que trascienden la gestión del municipio y que, por lo tanto, se cruzan con el conjunto de la sociedad chilena. Esta es, precisamente, la perspectiva que resta en un contexto donde las juntas de vecinos están, casi siempre, vinculadas con luchas inmediatas de alcance comunal. Peor aún, normalmente son usadas y mal utilizadas por parte de los alcaldes.

Actualmente —concluyo—, las juntas de vecinos dan importancia relativa a temas tales como el alumbrado público, la pavimentación de arterias y la apertura de postas y unidades del SAMU, aún no son capaces —como tampoco son capaces los alcaldes de izquierda— de instalar agendas participativas que trasciendan la inmediatez de las luchas particulares.

# Apuntes de un pasado en la población

## José María Caro, Lo Espejo.

### El lento camino a la integración del Sector F

*Patricio Pino\**

#### **Como un cementerio olvidado**

A nuestro arribo, todos los que fuimos erradicados al Sector F tuvimos la sensación de estar llegando a un cementerio, allí, cada sitio tenía un par de tablas dispuestas como cruz. Y, claro, los sitios poco y nada tenían: un pozo negro y una llave de agua (y esto no era nada despreciable en un contexto donde era frecuente tener que acarrear agua en baldes para suplir las más básicas necesidades de aseo).

En ese entonces la población se encontraba demasiado lejos de la ciudad: no había locomoción hacia el centro de Santiago (la micro más cercana apenas llegaba hasta población Dávila, varios kilómetros distante). En total carencia, unos carretones a caballo hacían de buses de acercamiento; tiempo después, llegarían unas micros que por destartaladas eran incluso peligrosas.

En ese contexto nuestra junta de vecinos fue creada el 7 de noviembre de 1964. Su objetivo, como el de tantas, era buscar soluciones a los diversos problemas que aquejaban a los vecinos del sector: el más grave, la basura (en cada casa había que hacer un hoyo para deshacerse de ella). Y a la basura, se sumaba una creciente población de animales e insectos: desde cerdos, gallinas, gatos y perros, hasta baratas, ratas —demasiadas—, zancudos y moscas. Animales e insectos, sumados al barro y al polvo en suspensión, se convertían en un foco infeccioso que amenazaba a niños y ancianos.

Sin locomoción, sin servicios de salud, sin vigilancia policial y con un par de tablas de mobiliario urbano, nos organizamos para proveer condiciones

---

\* Dirigente histórico de la Juventud Obrera Católica, donde llegó a ocupar la presidencia de Santiago. Exdirigente de la Junta de Vecinos N° 36, sector F de la Población José María Caro y de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos de Lo Espejo.

de vida —ocio y trabajo— a una comunidad que sin ellas estaba condenada a convertirse en un irredento bolsón de pobreza (ancianos indigentes, adultos cesantes, niños privados de escolaridad). Allí estuvieron los pioneros de nuestra organización: Juan Silva, Pedro Silva, Iván Lázaro y Juan Orellana, entre otros.

### **Los primeros hitos**

Con el paso del tiempo, en nuestro sector se crearon muchos clubes deportivos; de ese entonces aún quedan dos: Deportivo Varsovia y Deportivo 21 de Mayo. Con los clubes emergieron también cerca de quince centros de madres. Igualmente, de ellos solo dos han sobrevivido: el Inés de Suarez y el Fe y Esperanza. Los jóvenes hicieron lo propio: hasta mediados de la década de 1970 mantuvieron vivos dos colectivos: el Rincón Juvenil Los Rebeldes y el Grupo Juvenil Ideal Obrero. Además, se organizó un grupo folclórico. Todo esto, sin nombrar organizaciones más pequeñas como, por ejemplo, una treintena de comités de pasajes que testimonian lo muy organizados que llegamos a ser antes de la llegada de la dictadura. De ese periodo son las primeras iniciativas que permitieron pavimentar todas las veredas del sector y, también, arborizar gran parte del barrio.

### **Una breve historia**

Hasta 1967 las organizaciones sociales solo existían de hecho. Ese año, y cumpliendo su promesa de campaña, el presidente Frei aprobó un paquete de leyes en beneficio de la clase sometida: Ley de Sindicalización Campesina, Ley de Antejardines e Implementación Comunitaria y Ley de Juntas de Vecinos. Esta última permitió que organizaciones comunitarias de diverso tipo se constituyeran legalmente y consiguieran —mediante la implementación de efectivos reglamentos de participación— convertirse en interlocutores válidos ante las autoridades comunales y gubernamentales. Recuérdese, por ejemplo, la Ley 16.880, desbaratada en la actual legislación.

Por la activa vida democrática que este paquete de leyes posibilitó, las juntas de vecinos en ese tiempo llegaron a ser el coto de caza de los partidos políticos. Por juventud, ingenuidad o impericia, algunos dirigentes ignorantes de este tipo de prácticas terminamos siendo instrumentalizados por los partidos. Tan así era que, por ejemplo, la Democracia Cristiana influía fuertemente en la

Agrupación General de Juntas de Vecinos, con Ramón Cid a la cabeza. O, en el Comando de Pobladores, el Partido Socialista tenía un fuerte encabezado por Alfonso Cuevas. Algo similar ocurría en la Junta de Vecinos José María Caro, donde el Partido Comunista contaba con el liderazgo de Lenin Avendaño. Eso sí, de todos los nombrados, el Comando de Pobladores era el que más apoyo tenía, por su antigüedad, por el carácter aguerrido de sus dirigentes y por los logros que, por defecto, ostentaban. En su historia, se cuenta la adhesión total a un paro nacional en que perdieron la vida seis de nuestros pobladores, o en términos de infraestructura, destaca el haber conseguido el arribo de la locomoción colectiva, la instalación de postes e, incluso, la llegada del primer teléfono al sector.

### **Lo que vino más tarde**

En los tiempos de la Unidad Popular estas organizaciones, como muchas otras, se politizaron demasiado y, con ello, los sueños de los pobladores se vinieron abajo. Cada reunión era un sitio de despliegue de discursos avasalladores, cargados con una verborrea aberrante que impedía alcanzar soluciones para los problemas de los vecinos.

En los tiempos de la dictadura, claro está, todo fue peor. Desde ese día fatal, el 11 de septiembre de 1973, todas las organizaciones sociales fueron intervenidas o eliminadas de cuajo. En muchos casos se asesinó a sus dirigentes o, cuando menos, se los encarceló. Los que lograron sobrevivir, tuvieron que arrancar. Incluso, los movimientos y militantes de la Iglesia Católica fueron perseguidos. Consecuentemente, se nombraron dirigentes a dedo que poco o nada hicieron por la población. Y lo peor fue que engañaron a los vecinos que les entregaron, moneda a moneda, recursos y confianza para la ejecución de proyectos que jamás se materializaron. Y, sin embargo, pese a todas las adversidades, algo consiguieron los vecinos. Quizá lo más importante fue el denominado Acuerdo 20.000 que consistió en que las viviendas modelo 104-D, de 36 metros cuadrados, vieran sus deudas condonadas tras el pago de un monto preestablecido. Quienes no pagaron ni se acogieron a este beneficio, por falta de interés o desinformación, sí se vieron perjudicados —aún hay vecinos que continúan pagando dividendos—.

## **El retorno de la democracia**

Tras el triunfo del No en el plebiscito de 1988, hubo un grupo de vecinos que empezó a trabajar para democratizar la junta de vecinos. Se reunían en la capilla del sector y, entre otros actores clave de la época, aún recordamos los nombres de Óscar González, Edmundo Contreras, Juan Silva y Luis Aravena. En las memorables elecciones realizadas en noviembre de 1989, participaron alrededor de 1.800 vecinos de ambos sexos. Según un acta de la época, los vecinos más votados fueron Patricio Pino (920 votos), Luis Aravena (240 votos), y Óscar González (265 votos). Tras la elección, y las tensiones derivadas de la amplia votación obtenida por el candidato ganador, la mesa directiva quedó encabezada por Patricio Pino.

El primer problema de proporciones que enfrentó la mesa directiva fue trazar una hoja de ruta para su gestión. Tras largas discusiones, muchas de ellas muy acaloradas, se definieron tres ejes: pavimentación, iluminación y áreas verdes. Después de seis años de trabajo, se cumplieron los objetivos. Al final, se logró pavimentar quince pasajes con un aporte del 20% de los gastos cubiertos por los propios vecinos que, con ese afán, abrieron libretas de ahorro.

Por esos años, se creó la Agrupación de Juntas de Vecinos de Lo Espejo, en la cual participamos dos dirigentes del sector como miembros de la mesa directiva. Ahí nos tocó trabajar en el diseño de la futura comuna de Lo Espejo. Ya entonces los vecinos diferíamos de la geografía territorial que había propuesto el Gobierno central (una comuna cuadrada con dificultades de conexión vial). Lamentablemente, no nos tomaron en cuenta y hoy sufrimos las consecuencias de una decisión equívoca.

Otros logros dignos de mencionarse dicen relación con las áreas verdes: se crearon la plaza Padre Roberto Romero y la plazuela Varsovia. Posteriormente, a través de un proyecto Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), se construyó el local del Centro de Madres Inés de Suárez y el local de Caminantes de Chile 2 (organización de jóvenes con capacidades diferentes). Asimismo, se hicieron mejoras en el local de la junta de vecinos y, más recientemente, en 2002, se ganó un proyecto llamado Mesa Barrial, en el que se trabajó junto con el Sector D de la población. A través de este proyecto se obtuvieron doscientos noventa millones de pesos, destinados a diversas mejoras en los sectores: desde veredas y luminarias, hasta hermoejamento visual. Años más tarde, asumió una nueva camada de dirigentes. Lamentablemente, esta historia de progresos terminó por discontinuarse.

## En defensa de la participación ciudadana

*Andrés Zaldívar L.\**

### **El gobierno del pueblo comienza en el municipio**

La idea de crear organizaciones civiles en la base vecinal se originó junto con la elaboración del programa de gobierno de Eduardo Frei Montalva a comienzos de la década de 1960. Entonces, la Democracia Cristiana había instalado un eslogan que decía: “El gobierno del pueblo comienza en el municipio”. Así, pues, el desafío era cómo hacer que la participación ciudadana surgiera desde las mismas bases y que, por ende, no quedara circunscrita a la gestión de las autoridades elegidas por votación popular: parlamentarios, alcaldes o regidores —concejales, en la actual nomenclatura—. Es así como, hace más de cincuenta años, se comenzó a abordar un reclamo que, aunque clave, aún permanece en deuda: la participación ciudadana desde las bases.

Por esos años, quien se puso a la cabeza de esta cruzada fue Sergio Ossa Pretot (1919-2012). A mí, en tanto, me correspondió —en calidad de secretario ejecutivo— estar a cargo del programa de gobierno de Eduardo Frei. Desde esa posición, me tocó estar en la primera línea en la discusión de esta idea —una de las grandes reformas que comprendió el programa de Frei y que marchó a la par de la Reforma Agraria, la educacional y la propia la reforma tributaria que hicimos para financiar, precisamente, el programa de gobierno. Dicha reforma incluyó el impuesto patrimonial, que desencadenó críticas muy duras por parte de sus detractores. Y por si fuese poco, junto con las reformas vino la creación del Ministerio de Vivienda y la Promoción Popular.

---

\* Expresidente del Senado. Senador por la 10ª Circunscripción Norte, Región del Maule, en el período 2010-2018 y por la 7ª Circunscripción Santiago Poniente, Región Metropolitana, entre 1990 y 2006. Ministro de Estado en los gobiernos de los presidentes Eduardo Frei M. y Michelle Bachelet J.

## **Un concepto clave: promoción popular**

Al principio, la opinión pública no reparó en la trascendencia del término *promoción popular*. Sin embargo, comenzamos a estudiar este concepto clave —promoción popular— incluso antes de ingresar al Gobierno. Más aún, en mi calidad de secretario ejecutivo del comité de programa de Frei, me correspondió encauzar el proceso conducente a elaborar una legislación pertinente que permitiera, justamente, estimular la participación popular. De esas mesas de trabajo deriva la preocupación por establecer fórmulas que permitieran “bajar” la participación a los vecinos, a toda la gente, tanto en el ámbito urbano como en el rural.

## **Una ley promotora de cambios profundos**

Antes del inicio de este trabajo transformador, las juntas de vecinos prácticamente no existían, no había una idea instalada al respecto, menos una organización formalizada. Quien lea la Ley 16.880 de 1968 notará que es un texto que promueve cambios profundos y que, por lo mismo, hoy tiene plena vigencia: ¿cómo logramos mayor participación ciudadana?, ¿cómo evitamos que la toma de decisiones quede circunscrita a las cúpulas? Estas son las preguntas que animan el espíritu de la ley.

La ley, sin duda, introdujo un cambio muy revolucionario para la época y, por eso mismo, tuvo tanta oposición, tanto desde la izquierda como desde la derecha. Por su parte, la derecha vio este proceso como un conjunto de medidas absolutamente excéntrico, mientras la izquierda temió que el nuevo marco legal le restaría un espacio importantísimo en la manera en que, por esos días, se comprendía la participación de la gente.

## **Una ley largamente dilatada**

Efectivamente, la ley se publicó recién en 1968, al tercer año del Gobierno de Frei. ¿Por qué? Porque requería mucha discusión, y nosotros no teníamos mayoría en el Senado. Al momento de la promulgación de la ley, yo era ministro de Hacienda y sé, por experiencia propia, la mucha resistencia que suscitó su aprobación, sobre todo, por temas ideológicos. Quizá por ello, la ley jamás se llegó a implementar en su totalidad. Nosotros salimos del



Gobierno el año 1970 y, luego, en 1971, el asunto derivó en una política diferente: sin duda, las juntas de vecinos desempeñaron un papel importante en el periodo siguiente, pero ese papel terminó siendo bien distinto del que proyectamos inicialmente.

### **Una relectura necesaria**

Al revisar la ley, el lector se percatará de que esta no solo se refiere a las juntas de vecinos, sino también a lo que se llama organizaciones funcionales. Frei —como sabemos— tenía la convicción de que el cambio debía hacerse con una participación que integrara tanto lo territorial como lo funcional. Por eso mismo la ley tiene dos capítulos: uno que se refiere específicamente a las juntas de vecinos, y otro que alude a las organizaciones funcionales: sindicatos, centros de madres, centros de alumnos y las distintas organizaciones de base que, por su aporte a la participación ciudadana, reciben un espacio de reconocimiento.

De acuerdo con el texto de la ley, se estableció que en cada comuna, tanto rural como urbana, se iba a dividir el sector en territorios o subterritorios equivalentes a una unidad vecinal. A su vez, dicha división se definiría, primero, por la municipalidad. Y en caso de que esta tarea no fuese llevada a cabo por el municipio, sería ejecutada por el gobernador. Es decir, el Gobierno intervenía y determinaba las juntas de vecinos de acuerdo con una estructura territorial previamente definida según criterios que propiciaran una gestión más o menos armónica.

### **Amplias facultades**

Cuando uno revisa la ley, es relevante observar las amplias facultades que se le otorgan a las juntas de vecinos. Estas facultades son importantísimas, porque permiten la participación directa de los vecinos en sus municipalidades. Primero, porque se les reconoce como un ente de participación que cuenta con un sistema de elección de autoridades y representantes claro y transparente; y, segundo, porque a ellas se les encomienda la elaboración de los planes de acción que deben implementarse en sus respectivos territorios en materias clave como defensa de la propiedad y moral pública; más aún, a las juntas de vecinos se les da atribuciones en relación con todo lo

que significaba el otorgamiento de patentes de, por ejemplo, expendio de bebidas alcohólicas. Consecuentemente, el plan que elaboraba cada junta debía ser remitido al alcalde y a la municipalidad a fin de ser considerado; luego, en una reunión bipartita, entre todos los representantes de las juntas de vecinos —agrupados en la unión comunal de juntas— y el alcalde, se determinaba el plan de inversión que había que hacer. Cuando se discutía el presupuesto, sin ir más lejos, los representantes de la unión comunal de juntas de vecinos podían ser escuchados por el municipio y, en especial, por el alcalde. Si bien los municipios no contaban con muchos recursos, se alentaba la participación activa de la ciudadanía.

Del mismo modo, las juntas de vecinos contaban con facultades para cobrar los dividendos de las viviendas que estaban en sus territorios en representación del Ministerio de Vivienda —en ese entonces denominado Corporación de la Vivienda, CORVI—. En el marco de esta gestión, a las juntas se les daba una comisión por los cobros, la que ascendía al 7% del valor recaudado. Y con esos recursos, estas organizaciones vecinales tenían la posibilidad de trabajar e intervenir dentro de sus propios territorios. Por añadidura, podían actuar conjuntamente con los Ministerios de Vivienda y Obras Públicas, así como con otras reparticiones del Estado, para ejecutar obras por cuenta propia. Si con el propósito de potenciar su gestión autónoma, incluso llegaron a contar con facultades para contraer deudas con el aval de la municipalidad o del Gobierno en beneficio, claro está, de ejecutar obras en sus territorios. Esta última atribución, sin embargo, no llegó a implementarse de manera plena.

Con todo, así de relevantes eran las atribuciones y las facultades de las incipientes juntas de vecinos chilenas: más que meras instancias de reunión, eran organizaciones facultadas para incidir en la vida de los propios vecinos.

### **Un cambio revolucionario**

Esta ley fue realmente un cambio revolucionario: cambio revolucionario en la concepción que se tenía sobre cómo llegar, con la acción del Gobierno, hasta el nivel vecinal y, por supuesto, cambio revolucionario en la manera de darle al conjunto de vecinos una identidad colectiva y, sobre todo, la capacidad de agencia. Bajo el alero de las juntas, la gente se conocía, la gente

se veía, la gente participaba con entusiasmo de elecciones, la gente, al fin, se hacía parte de la vida de su vecindario.

Al ser parte activa de su entorno, los vecinos cuidaban con esmero un territorio que sabían propio. Así, por ejemplo, este problema de seguridad ciudadana que vemos hoy —y que se ha ido complicando cada vez más— en ese tiempo era atacado de raíz, porque entre las facultades que se les daba a los vecinos agrupados en sus juntas, estaba el deber de “cuidar de la propiedad y de la moral pública” —como reza la ley en uno de sus acápite centrales—. Es decir, la comunidad tenía la facultad de tomar medidas de protección.

Dentro de este contexto cívico, los dirigentes de las juntas de vecinos tenían un estatus de alta responsabilidad (incluso se les daba una credencial). Con ellos, la gente se sentía representada de manera efectiva. La ley decía que en los concejos municipales, los representantes de una unión comunal de juntas de vecinos tenían derecho a voz y podían asistir a la sesión del concejo e intervenir. Era una cosa que estructuraba la relación de los dirigentes vecinales con los gobiernos municipales. El eslogan “El gobierno del pueblo comienza en los municipios”, hasta el día de hoy es muy sentido, porque la verdad es que en la práctica no ha llegado a ser tan así. Las municipalidades han seguido teniendo la mayor importancia simbólica, pero aún no consiguen ser relevantes desde el punto de vista de la descentralización del poder que Chile requiere. Creo que aquí la regionalización no va a tener éxito si no va acompañada de una desconcentración del poder que vaya en beneficio de la participación activa de los ciudadanos en sus organizaciones de base.

### **Una crisis estructural**

Tal como fue pensada, la ley producía esta posibilidad de participación no solo en el territorio, sino que también en el nivel funcional. Por eso mismo es que se dio reconocimiento a los centros de madres y a las organizaciones sindicales. Además, a estas organizaciones se les permitió actuar de manera conjunta a través de la constitución de federaciones, confederaciones y cooperativas. Las juntas de vecinos, sin ir más lejos, convergieron en uniones comunales de juntas de vecinos.

Instalados en el Gobierno, nosotros no tuvimos tiempo para implementar todo esto. El que nos sucedió fue de muchos conflictos, de muchas dificultades, tras él, terminó la democracia. Ciertamente, las juntas de vecinos muchas veces también fueron utilizadas en forma política, a pesar de que la ley prohibía que dentro de ellas se hiciera acción política. Por ley, la gestión de las juntas debía ser transversal y, siempre, en favor del vecino. En el tiempo de la Unidad Popular se perdió fuerza. Estas organizaciones vecinales, si bien existían, no alcanzaron a tener la fuerza necesaria para consolidarse y materializar el objetivo que planteaba la ley: organizar a la gente para que participe. He ahí la clave, y una importante lección para el presente: hoy toda la gente reclama participación y transparencia; el reclamo es por supuesto muy justo, pero para tener participación hay que contar con estructuras que lo permitan.

Cuando vino la dictadura, los militares hicieron lo que tenían que hacer dentro de su afán por evitar que hubiera expresión ciudadana: destruir la estructura. Además de desmembrar partidos políticos y organizaciones ciudadanas, la dictadura terminó modificando la ley, desvirtuándola al punto de destruirla. Tal modificación no solo restó atribuciones a las juntas de vecinos, sino que hizo algo similar a lo que hizo con los colegios profesionales, que antes del golpe tuvieron gran relevancia como canales gremiales de expresión ciudadana: se permitió, pues, que se crearan tantas juntas de vecinos como se quisieran crear dentro de un mismo territorio. La explicación dada por los ideólogos de esta medida fue muy burda: necesidad de respetar la libertad de los individuos. Todo esto contribuyó a que las juntas de vecinos se deslegitimaran: muchas veces, un grupo de vecinos de un mismo territorio estaba en desacuerdo con la junta de vecinos en ejercicio y, sin más, creaba otra; “divide para gobernar”, dice el proverbio.

También, en dictadura, se trató de hacer algo que fue letra muerta en materia de participación ciudadana: creó unos consejos comunales económico-sociales. Pero como se habían destruido las organizaciones de base, y los alcaldes designados armaban juntas de vecinos funcionales a sus intereses, los comités comunales económico-sociales terminaron siendo la expresión de quienes eran las personas escogidas por afinidad a la propia dictadura. Así, se fue perdiendo todo lo ganado y aún no se ha conseguido recuperarlo.

## Un desafío pendiente

La urgencia de oír la voz de la gente es imperiosa. En el Chile actual todavía existe una falla estructural muy amplia: tenemos un movimiento sindical débil, tenemos los colegios profesionales debilitados. Todas las organizaciones funcionales también están hoy desmembradas. Este es un tema que aún está pendiente.

Hoy día, tengo la firme convicción de que debiera hacerse una nueva reforma a esta ley. Si de mí dependiera, volvería a su espíritu primitivo. Sin ir más lejos, pienso en el debate sobre seguridad ciudadana. Sinceramente, creo que sería mucho más fácil luchar contra la delincuencia si hubiera una estructura vecinal más y mejor organizada. Pero, más allá de los ejemplos particulares, el desafío que aquí subyace es el de la descentralización del poder —poder feudal, muchas veces—. A este país hay que descentralizarlo, regionalizarlo y, por lo mismo, hay que darle a los municipios mayor fuerza. Y, por lógica consecuencia, dentro de los municipios, hay que redefinir la estructura territorial porque, muchas veces, los municipios también son centralizados y sus autoridades tampoco escuchan a la gente.

En los sesenta —bien vale que miremos ahí— instalamos el lema de la *promoción popular*: por eso Frei nombra como su primer ministro a Sergio Ossa Pretot con el cargo de responsable de Promoción Popular —yo serví como subsecretario—, por eso le da el título de ministro de facto y lo hace entrar en el Congreso Nacional con el mismo rango de los demás ministros, con frac incluido, lo hace para demostrar que para él era muy importante este tema.

Si nuestro país realmente quiere tener participación ciudadana, ya sea en el nivel territorial o en el funcional, entre todos debemos revisar, con mucha profundidad, la manera más eficaz de darle espacio a los ciudadanos para organizarse y, sobre todo, para que sus organizaciones de base consigan poder y capacidad de gestión.

## Una agenda de modificaciones

Ahora bien, vuelvo a la ley de 1968 y, cuando uno la lee, no puede evitar exclamar: “¡Era demasiado audaz!”. En efecto, era un cambio demasiado fuerte y no hubo tiempo de poder consolidarla. Esa interrupción que se produce,

primero, por la discusión de tres años que antecedió a su promulgación y, después, por el conflicto político que se desata en la década siguiente, generó que las juntas de vecinos empezaran a perder su propia legitimidad: si la instrumentalización política debilita las juntas, la dictadura definitivamente las desintegra.

De cara al futuro, la ley debe ser adecuada a nuestros tiempos. Cuando la dictamos, en 1968, no teníamos la estructura político-social que tenemos hoy. Debemos reconocer que algún esfuerzo se hizo con la implementación de la Ley de Seguridad Ciudadana, especialmente, cuando se crearon los famosos consejos de seguridad ciudadana a escala local. En su momento, participé en la promulgación de esa ley y la apoyé con mucho entusiasmo, pero advertí que no iba a funcionar bien, porque no tenían asignados suficientes recursos.

Hoy día, yo enfatizo, en primer lugar, la necesidad de reivindicar un modelo de organización vecinal que sea único en cada territorio para evitar, con ello, el desmembramiento de las organizaciones; en segundo lugar, brego por darle legitimidad, solemnidad y un rango acorde a su responsabilidad a los dirigentes vecinales —solo así serán escuchados—; en tercer lugar, propongo establecer una normativa que obligue al Gobierno comunal a considerar esta estructura dentro de su protocolo de toma de decisiones.

### **El presente de la organización vecinal**

En la actualidad hay alcaldes que no consultan a nadie, en parte, porque no hay mecanismos para que ello ocurra. La ley original —no la perdamos de vista— obligaba a los alcaldes a escuchar a los dirigentes en instancias cruciales, como las discusiones de presupuestos. Es imperioso comprender que este tipo de organizaciones son espacios de democratización necesarios, que exigen un marco de acción acorde a su relevancia. Como señalé antes, a los dirigentes vecinales debe dárseles el estatuto que merecen. Muchas veces, los representantes de juntas de vecinos actuales reclaman que no son recibidos, que nadie los escucha, que no tienen nada que hacer. Y por lo mismo, se sienten defraudados. Este tipo de situaciones resta vocaciones de servicio vecinal; no son pocos los dirigentes que ante este tipo de adversidades, claudican en su tarea.

Que está efeméride no se quede en la mera conmemoración de los cincuenta años de una ley revolucionaria para su época: esta es la máxima que deseo instalar. Aprovechemos esta coyuntura para tomar una decisión política que permita actualizarla en beneficio de una verdadera regionalización y desconcentración del poder en el país. Esta decisión debe nacer de quienes son dirigentes políticos hoy. Y, por supuesto, en este proceso, el rol del Poder Ejecutivo es clave. Un tema de esta envergadura no se puede resolver solo con mociones parlamentarias.

En un contexto de creciente desprestigio de la política, la reactivación de la participación ciudadana resulta clave para despertar más y mejores vocaciones de servicio público. La política —quíerásele o no— es la esencia misma de la convivencia ciudadana; la política, por ende, no puede ser monopolizada por unos pocos. Abrir espacios de participación activa y transversal es, ahora, más urgente que nunca.

Esperemos que surja algo, que estas líneas sirvan para revivir un sueño que tuvimos hace ya cincuenta años. Yo tenía apenas veinticinco entonces y creía que era necesario hacerse cargo de cambios profundos en la sociedad chilena. Esa misma convicción animó nuestra Reforma Agraria. Esperemos, pues, que esta convicción también anime a las nuevas generaciones de políticos.





**SITUACIÓN ACTUAL  
Y EXPERIENCIAS  
INNOVADORAS**



*Calle Melchor Concha, Población León XIII, Barrio Bellavista.  
Claudio Olivares / Ciudad Viva 2005.*

# Barrio Bellavista: cultura, ciudadanía y transporte en Santiago de Chile

Lake Sagaris\*

*“Una ciudad es una estructura de cambio, incluso más que un modelo de planificación, un instrumento de políticas económicas, un núcleo de polarización social. El alma de una ciudad —la fuerza que la hace respirar, existir, progresar— reside en cada uno de sus residentes”.*

*Jaime Lerner, exalcalde de Curitiba (citado en Starke, Sheehan et al., 2007).*

## 1. Introducción: el territorio complejo

Dentro del imaginario del país y de la Región Metropolitana de Santiago, el Barrio Bellavista ocupa un lugar emblemático por diversas razones: por las destacadas figuras de la cultura y la ciencia que lo han hecho su hogar, por los desmanes y la delincuencia que parecen ya habituales, por ser un puente directo entre urbanidad y naturaleza (su trazado se confunde con la vegetación del cerro San Cristóbal) y, sobre todo, por los esfuerzos constantes de sus vecinos que bregan por hacerlo resistir, sobrevivir y florecer, a pesar de las múltiples presiones que en él ejercen modelos de desarrollo urbano que le son ajenos.

Bellavista combina una historia y una geografía sobre la que sus vecinos han construido una identidad de sobrevivencia, de lucha y de calidad de vida, han tramado una historia común que pervive a pesar de tantos escollos. En las intersecciones entre tres elementos claves —historia, geografía e identidad—, actúa un tipo de ciudadanía que, traspasada de generación en generación, ha impedido la borradura de la memoria colectiva.

---

\* Doctora en Planificación urbana y desarrollo comunitario, Universidad de Toronto. Fundadora Ciudad Viva. Profesora Centro de Desarrollo Urbano Sustentable (CEDEUS) y Centro BRT+ Ingeniería de Transporte, Pontificia Universidad Católica de Chile.

En un barrio, aquello que en el nivel nacional parece desagregado, sin más, se junta. En la mezcla, se van creando dinámicas, instancias y figuras locales particulares e, incluso, irrepetibles. Transporte, salud, infraestructura, educación, cultura o vivienda —asuntos de ministerios distintos— convergen en la comunidad barrial. Así, emerge una “complejidad interna sin límite, materialmente heterogénea, específica y sensual” (Law, 2004). En el barrio Bellavista, el mejor testimonio de esta singular complejidad son sus juntas de vecinos y los organismos comunitarios que, según sus propias necesidades y aspiraciones, han ido creando los mismos vecinos.

Este trabajo resume algunas experiencias relevantes de las organizaciones del Barrio Bellavista. De manera particular, la participación autogestionada de los vecinos en temas de patrimonio, transporte, reciclaje. En el contexto global, esta experiencia local ilumina un camino posible, un futuro más sustentable y equitativo.

El método aquí desplegado se inscribe en una narración histórica mayor: además de derivar de una investigación doctoral (Sagaris, 2012, 2018), se nutre de la constante presencia de esta investigadora en el barrio —desde 1982, quien escribe estas líneas permanece vinculada a él como vecina, ciudadana y como activa colaboradora de una investigación participativa para la acción (Bradbury & Reason, 2008)—. Esta perspectiva —mi perspectiva— trata a la ciudadanía-ciudad como un sistema adaptivo abierto, por lo tanto, complejo en el sentido social de las teorías de la complejidad (Byrne, 2005; Innes & Booher, 2010; Roo & Silva, 2010; Portugali, 2011).

En las siguientes secciones, resumo ciertos hitos relacionados con las juntas de vecinos y la vida ciudadana del barrio, para luego considerar gestiones relacionadas directamente con el transporte urbano; me detendré, específicamente, en las campañas contra la autopista Costanera Norte (1997-2001), y a favor de una agenda ciudadana de transporte (2001), de un sistema de transporte para la equidad (2003-2006) y de la cicloinclusión (2007-2010). También, aludiré a las recientes acciones ejercidas ante la aparición de grandes bloques de estacionamientos —edificaciones que operan como destructores barriales y como atentados contra la sustentabilidad y equidad de la ciudad—.<sup>1</sup>

---

1 A lo largo de este trabajo enfatizo la noción de sustentabilidad con equidad ya que existen tensiones entre la equidad y sustentabilidad (Martens, 2017). Estas tensiones —recientemente abiertas— están determinadas por el componente social que se atribuya la sustentabilidad.

## 2. El renacer de las juntas de vecinos de Bellavista: de los sesenta a los noventa

Desde la perspectiva territorial, la promulgación de una ley de juntas de vecinos marcó un punto de inflexión en el Barrio Bellavista. Hasta entonces, el barrio era un espacio que, con bordes algo difusos, se ubicaba entre La Vega (al oeste), el cerro San Cristóbal (al norte), el río Mapocho (al sur) y la explanada que, hasta hoy, ocupan los canales de televisión (al este).

Un poco de historia. En pleno siglo XIX, comienza la urbanización, cada vez más intensa, del Barrio Bellavista (Arribas & López, 1988). Su mayor impulso está determinado por las iniciativas inspiradas en las encíclicas papales que, desde entonces, reflexionan sobre las necesidades sociales y los deberes de las familias con mayores recursos. En este contexto, se construye, a partir de 1891, la población León XIII, primer complejo de vivienda obrera en el país, en la calle Melchor Concha, a los pies del San Cristóbal (las calles del Arzobispo y Capellán Abarzúa, juntos con otras tantas cuadras, se suman a la iniciativa en los años venideros). Más tarde, en 1913, se creó la denominada Población de los Gráficos, en plena calle Gutenberg.

Este hito urbano destaca por su mediana densidad y tremenda belleza. Múltiples aspectos hacen llamativa su construcción: desde las fachadas continuas hasta los bordes y conectores que vinculan espacios íntimos internos con jardines y veredas compartidas exteriores. Varios años después, este conjunto innovó en lo que, a la fecha, era la ciudad caminable con un aura de la época medieval.

A la dimensión material, se suma la social: desde su origen, el barrio cobijó a un importante contingente de familias obreras. Con las décadas, estas familias de estirpe obrera surgieron, consiguieron educar a sus hijos en las universidades cercanas y progresaron integralmente, en parte, gracias al emplazamiento del barrio: céntrico y próximo a mercados, actividades productivas y servicios. En el corazón del patrimonio de Bellavista no solo está su aspecto residencial, sino, sobre todo, la unidad entre los dos principios que lo caracterizan: el trabajo y el habitar. Esa herencia sobrevivió hasta comienzos de este siglo: las viviendas de la calle Bellavista (luego, demolidas por la Clínica Santa María), el complejo de viviendas y la fábrica de la manzana que comprende entre Purísima, Ernesto Pinto y Antonia López de Bello, e, incluso, el último molino de agua de un

barrio que, en otros tiempos, energizaba sus industrias con el poder de las aguas canalizadas del cerro San Cristóbal.

Esta presencia popular fue enriquecida en el siglo XX por la llegada de poetas, artistas, científicos, abogados y otros profesionales, estableciéndose, con ello, una diversidad inusual de clases sociales y actividades tanto artesanales como intelectuales. A esta mezcla se deben agregar las distintas olas migratorias, particularmente la de refugiados del medio oriente que consigo traían nuevas culturas (desde desconocida gastronomía hasta novedosas actividades productivas).

No está claro como fue el proceso a través del cual las viviendas de la población León XIII y otros sectores del barrio pasaron de ser un préstamo patronal a ser propiedad de sus moradores. Sí sabemos que fueron quedando con los títulos de dominio familias cuyos descendientes siguieron en el barrio —algunos hasta hoy—. Al mismo tiempo, las comunidades religiosas fueron vendiendo paños de sus terrenos que, con incentivos como la Ley Pereira, permitieron el desarrollo de calles como Antonia López de Bello, donde sus casas con toques modernos complementan la arquitectura de los conjuntos de vivienda con fachadas continuas.

Durante buena parte del siglo XX, se fueron trenzando distintas tendencias urbanas con elementos de autoconstrucción y organización comunitaria. En lo ciudadano, hay poca documentación de lo que tienen que haber sido las organizaciones culturales obreras. Lo que sí supimos, en 1990, al comenzar la transición desde la dictadura militar hacia una mayor democratización, era que hubo una junta de vecinos importante y activa que, en los años sesenta, celebró la ley promulgada por el gobierno de Frei. Durante la dictadura, los dirigentes de las juntas fueron designados por el gobierno militar, lo que significó que los dirigentes impuestos se apropiaran de un hermoso edificio de calle Constitución (ahora, la biblioteca municipal), y participaran en la vigilancia y control del barrio.<sup>2</sup>

---

2 Esta historia se construyó colectivamente, en 1993, al retomar las actividades de la junta de vecinos. Entonces, se contó con la participación de Silvino Zapico, dueño del almacén de López de Bello con Mallinkrodt, y de don Carlos y su señora, quienes fueron fundadores de la junta de vecinos original a fines de los sesenta. Esta reconstrucción se basa en conversaciones que ellos tuvieron con la nueva generación de dirigentes que comenzábamos a articular en la década de 1990. Tan relevante fue el aporte de estos vecinos memoriosos que el Comité Ecológico (EcoBella) que coordinó la campaña contra la Costanera Norte tomó su nombre de don Silvino tras su muerte en 1995.

A fines de los ochenta, surgió la Asociación de Residentes, liderada por María Inés Arribas, arquitecta-urbanista, y el destacado director de coros, Mario Baeza. Junto con la pintora Carmen Silva, ellos ayudaron a refundar las juntas de vecinos del barrio, permitiendo llegar con bastante preparación a las primeras elecciones de una nueva generación de dirigentes. Así, desde el principio de esta época de refundación de la ciudadanía y de la democracia local, los diversos actores sociales se trenzaron en un quehacer ciudadano común.

Hubo dos —algunos cuentan que tres<sup>3</sup>— juntas de vecinos del barrio que comenzaron en esa época, ya que el régimen sacó a Bellavista de la comuna de Santiago y la partió en dos: una mitad quedó en la nueva comuna de Recoleta y la otra, en Providencia. En esta última, quedamos como un “cacho”, afirmaba un destacado urbanista de la época. Así, pasamos a ser la gallina de los huevos de oro de Recoleta, comuna de menores ingresos, y el barrio pobre de Providencia, comuna de clase media alta.

En esas nuevas juntas ciudadanas, las relaciones con los partidos políticos fueron difíciles y siguieron distintos patrones. En la Junta de Vecinos N° 35, Bellavista-Recoleta, se vivieron años de disputa entre dirigentes asociados al Partido Socialista y a la Unión Democrática Independiente. En la Junta de Vecinos N° 13, Mario Baeza, Bellavista-Providencia, en tanto, las experiencias con una mezcla de representantes partidarios e independientes derivaron en una fuerte preferencia por dirigentes ciudadanos, independientes y críticos. Hubo debates importantes sobre el rol de las juntas: ¿eran para representar a las municipalidades en el barrio o para representar a la ciudadanía frente a las municipalidades y a otras autoridades? ¿Los espacios públicos del barrio eran “nuestros”, para asambleas y otros usos, o debíamos pedir permiso para acceder a ellos? Y, entre líneas, de manera menos explicitada, surgió una pregunta clave: ¿cómo viviría el barrio la transición desde una economía industrial con relaciones sociales más bien paternalistas (evidenciadas en las viviendas obreras que formaban parte integral de sus fábricas), hacia una modernización basada en restaurantes, turismo, discotecas?

De estos debates surgieron fiestas callejeras, marchas y protestas, reuniones con las autoridades, cartas a los medios, diálogos entre juntas de vecinos y comisiones diversas. Más aún, a principios del nuevo siglo, sobrevino

---

3 En 2007, aproximadamente, supimos que había una junta de vecinos Bellavista-Patronato, y hubo una colaboración con esa agrupación durante varios años.

la creación de dos corporaciones sin fines de lucro: la Corporación Cultural y de Desarrollo de Bellavista (liderada por Carmen Silva y un grupo destacado de actores, artistas y arquitectos), y Ciudad Viva.<sup>4</sup>

Por dificultades diversas, la corporación cultural dejó de existir demasiado luego, no obstante, siguió funcionando una comisión que se creó con representantes de ambas “alas” del barrio<sup>5</sup>. Este conglomerado incluyó, entre otros, a los arquitectos Sergio González y Tomás Carvajal (en esa fecha, residentes de Bellavista Recoleta), y al empresario, entonces de Salo, ahora del Patio Bellavista, Patricio Jadue. En 2001, esta agrupación levantó el primer diagnóstico y el primer plan de desarrollo del barrio. Entre sus consecuencias inmediatas estuvo la remodelación de Pío Nono y la integración del interior de algunas manzanas como espacios de carácter público-privado, en especial, el Patio Bellavista.

Apoyada por Ciudad Viva y un curso de estudiantes de la Pontificia Universidad Católica de Chile, liderado por su profesora, María Elena Ducci, la comunidad realizó una *charrette* —o taller de planificación concentrada en pocos días— que convocó por primera vez, a las dos autoridades del barrio, las municipalidades de Providencia y de Recoleta. Estos esfuerzos respondían a una dinámica central de la época: las falencias de la gestión urbana se hacían patentes en pequeños grandes problemas que no se lograban solucionar.

Cuando comenzamos a abordar dichos problemas, nos encontramos con una escala de causas y efectos, y el desafío de tener que interactuar con autoridades de distintos rangos y escalas de institucionalidad. Comenzamos a pasar las noches en vela por el ruido descomunal de las discotecas que funcionaban sin ley ni norma. Curiosamente, para resolver un problema aparentemente tan sencillo, nos encontramos con incompetencias en todos los niveles y con un poder fáctico que abusaba sin límites. Al denunciar el ruido emitido por la discoteca Oz, por ejemplo, que funcionó durante años sin patente y sin pagar impuestos, la respuesta más común fue que era un sitio de fiestas de “gente importante” (por ejemplo, congresistas y ministros de los nuevos gobiernos de la Concertación). Como

---

4 Para más detalles del desarrollo de estas organizaciones, hay dos tesis doctorales que se complementan en cuanto a las épocas y las informaciones contenidas: la mía, de 2013, y la de Marisol Saborido, de 2015.

5 A través de los años, se han acercado y se han alejado los dos lados del barrio Bellavista (Recoleta y Providencia), según dinámicas propias y externas. En un momento de mayor acercamiento (2006-2012), las comunidades optaron por hablar de “las dos alas” de un barrio que no sería capaz de volar si solo uno de sus lados está funcionando bien.



veremos más abajo, a este desafío de una gestión local multiescalar, las juntas de vecinos respondieron, en un principio, con una coalición que combinaba todas las fuerzas vivas de Bellavista. Más tarde, y con una organización mayor, emergió Ciudad Viva, entidad que funcionó principalmente a escala multicomunal, regional y, en algunos momentos, nacional. Simultáneamente, se generó participación desde instancias locales que incidió en instancias globales.

### **3. Transporte: las juntas de vecinos se toman lo metropolitano**

Al revisar la incidencia de las juntas de vecinos de Bellavista, en especial, en asuntos de transporte, es pertinente recordar que, a diferencia de los ministerios, la ciudadanía organizada toma estos temas desde una base integral. Hablamos, por ejemplo, del uso de la bicicleta desde una posicionalidad que incluye a usuarios y a no usuarios, a adultos mayores y a niños, o a mujeres con su doble carga de cuidado y trabajo. Desde aquí, vivimos el transporte público y el auge de lo que denominamos autocentrismo o planificación urbana centrada en el automóvil. En nuestra mirada conjugamos la experiencia de usuarios pero también la de residentes de un barrio patrimonial con vocación de caminabilidad y anhelos de belleza —para nosotros, valores centrales de la composición urbana—.

Identidades uniformes, casi tribales, como la de “guerreros de la calle”, que inspiraron a los ciclistas furiosos de Chile, Nueva York y San Francisco, no son posibles para organizaciones como las juntas de vecinos de un barrio tan heterogéneo como Bellavista (Sagaris, 2015). Así, las diversidades pasaron a ser la marca de lo creado por las juntas de vecinos de Bellavista y por las organizaciones y movimientos que las impulsaron. Por sobre todo, la mezcla de lo popular con una emergente clase media le dio forma al barrio y también a sus organizaciones comunitarias.

Más que detallar acontecimientos, esta sección extrae algunas reflexiones y aprendizajes relacionados con las juntas de vecinos, organizaciones esenciales para una buena gestión urbana-territorial que, a su vez, tiene implicancias en el desarrollo de ciudades sustentables con equidad.

#### **3.1. Coordinadora No a la Costanera Norte**

Entre 1997 y 2000, las juntas de vecinos de Bellavista se enfrentaron con un conflicto de una magnitud, hasta entonces, inaudita: uno de los ministerios más

poderosos del país, el de Obras Públicas, pretendía construir una autopista por encima del barrio. Este proyecto era emblemático para un gobierno compuesto por los principales partidos que se habían opuesto a la dictadura militar. Quienes creían en la nueva democracia se vieron enfrentados a un problema ciudadano de proporciones (Araya & Sagaris, 1988; Quijada, 2009; Sagaris, 2018).

En este conflicto, las juntas de vecinos, particularmente la N° 13, Mario Baeza, Bellavista-Providencia, tomaron el tema. De las 25 organizaciones que eventualmente se unieron en la Coordinadora No a la Costanera Norte, las más constantes fueron las juntas de vecinos N°12, Pedro de Valdivia Norte, N° 35, Bellavista-Recoleta, y la citada N° 13. En el proceso, se dio una dinámica bien curiosa. Los dirigentes de las juntas de vecinos jugaron un papel importante de voceros y líderes, pero al mismo tiempo se abrió un espacio de activismo ciudadano. En el caso de la Junta de Vecinos N° 12, fue el Comité de Defensa del Cerro el organismo que involucró a los vecinos y, también, a arquitectos, paisajistas, médicos y economistas adherentes a esta causa, muchos de ellos asociados a las universidades Católica y de Chile que cuentan con campus en Bellavista y sus alrededores.

En Bellavista, precisamente, la juntas N° 13 y N° 35 delegaron buena parte de la investigación y acción a su comité ecológico, EcoBella, un grupo de doce a quince personas, principalmente mujeres y jóvenes, que se formó originalmente para defender el barrio del ruido y para promover el reciclaje y otras actividades amistosas al medio ambiente. Al mismo tiempo, los comités organizaron marchas y manifestaciones, cartas a los medios y otras acciones más propias de los movimientos sociales. Esta dinámica entre, por un lado, las juntas de vecinos, legalmente constituidas, más lentas y de alguna manera más ordenadas en sus formas de participación, y los comités coyunturales, dio energía creativa, solidez y consistencia al emergente movimiento ciudadano. Se unieron de una forma que potenciaba las redes ya existentes y favorecía la creación de una red de apoyo muy extensa, que iba mucho más allá de la capacidad de cualquier organización particular.

La autopista fue la primera iniciativa de una cartera de concesiones que el gobierno vendía desesperadamente. Con ella, quedó demostrado lo brutal que podían ser las autoridades cuando hacían esfuerzos por lograr proyectos visibles y altamente compatibles con los intereses de los grupos económicos más grandes del país. Hubo campañas de intimidación y amenazas (Sagaris, 2018) de parte

de las autoridades municipales (particularmente, en Recoleta, donde el alcalde prometió “quitarle sus puestos” a los locatarios del Mercado de Abasto Tirso de Molina si se atrevían a oponerse al proyecto). Fueron estos los efectos visibles de una política que, ante todo, fue de una “improvisación deliberada” (Silva, 2011).

Al enfrentarse con un proyecto de escala metropolitana, la organización a escala barrial se mostró insuficiente. Así se formó, primero, una coalición de 25 organizaciones: la Coordinadora No a la Costanera Norte y, junto a ella, una organización permanente, Ciudad Viva, capaz de funcionar a escala, cuando menos, metropolitana. En ambos casos, sin embargo, las juntas de vecinos mantenían una posición de liderazgo importante. De hecho, dentro de la coordinadora se repetía de alguna manera el patrón ya mencionado, donde las juntas vecinales se combinaban con alguna organización ad hoc. En el sector de La Vega fue distinto, ya que allí participaron principalmente los locatarios de La Vega Chica, la Pégola Santa María, el Mercado de Abastos Tirso de Molina y los comercios de los alrededores de la misma Vega, todos reunidos en una asociación gremial, ACOFER. Las organizaciones más establecidas, tanto de La Vega como de la Cámara de Comercio de Patronato, participaron ocasionalmente de la coordinadora, según requiriera la defensa de sus propios intereses.

El conflicto vivió varias etapas y logró entrar al entonces naciente sistema de evaluación de impacto ambiental. Eso sí, la evidencia era clara y demostraba que este sistema no tenía ninguna independencia del proponente, el Ministerio de Obras Públicas. El Consejo Asesor de la Comisión Regional de Medio Ambiente, a cargo de la evaluación, rechazó dos veces el proyecto. Posición muy relevante si se considera la composición del consejo: dos representantes empresariales, dos gubernamentales, dos de organizaciones ciudadanas y dos académicos. La coalición logró presentar sus críticas durante las sesiones oficiales, aunque nunca en las condiciones de igualdad con el proponente que se buscaban. Hubo campañas contra algunas empresas que, pese a estar procesadas por corrupción en Francia, su país de origen, se seguían perfilando como concesionarios. Ellos finalmente, sí, se retiraron.

En un momento, a fines de los años noventa, se había logrado derrotar el proyecto, pero el gobierno de Frei lo resucitó. Aún así, hubo una larga demora de más de un año mientras el gobierno negociaba con el consorcio que ganó la licitación. Finalmente, se optó por la ruta debajo del Mapocho. Este resultado dejó vivas y vibrantes a las comunidades de Pedro de Valdivia Norte, Bellavista,

y La Vega. Caso contrario ocurrió con las comunidades más pobres y vulnerables de Independencia: en ellas, se procedió a expropiar, situación motivada principalmente por la actitud de la municipalidad que, antes, había negociado una nueva sede a cambio de su antiguo enclave, al lado del río. Actualmente, es allí donde están las oficinas de administración de la autopista.

Las comunidades en sí demoraron en evaluar el significado de este resultado final: fue a la vez victoria y derrota. No se logró salvar todos los barrios; tampoco proteger la ciudad de los costos y externalidades de la autopista. Pero sí sobrevivieron la mayoría de las comunidades, con su patrimonio humano y natural prácticamente intacto. Pasaron a ser una referencia en cuanto a la agencia humana y lo que estos colectivos eran capaces de lograr, sobre todo, en una sociedad que recién salía de una dictadura feroz. Aunque no lideraron directamente los esfuerzos que produjeron nuevas políticas y nuevas leyes de participación ciudadana y de acceso a la información, estas organizaciones vecinales, por su trabajo conjunto, fueron un ejemplo de una buena gestión social y urbana.

La experiencia de la coordinadora contrasta llamativamente con la de las organizaciones que se opusieron a otra autopista urbana de la época, aquella denominada Acceso Sur. En un estudio comparativo (Sagaris & Landon, 2017), se aprecia que fue muy relevante para el logro de resultados positivos la proximidad, la identidad y la multiplicidad de clases sociales que convergieron en la coordinadora. Sobre todo, fue destacable el actuar de las juntas de vecinos en el caso de la Costanera Norte, ya que fueron ellas las que advirtieron oportunamente a las comunidades de la amenaza que se aproximaba. En el caso del Acceso Sur, las reacciones fueron tardías y las estrategias de resistencia, muy limitadas.<sup>6</sup>

Quizá, la característica más importante de destacar en esta etapa ciudadana del Barrio Bellavista fue la capacidad de las juntas de vecinos de aprovechar al máximo su diversidad constitutiva para movilizar capacidades y conocimientos relevantes a la hora de organizar una campaña. Del mismo modo, merece rescatarse su flexibilidad en cuanto al ejercicio de vocerías, ya que una de

---

6 En el caso de Bellavista, en 1997, María Inés Arribas y Carmen Silva convocaron una asamblea vecinal en el Liceo Alemán. Allí, expusieron planos que resultaron ser incluso más recientes que los que proporcionó un representante del MOP. En el caso de Pedro de Valdivia Norte, Ambrosio Huidobro, el ingeniero presidente de la junta de vecinos, con planos en mano, recorrió la falda del cerro, identificando múltiples errores y omisiones que aportaron al cambio de la ruta final.

las marcas de la campaña fue la convivencia de distintos líderes que hablaban en nombre de diversas comunidades. Además, este ejercicio ciudadano conllevó un significativo aprendizaje de urbanismo y de transporte que permeó a los vecinos. El compromiso vecinal y la disposición a trabajar de manera colaborativa motivó, por ende, la fundación de Ciudad Viva, organización que se convirtió en una instancia de urbanismo ciudadano, es decir, de planificadores urbanos formados más en la “universidad de la vida” que en la universidad formal.

### **3.2. Muévete por tu ciudad: propuesta ciudadana de transporte para la equidad**

En 2000, los dirigentes de las organizaciones vinculadas a la Coordinadora No a la Costanera Norte se reunieron para evaluar los logros alcanzados y para pensar acciones futuras. El grupo sentía que había invertido una cantidad enorme de energías y recursos, pero que, también, había aprendido mucho de urbanismo, de transporte, de procesos políticos y de los límites de la democratización que imperaban hasta ese momento. Al mismo tiempo, sus integrantes identificaron logros concretos mucho mayores a los que esperaban cuando comenzaron el cuestionamiento del proyecto. Observaron, sí, que estos logros solo habían conseguido mantener la situación de los barrios de La Chimba (Independencia, Recoleta, Bellavista y Pedro de Valdivia Norte), sin conseguir mejorarlos. De hecho, por distintos motivos, en ese momento, todos vivían un fuerte deterioro (Sagaris, 2018).

En la dimensión colectiva, los vecinos que convergieron en la coordinadora sentían, además, un gran cariño y confianza recíprocas. Se habían forjado lazos profundos entre personas que, en su diversidad, compartían elementos territoriales muy profundos. El resultado inmediato de esta evaluación, por tanto, fue la decisión colectiva de crear una organización permanente. Nace así Ciudad Viva con el fin de preservar los conocimientos recabados y construir, sobre ellos, propuestas de mejora y desarrollo participativo para las comunidades. Concebida como una organización sin fines de lucro, Ciudad Viva convoca a dirigentes de Independencia, La Vega Chica (la primera presidenta de Ciudad Viva, Sonia Abarca, proviene de este sector), la Pérgola Santa María, el Mercado de Abasto Tirso de Molina, juntas de vecinos y, también, EcoBella. Con los años, la participación fue cambiando. Eso sí, durante la primera década, un núcleo constante de dirigentes provenía de las juntas de vecinos de Bellavista. De hecho,

con el tiempo, personas vinculadas a Ciudad Viva terminaron desempeñándose como dirigentes vecinales.

Con Ciudad Viva se produjo un cambio en las prácticas colectivas. La participación ciudadana dejó de ser una obligación ante las políticas de un Estado arrollador. Por el contrario, comenzó a ser sentida como una instancia de libertad y aprendizaje común que permitía, incluso, sortear dificultades imposibles de abordar de manera individual.

Hoy día, se puede señalar que Ciudad Viva nace desde la realidad de Bellavista y desde el temprano compromiso de sus vecinos con un tipo de gestión colectiva que entiende la necesidad de contar con una organización que trascienda la escala comunal —esta convicción resultó clave en una comunidad que, administrativamente, depende de dos comunas: Providencia y Recoleta—. <sup>7</sup>

Al mismo tiempo, al forjarse principalmente en torno a temas de transporte, Ciudad Viva surge con una clara vocación de funcionar entre los niveles nacional y regional. Esta vocación integra, de paso, propuestas que surgen de un amor profundo por el patrimonio y la diversidad social. Cuando surge Ciudad Viva —recordemos—, las organizaciones regionales y nacionales de juntas de vecinos parecían muy lejanas y capturadas por otros intereses, particularmente, los de los partidos políticos. Aunque puede ser equivocada, esta percepción originó la sensación de que, en La Chimba, necesitábamos una instancia más nuestra, más democrática, más transparente y, sobre todo, más participativa.

El primer proyecto oficial de Ciudad Viva fue de reciclaje: innovó en la participación, ganando un premio importante que fue fruto de una evaluación externa muy extensa (Valle, 2003). Este hito constituye la primera validación de una organización ciudadana que fue evolucionando hasta convertirse en un sistema de participación autogestionada. El año siguiente, con fondos del Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas, Ciudad Viva coordinó el proyecto Muévete para Vivir Mejor, iniciativa enfocada en temas de transporte.

Este proyecto estuvo compuesto por múltiples actividades, todas desarrolladas sobre la base de los deseos de las organizaciones locales. El equipo central preparaba un “menú de posibilidades” y, desde allí, cada sector escogía sus prioridades (e.g., pintar un paso de cebra, realizar una visita al Metro,

---

<sup>7</sup> De hecho, gracias al trabajo fundamental de la coordinadora se comenzó a pensar en torno a múltiples barrios situados entre el río Mapocho y los cerros que lo enfrentan.

entonces en construcción, o aplicar una encuesta sobre modos de viajar en Bellavista). Al mismo tiempo, después de mucho esfuerzo, Ciudad Viva logró convencer al Banco Mundial de traer a Chile al exalcalde de Bogotá, Enrique Peñalosa. Durante su visita, él realizó un seminario en la CEPAL —con cóctel preparado por expertos de La Vega Chica—, lanzó con una cicletada un libro de propuestas ciudadanas para un transporte con equidad y convocó a más de 200 participantes a una gran mesa redonda celebrada en las dependencias de la misma CEPAL.

En esa instancia, llamó la atención la diversidad del público concurrente en un contexto donde parecía imperar la desconfianza en las organizaciones políticas, al menos, en los tradicionales partidos. Participaron, pues, asesores urbanos y otros representantes de la mayoría de los municipios convocados, subsecretarios de transporte y vivienda, dirigentes de asociaciones gremiales del sector de La Vega y muchos estudiantes y académicos, en especial, del mundo universitario. Esta actividad resultó clave porque posicionó, dentro de la audiencia, el tema de transporte público, el uso de la bicicleta y la importancia de la caminata como medios para conseguir mayor equidad y menor impacto ambiental. No resulta aventurado señalar que a partir de ese momento se construyeron relaciones que perduraron en el tiempo, creando una especie de conspiración de los sanos que, a su vez, sirvió de base a iniciativas de distinto índole.

### **3.3. Hacia ciudades cicloinclusivas y más allá**

Durante esta época, hubo avances importantes en temas de limpieza, higiene y reciclaje (zona de los mercados populares), así como en propuestas de seguridad, patrimonio y desarrollo urbano para Bellavista. Pedro de Valdivia Norte, en tanto, se siguió dedicado más bien a sus propios temas —por ejemplo, oposición a proyectos de túneles para autopistas, que, años más tarde, dañarían su integridad de barrio—.

Con fondos proporcionados por la Unión Europea, Ciudad Viva, todavía con un número importante de dirigentes de las juntas de vecinos de Bellavista, levantó su proyecto Agenda Ciudadana para Ciudades Más Justas, Sustentables e Inclusivas, consensuado con organizaciones de Yungay, Valparaíso, Villarrica y Chiloé, entre otros territorios. De este documento, que contó con los aportes de varios investigadores contratados para este propósito, nace una campaña de votos programáticos que ayudó a posicionar temas netamente urbanos —más que político partidistas— en las agendas de las elecciones municipales de 2012.

Al mismo tiempo, en el plano del transporte, se logró vincular a un grupo de expertos holandeses (Interface for Cycling Expertise, I-CE) con el Gobierno Regional de Santiago (GORE). Ellos, junto con otros grupos de ciclistas que nacían en ese momento (Macletas, Bicicultura, CicloRecreoVía) y el Ministerio de Transporte, diseñaron de manera mancomunada un proceso de capacitación y mesas de participación para avanzar en el uso de la bicicleta.

Aunque el actual auge de la bicicleta ha difuminado el recuerdo, en aquella época todavía este medio de transporte era considerado algo anticuado y propio de personas pobres. Una publicidad bancaria, sin ir más lejos, festinaba con aquellos que no abandonaban la bicicleta y se resistían al uso del automóvil. Este proceso, que duró tres años, produjo un vuelco en esta conducta (Sagaris, 2015, 2018). La asistencia técnica de I-CE contempló una serie de capacitaciones durante tres años. Hubo, entonces, sesiones plenarias, talleres con municipalidades líderes en el tema (Providencia, Recoleta y Maipú), auditorías en terreno y la creación de una comisión técnica con representación ciudadana. Esta iniciativa produjo el primer Plan Maestro de CicloRutas para Santiago que se basó en los estudios iniciales de la década de los noventa y se actualizó a través de investigaciones participativas.

La primera intendenta del proceso, Adriana Delpiano, logró un convenio entre el MOP, el MTT y MINVU que consiguió fondos (48 millones de dólares) que en los años siguientes permitieron cuadruplicar la cantidad de infraestructura para bicicletas en la ciudad. Una mesa que vinculó a la ciudadanía y al gobierno, en tanto logró, coordinar y potenciar nuevos liderazgos que convirtieron la bicicleta en un medio de transporte mucho más valorado. En ese momento, sin ir más lejos, se comenzó a elaborar un manual que dio origen a las nuevas normas nacionales para este particular (MINVU, 2015). También, se promovió el uso de la bicicleta local y masivamente, cuestión que impactó en la participación, sobre todo, de las mujeres (subió de menos de un 10% hasta un 30% [UyT, C.& CiudadViva, 2012]).

Este fue un proceso múltiple, diverso y con muchos aciertos de actores y organizaciones. En él, se logró implementar la CicloRecreoVía, muy resistida en sus comienzos. También, con la Escuela BiciMujer, diseñada por Ciudad Viva y la organización Mujeres Arriba de la Cleta (Macleta), se potenciaron liderazgos y aprendizajes de mujeres. En años posteriores, la escuela siguió bajo la dirección de las Macletas, quienes entrenaban y cambiaban las vidas de las participantes y de sus familias.



Este proceso se detuvo con el primer gobierno de Sebastián Piñera. Aunque declaró la bicicleta una prioridad y mantuvo algunas políticas más bien en el plano deportivo, la participación ciudadana, en este nivel, es decir, de cogestión, quedó relegada. En ese momento, hubo un solo encuentro y, luego, no hubo más reuniones bilaterales entre ciudadanía y gobierno.

Durante la primera ronda (2006-2010), hubo innovaciones en las reglas de procedimiento: hablaba primero la ciudadanía y, después, las autoridades (este orden obligó a las autoridades a responder a las observaciones ciudadanas y a quedarse durante todo el tiempo que durara una reunión). En el segundo gobierno de Michelle Bachelet, se volvió a dar un gran ímpetu al tema de la bicicleta y, también, a la participación ciudadana. En esta segunda ronda, sin embargo, solo convocaron a ciclistas (actuales) como participantes. Siendo muy importantes sus aportes, este procedimiento dejó afuera las juntas de vecinos, a las organizaciones de base y a las organizaciones de medio ambiente que le dieron una mayor amplitud y profundidad a la participación en los años anteriores.

A falta de organizaciones de ciclistas potenciales, las juntas de vecinos, con sus redes amplias en todo el territorio, ofrecen una fuente rica para difundir ideas e iniciativas, para provocar debates saludables y para fomentar cambios que tengan como horizonte la corresponsabilidad y la sustentabilidad con equidad.

#### **4. Bellavista hoy: la invasión de los estacionamientos**

Durante los años recientes, las juntas de vecinos de Bellavista han estado liderando temas de transporte y territorio. La Junta de Vecinos N° 13 y la Asociación de Residentes han llevado a cabo iniciativas que destacan de manera particular. Ahora bien, los éxitos que lograron detener el deterioro feroz de años anteriores, también, trajeron nuevos proyectos inmobiliarios que han funcionado dentro de una legalidad cuestionable. Un primer episodio de esta “nueva era” fue la construcción de la Universidad San Sebastián, máscara de un proyecto de tres torres en altura —de estas, se alcanzaron a construir dos antes de que las obras fueran paralizadas por la actual administración municipal de Recoleta—.

Por el lado de Bellavista —sector Providencia—, en la calle Constitución, casi al llegar al cerro, un proyecto de estacionamientos, esta vez disfrazado de centro turístico y gastronómico, fue tema de una dura disputa. El litigio derivó en tres órdenes de paralización de la SEREMI de Vivienda; sin embargo, estas no

fueron respetadas por el director de obras de la comuna. Igualmente, la Clínica Santa María ha tomado el barrio como su estacionamiento particular y no ha asumido la responsabilidad ante los costos que ello implica. Recientemente, dicho establecimiento ha levantado proyectos que agregarán mil plazas de estacionamiento para automóviles a un barrio ya saturado y que, además, cuenta con múltiples servicios de transporte público.

El patrón de estos conflictos es que parten presentándose proyecto por proyecto, como si solo fuesen aberraciones individuales. No obstante, sabemos que cada uno de ellos participa de un aberrante proceso de “planificación” urbana habitual en Chile. La realidad dice que de las tres modalidades de la planificación identificadas por Friedmann, Sandercock y otros —planificación, no-planificación, y anti-planificación—, la no-planificación es el estilo dominante en Chile. El impacto y los altos costos de atraer automóviles y privilegiar espacios para ellos, en desmedro de los peatones y las áreas verdes, está bien estudiado y documentado fuera de nuestras fronteras (Shoup, 2011). De manera consecuente con su historia, las organizaciones de Bellavista están enfrentando esta realidad. Dentro de Chile, ellos han llegado a convertirse en pioneros en temas de sustentabilidad, equidad y calidad de vida.

## **5. Más que participación, democratización de la gestión territorial**

Con casi tres décadas de experiencia en la gestión urbana, las juntas de vecinos de Bellavista han vivido altos y bajos, momentos de gran impacto y largos periodos de trabajo duro y anónimo, pero igualmente productivo. La naturaleza misma del barrio —unido durante siglos y escindido por una decisión arbitraria del gobierno militar—, obligó a sus vecinos a buscar formas de colaborar con más de una municipalidad y con autoridades regionales y nacionales de diversa escala. Para los residentes, la actividad económica del barrio fue, desde su principio, parte de la vida cotidiana (primero, como sector agrícola; luego, como área industrial). A principios de los años noventa, con su reconversión a zona de actividades dominadas por el tráfico de drogas y el alcohol, los actores vivos del barrio se tuvieron que organizar. Cuestionaron, con creciente fuerza, la mala gestión local y posicionaron el cuidado del patrimonio y de la identidad como un eje central del desarrollo de Bellavista.

Sin duda, la centralidad del transporte en las luchas barriales ha influido en las juntas de vecinos y en las otras organizaciones que estas mismas han creado

o apoyado. En la ciudad, el sistema de transporte es como el agua: constituye una cuenca vital que nutre, segrega, mata o conecta, según sea su calidad y relación con el entorno, las aspiraciones de sus habitantes.

Este trabajo colectivo produjo una evolución sustancial en las convicciones y en las capacidades de los vecinos. Estas instancias —se ha demostrado— son claves para educar una ciudadanía activa y bien preparada. El impacto de la participación ciudadana autogestionada contrasta dramáticamente con esa ciudadana domesticada y controlada que, por ejemplo, se hizo patente en el caso del Transantiago. Con la ayuda de Juan de Dios Ortúzar, profesor de ingeniería de transporte de la Pontificia Universidad Católica de Chile, en 2001, Ciudad Viva se acercó a las autoridades del área con su Agenda Ciudadana para Transporte Sustentable. Esto coincidió con el desarrollo del primer Plan de Transporte Urbano de Santiago (PTUS). Durante un año, más o menos, hubo una fundada esperanza en que el transporte, finalmente, se planearía desde y con la ciudadanía. No obstante, estas posibilidades se fueron cerrando. Ni siquiera con acciones judiciales se pudo volver a abrir la conversación. Consecuentemente, Transantiago se convirtió en una caja negra cuyos resultados, ya conocidos, fueron desastrosos.

En aquellos años se gastaron 1000 millones de dólares en la red de Metro. Con ello, la participación modal ascendió de un 4% a un 8% diario. Por su parte, con solo 48 millones de dólares y una colaboración sostenida entre ciudadanía y gobierno, los viajes diarios en bicicleta subieron de 2% a 4% (actualmente, la cifra se estima en 6%).

Estos logros fueron de muchas personas y muchas organizaciones, pero es importante destacar que se basaron en los aprendizajes tempranos de las organizaciones vecinales, particularmente, de sus dos juntas de vecinos.

Volvamos, pues, al argumento de Law, quien señala que, en realidad, lo local, que parece más pequeño que lo nacional, puede tener mayor incidencia en ciertos temas. La evidencia de estos años en Bellavista así lo sugiere. Los grandes desafíos de la humanidad, resumidos en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, requieren que la gestión del territorio esté ubicada, justamente, en el territorio.

La experiencia de Bellavista demuestra, a veces dramáticamente, que ni siquiera las autoridades municipales son capaces de vigilar y controlar, y menos fomentar, un sano desarrollo local. Tener buenas organizaciones territoriales —

locales, democráticas y fuertes— es imperativo. Esto no desata una competencia, como algunos argumentan. La gestión local requiere un esfuerzo de múltiples actores en distintas escalas. En algunas ciudades de las democracias de posguerra, por ejemplo, se ven múltiples formas de delegar y distribuir el poder. Sin ello, es imposible construir la corresponsabilidad, base de una efectiva gestión de cambios (Richmond & Siegel, 1994; Thomson, 2001; Stren, 2002; Toronto 2011; Stren & Wampler, 2010).

Si miramos las ciudades de hoy, entenderemos que son radicalmente distintas a las ciudades de hace un siglo. Las ciudades —no debe perderse de vista— siempre han sido estructuras de cambio activadas por sus propios agentes. Hoy, más que nunca, debemos buscar formas de gestionar las transformaciones necesarias para lograr una mayor sustentabilidad social, ambiental y económica. Las juntas de vecinos son una institución esencial. Donde no existen, se han tenido que inventar. Y donde existen, como ocurre en Chile, merecen un reconocimiento y una integración plena en las nuevas instituciones que se forjen para construir una sociedad más sustentable.

Es bien peculiar —aquí concluyo— que hoy en día se considere normal gastar millones en consultorías temporales de plazos cortos, cuando no se invierten montos razonables en desarrollar la capacidad cívica de las comunidades urbanas. En cualquier momento de desastre, las juntas de vecinos son los primeros organismos en acudir. Y esto mismo cuenta para la planificación y la convivencia cotidiana. No hay buena gestión urbana sin juntas de vecinos continuamente activas.

## Referencias

- Araya, R. & Sagaris, L. (1988).** Costanera Norte ¿Qué ciudad queremos? Santiago de Chile: Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales.
- Arribas, M. I. & López, H. (1988).** Población León XIII. Pasado y presente. Santiago de Chile: Consejo de Monumentos Nacionales.
- Bradbury, H. & Reason, P. (2008).** Introduction: Inquiry & participation in search of a world worth of human aspiration. En H. Bradbury (Eds.), *Handbook of Action Research: Participative Inquiry and Practice* (pp. 1-14). Los Ángeles, Londres, Nueva Delhi: Sage Publications.
- Byrne, D. S. (2005).** Complexity, configurations & cases. *Theory, Culture & Society*, 22(5), 95-111. doi: 10.1177/0263276405057194
- Innes, J. & Booher, D. (2010). *Planning with complexity*. Londres & Nueva York: Routledge.
- Law, J. (2004).** And if the global were small & noncoherent? Method, complexity, & the baroque. *Environment & Planning D: Society & Space*, 22(1), 13-26. doi: 10.1068/d316t
- Martens, K. (2017).** *Transport justice*. Nueva York: Routledge.
- MINVU. (2015)** Vialidad Cicloinclusiva Vol. 1 & 2. Santiago, Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Portugali, J. (2011).** *Complexity, cognition & the city: Understanding complex systems*. Berlín: Springer.
- Quijada, R. (2009).** *La historia de la Costanera Norte 1995-2005, Crónica de la materialización de un megaproyecto en Chile*. Santiago de Chile: Biblioteca Comunitaria CiudadViva.
- Richmond, D. & Siegel, D. (1994).** *Agencies, Boards & Commissions in Canadian Local Government*. Toronto: The Institute of Public Administration of Canada.
- Roo, G. d. & Silva, E. A. (2010).** *A Planner's Encounter with Complexity*. Farnham, Surrey [U.K.]; Burlington, VT, Ashgate.
- Saborido M. (2015)** *Patrimonio y ciudadanía Movimientos ciudadanos en defensa del patrimonio en los barrios y territorios*. Departamento de Historia, Teoría y Composición Arquitectónicas. Sevilla, España: Universidad de Sevilla.

- Sagaris, L.** (2012). Citizens, complexity & the city: Lessons from citizen participation in urban (transport) planning in Santiago, Chile 1990-2012 (Tesis doctoral). Recuperado de <https://oatd.org/oatd/record?record=handle%5C%3A1807%5C%2F35949>
- Sagaris, L.** (2015). Lessons from 40 years of planning for cycle-inclusion: Reflections from Santiago, Chile. *Natural Resources Forum*, 39(1), 64-81. doi: 10.1111/1477-8947.12062
- Sagaris, L.** (2018a). Desafíos institucionales de una participación improvisada. En P. Salinas (Ed.), *La vía medioambiental, desafíos y proyecciones para un Chile futuro* (pp. 218-247). Santiago de Chile: Ministerio de Medio Ambiente. Recuperado de <http://portal.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2018/03/MMA11mar.pdf>
- Sagaris, L.** (2018b). Otra clase de amor: Ciudad Viva y el nacimiento de un urbanismo ciudadano en Chile. Santiago de Chile: IEUT-Centro de Excelencia BRT+.
- Sagaris, L. & Landon, P.** (2017). Autopistas, ciudadanía y democratización: la Costanera Norte y el Acceso Sur, Santiago de Chile (1997-2007). *EURE*, 43(128), 127-151. doi: 10.4067/S0250-71612017000100006
- Sagaris, L. & Tiznado-Aitken, I.** (2017). Walking & gender equity: Insights from Santiago Chile. Artículo presentado en simposio Transportation Research Board, Washington, D. C.
- Shoup, D. C.** (2011). *The high cost of free parking*. Chicago: American Planning Association Planners Press.
- Silva, E.** (2011). Deliberate improvisation: Planning highway franchises in Santiago, Chile. *Planning Theory*, 10(1), 35-52. doi: 10.1177/1473095210386067
- Stren, R.** (2002). Local governance & the development of associational life: An exploration. En J. S. Tulchin, D. H. Varat & B. A. Ruble (Eds.), *Democratic governance & urban sustainability* (pp. 9-27). Washington, D. C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Stren, R. & Wampler, B.** (2010). Tools to support demand-driven local governance (Rapid assessment tool). XXXX: Washington, D. C.
- Thomson, K.** (2001). *From neighborhood to nation: The democratic foundations of civil society*. Hanover & Londres: University Press of New England.
- Toronto.** (2011). The impact of agencies, boards & commissions on public accountability & service delivery. Artículo presentado en foro Social Planning Toronto's 2011, Research & Policy Forum, Metro Hall, Toronto.

**UyT, C. & CiudadViva** (2012). Plan Nosotros Contamos. Informe Técnico No. 1. Plan Nosotros Contamos. Santiago de Chile: Consultores UyT y CiudadViva.

**Valle, M.** (2003). Reciclar es vivir mejor: Gestión de residuos sólidos en La Chimba. En A. Surawski & J. Cubillos (Eds.), *Ampliando la ciudadanía, promoviendo la participación: 30 innovaciones locales* (pp. 843-866). Santiago de Chile: Instituto de Asuntos Públicos & Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, Programa Ciudadanía y Gestión Local.

**VeneKlasen, L., Miller, V. (Eds.)**. (2002). *A new weave of power, people & politics: The action guide for advocacy and citizen participation*. Oklahoma: Practical Action.



*Barrio Patrimonial Yungay / Pasaje Adriana Cousiño. 2018.*



# Barrio Yungay: de la protección del barrio a la defensa y promoción del patrimonio (2005-2018)

Rosario Carvajal A.,\* Cecilia Muñoz Z.,\*\* José Osorio C.\*\*\*

## 1. El primer barrio republicano de Santiago

*“El territorio tiene un umbral a partir del cual me reconozco. Dentro de sus horizontes lo puedo definir como yo con mi entorno. Así el territorio vive sus límites y trasponer esas fronteras provoca la reacción social que anuncia al extranjero que está pisando los bordes de otro espacio”.*

*Armando Silva, Imaginarios urbanos: Cultura y comunicación urbana*

En el marco de la guerra entre Chile y la Confederación Perú-Bolivia, y para conmemorar el triunfo de la batalla de Yungay, el 5 de abril de 1839 el presidente José Joaquín Prieto fundó por decreto supremo el barrio Yungay. Al sur lo deslindaría la alameda de las Delicias; al oriente, el callejón de la acequia de Negrete —la actual avenida Brasil—; a su norte, el camino a Valparaíso —hoy, calle San Pablo—, y a su poniente la calle Matucana, incluyendo la Quinta Normal de Agricultura —ahora, parque Quinta Normal, Universidad de Santiago y Villa Portales—.

Así se establecieron en su origen los límites de uno de los sectores con mayor patrimonio arquitectónico del Santiago del siglo XIX y XX. Sin embargo, estos han cambiado. A diferencia de la autoridad que reconoce cuatro barrios —Brasil, Balmaceda, Concha y Toro, y Yungay—, actualmente la comunidad habla de un solo espacio, “el Gran Yungay”, delimitado por el perímetro comprendido entre las calles Alameda, Manuel Rodríguez, Balmaceda y Matucana de

---

\* Licenciada en Historia por la USACH, integrante de Vecinos por la Defensa del Barrio Yungay y concejala de Santiago.

\*\* Antropóloga de la UAHC, integrante del Centro Cultural Manuel Rojas y Junta de Vecinos Barrio Yungay.

\*\*\* Presidente de la Junta de Vecinos Barrio Yungay y de la Asociación Chilena de Barrios y Zonas Patrimoniales.

la comuna de Santiago. La denominación refleja un sentido de identidad y pertenencia a un sector específico de la capital; un espíritu de vecindad dado, entre otras cosas, por el desplazamiento dentro de un mismo circuito, un modo particular de vivir la ciudad y de compartir la historia impresa en sus habitantes, calles y arquitectura.

Hoy el sector alberga seis monumentos históricos: la Escuela Normal, la Basílica del Salvador, la Biblioteca de Santiago, el Teatro Carrera, el monumento del Roto Chileno y el Museo Nacional de Historia Natural. También tiene cuatro zonas típicas que juntas suman más de 180 hectáreas, e importantes espacios que han sido declarados como inmuebles y zonas de conservación histórica. En enero de 2018 se aprobó la ampliación de la zona típica del Barrio Yungay y se espera que durante el año se finalice el proceso, el que incorporará 117 hectáreas más. Serán, por lo tanto, aproximadamente 300 hectáreas las protegidas.

Considerado por muchos un punto germinal de la cultura urbana y republicana chilena, el barrio Yungay no solo ha sido albergue de un destacado acervo arquitectónico, sino también de importantes figuras históricas, tanto extranjeras como nacionales. Allí vivieron Domingo Faustino Sarmiento, destacado intelectual argentino del siglo XIX, que fundó en Yungay la primera escuela de profesores de América Hispana; Ignacio Domeyko, científico polaco y segundo rector de la Universidad de Chile; Eloísa Díaz, la primera mujer médico de Sudamérica; el poeta y compositor Eusebio Lillo; también el poeta Rubén Darío, el escritor Augusto d'Halmar —quien en 1902 retrató la vida del barrio en su primera y célebre novela *Juana Lucero*—, Violeta Parra y tantos otros. Y Yungay continúa siendo la residencia de agentes culturales que día a día llevan adelante distintas iniciativas, al igual que los vecinos que han vivido por generaciones en el barrio y lo han agraciado con sus particulares señas y tradiciones. Sus calles y plazas se nutren, además, con la presencia de migrantes latinoamericanos que han fortalecido a este sector en tanto espacio de intercambio sociocultural.

A continuación, reseñaremos el proceso de articulación y participación vecinal, que ha logrado congregarse el trabajo de ciudadanos que comparten una convicción: su barrio posee elementos patrimoniales, materiales y culturales que deben ser preservados no solo como testigos de la historia, sino como memoria para el presente y el futuro. Esta es la mirada que ha permitido enfrentar el desafío de la defensa y la protección ante las distintas amenazas —públicas y privadas— que generan permanente tensión en el escenario político y económico local.

## 2. El abandono y la especulación inmobiliaria en el patio trasero de Santiago

El barrio Yungay ha conocido, sin duda, el esplendor republicano. Pero también ha padecido las consecuencias del abandono —institucional y vecinal—, el que ha precipitado la fractura de espacios sociales del vecindario y los ha transformado en unidades territoriales despojadas de historia y potencial urbano.

El inicio del decaimiento surgió quizás a partir de las primeras décadas del siglo XX, cuando las clases altas buscaban “alejarse del centro de la ciudad, considerado ya como excesivamente agitado o bullicioso” (R. L. Echaiz en Recabarren, 2008), para asentarse en sectores que ellas pensaban le otorgarían una mayor distinción social. Tras esta migración hacia la zona oriente, los caserones, que alguna vez cobijaron a numerosas y pudientes familias capitalinas, fueron abandonados, divididos e incluso demolidos. Así, paulatinamente el vecindario fue cambiando su fisonomía. Familias de clase media y trabajadora comenzaron a recorrerlo y habitar sus rincones, y el barrio antes acomodado devino en sector popular:

El vecindario salía a pasear a la vereda y a ver el tránsito desde los balcones. Se sentía el run-run de la mujer habladora, las voces pasaban pero no se oía la música de los confines, el rezo de la estación o el tímpano de algún cohete forastero. Así era el barrio de Yungay, un barrio donde vivimos como niños mirando patios con sombras de aleros, el paso del carrito urbano por Catedral, algunas rinconadas pueblerinas y la algarabía marcial de los días patrios. (Zañartu, 1963, p. 8)

Esta postal con alegres tintes pueblerinos es la que empezó a transformarse a partir de la década del setenta, cuando las antiguas viviendas comenzaron a usarse para el bodegaje comercial o para la instalación de galpones semiindustriales. Los terremotos de 1970 y 1985 contribuyeron aún más al desmantelamiento del barrio, y donde antes había dos o tres casas, ahora se desplegaban paños urbanos vacíos, destinados a servir como estacionamientos improvisados o, simplemente, a permanecer en barbecho inmobiliario hasta que el sitio eriazó tuviera su oportunidad en el mercado.

Posiblemente sea esta la época más triste y trágica del barrio en términos patrimoniales. Un escenario que fue profundizado en 1991 con la puesta en marcha del Programa de Renovación Urbana del MINVU, el cual buscaba rentabilizar territorios disponibles para la edificación en altura como estrategia

de revitalización de espacios urbanos depreciados. Para este programa, Yungay presentaba las características de rentabilidad que una inversión inmobiliaria requiere, tales como la accesibilidad a servicios, la movilidad de los potenciales residentes y la cercanía a áreas verdes recreativas. Despertó, por lo tanto, el interés de los consorcios público-privados que veían en este sector una verdadera mina de oro.

En la primera década de los 2000, ya era evidente que el barrio Yungay se encontraba en una situación urbana desmejorada; y empeoraría aún más debido a una oleada importante de nuevos residentes, para lo cual el territorio no estaba preparado. En pocos años se había convertido en punto receptor de nuevos residentes que provenían principalmente de Perú, Ecuador, Colombia, República Dominicana, Venezuela y Haití, y que llegaban al vecindario porque allí estaban las redes familiares y laborales necesarias para comenzar una vida nueva en el país. Pero, también, porque se encontraron con un territorio urbano que les permitía producir y significar un habitar propio (Márquez, 2014). Ahora las grandes casonas, peligrosamente subdivididas, acogían en su mayoría a numerosas familias migrantes latinoamericanas. Además de esta población migrante, el barrio comenzó a recibir a nuevos vecinos que llegaban a los grandes edificios de diseño estandarizado que se extendían por el sector. Torres, condominios cerrados, lofts, todos estos eran parte de la oferta habitacional que atraía a familias, estudiantes y trabajadores.

En este periodo el hacinamiento se tornó ineludible. La cantidad de residentes había aumentado en pocos años y, consecuentemente, la infraestructura y los servicios urbanos disponibles se encontraban en un estado de sobreexigencia. El ejemplo más nítido fue la acumulación de basura en el barrio, lo que culminó en 2005, en el conocido “conflicto de la basura”, un episodio crítico que se produjo tras la decisión municipal de Raúl Alcaíno de retirar la basura domiciliaria solo tres días a la semana y no diariamente como lo requiere un sector de alta densidad como este. Aduciendo a recortes presupuestarios heredados de la administración anterior, la decisión del alcalde provocó una crisis sanitaria, y con ello tanto el malestar como el despertar vecinal.

### 3. De la protesta a la propuesta

El “conflicto de la basura” fue el punto de quiebre entre el municipio y los vecinos, aquello que logró remecer conciencias y remover perezas frente a lo que ocurría en el barrio. La conversación entre los residentes no se hizo esperar y, de esta forma, se constituyó la Coordinadora de Vecinos por Santiago, una inédita articulación entre diversas organizaciones y voluntades individuales — de distinta índole cultural, político y social— en un intento por aunar esfuerzos vecinales de distintos sectores de la comuna frente a problemáticas compartidas.

El tema de la basura era una de ellas, ya que sin la periodicidad de recolección diaria, los microbasurales comenzaron a proliferar por la comuna. La Coordinadora de Vecinos por Santiago logró realizar una consulta ciudadana, mediante puestos de votación en algunas ferias libres, y recoger así la opinión de los vecinos sobre la evidente crisis sanitaria. La consulta, autogestionada, logró recolectar alrededor de 2.500 votos que acusaban el abandono de deberes del alcalde y su gestión. A modo de protesta, los votos fueron desparramados sobre el árbol navideño de una popular marca de gaseosa que se erigía en el frontis de la municipalidad.

Esta fue la primera acción conjunta, simple y silenciosa, pero suficiente para generar conciencia sobre la importancia de activar el rol vecinal en la política local y la necesidad de abandonar los clientelismos cómodos y funcionales a los intereses particulares. Se despertó la preocupación por saber qué redes de poder operaban en el barrio y cómo sus acciones afectaban el presente y futuro cercano; se solicitaron reuniones con las autoridades (sin éxito alguno); se hicieron también denuncias televisivas, y circularon documentos de reflexión y convocatoria. Sin embargo, la Coordinadora de Vecinos por Santiago comenzó a presentar un desgaste natural y se hizo necesario especificar las acciones y las discusiones de acuerdo con cada barrio en particular.

De esa forma, los residentes de Yungay que se agruparon en el “conflicto de la basura” quisieron seguir vinculados y sensibilizados frente al acontecer vecinal. Deseaban tomar posición frente a numerosas situaciones que afectaban la vida en comunidad y, también, participar en la toma de decisiones públicas y privadas que se estaban haciendo sin la colaboración de la ciudadanía.

Durante un año se solicitó reunión con la Municipalidad de Santiago, la que finalmente se concretó en 2006, cuando el alcalde Alcaíno recibió a quince

vecinos de Yungay para conversar en torno a las problemáticas del barrio. Aquella vez el alcalde presentó la modificación al plan regulador comunal, que incluía al barrio Yungay. Hecha a la medida de la inversión inmobiliaria, la modificación proponía construir grandes edificios a ambos lados del parque Portales, una propuesta avalada por el MINVU. La amenaza inmobiliaria se volvió inminente para los vecinos, que además lograron visualizar las redes de poder dentro del territorio. A eso se sumó el hecho de que las siete juntas de vecinos, preexistentes a la movilización vecinal, no habían jugado un rol relevante de oposición a la modificación del plan regulador. Su postura había sido silenciosa o de abierto apoyo a la propuesta municipal. Ese fue el momento en que los vecinos comprendieron que debían superar el clientelismo y la denuncia sin acción, para movilizar las capacidades colectivas en pos de la protección y la defensa no solo de su barrio, sino de un modo de vida.

Así surgió el colectivo Vecinos por la Defensa del Barrio Yungay, cuya tarea inicial fue convocar, en el año 2006, al primer cabildo de vecinos, bajo el lema “Por el barrio que queremos”. El objetivo era canalizar las reflexiones, las preocupaciones y las propuestas de los habitantes de Yungay.

Los cabildos vecinales se replicaron los años 2008, 2009 y 2012, y de las muchas conclusiones y acciones que emanaron de ellos, probablemente haya una reflexión que marcó el destino del Yungay: la defensa territorial se podía realizar desde la vereda de la cultura y el patrimonio, por medio de una batería de iniciativas que incorporaran el rescate festivo del barrio. A través de estas iniciativas fue posible convocar a los vecinos, sensibilizarlos con sus problemáticas y, además, canalizar los talentos y las capacidades locales.

Es así como durante el 2007 algunas organizaciones se unieron para autogestionar la Fiesta del Roto Chileno, una festividad histórica y tradicional que yacía relegada en la memoria barrial, y que con este nuevo impulso logró validarse en tanto instancia de comunión identitaria. Con los años, la fiesta ha ganado connotación pública y se ha vuelto un referente popular de carnaval en la ciudad, lo cual ha significado para las organizaciones que dirigen la convocatoria enfrentar dos objetivos:

- Establecer el carnaval como una expresión de las identidades latinoamericanas presentes en el barrio, con lo cual se busca establecer puentes de integración entre los vecinos chilenos y migrantes, para

posicionar al barrio Yungay como un territorio multicultural y pluriclasista.

- Informar y educar al visitante sobre las características patrimoniales del territorio, con la finalidad de minimizar las externalidades propias de un evento público de gran envergadura, como es la acumulación de basura, los orinales callejeros, los rayados y la delincuencia.

El impacto de la Fiesta del Roto Chileno, en el territorio y la comunidad, ha requerido la coordinación entre las organizaciones, los vecinos y las autoridades para, por un lado, mitigar los efectos en la cotidianidad del barrio y, por otro, hacer de esta fiesta una experiencia cultural enriquecedora. No solo se suman año a año artistas, bandas y grupos de baile de diversos sectores de la ciudad, sino que también ha significado un puente de comunicación real con las comunidades migrantes.<sup>1</sup>

El año 2007 se organizó el Primer Festival del Barrio Yungay, una nueva instancia de encuentro cultural, donde diversas expresiones artísticas y artesanales se exhiben a la comunidad. Desde el año 2013, este festival toma el nombre de Fiesta Primavera en Yungay y se caracteriza por la extensa ocupación del espacio público y el despliegue de escenarios paralelos en diversos puntos del barrio tanto para la cueca, el tango, el teatro, la música, la artesanía como la gastronomía. A esto se suma la realización de recorridos patrimoniales, que atraen la participación de cientos de personas interesadas en la historia urbana del barrio.

En suma, la estrategia cultural se combinó con la estrategia patrimonial. Y este cruce permitió iniciar en 2007 la elaboración de un expediente de declaratoria de zona típica del barrio Yungay con el financiamiento de un proyecto Fondart, que debió recorrer un largo camino para concretar su objetivo.

#### **4. De la propuesta a la acción**

En el año 2008 la prensa regional dio cuenta de una ola de incendios sospechosos —o derechamente intencionales— que afectaban al barrio. Una de las hipótesis conjeturadas fue que se pretendía despejar terrenos para nuevas estrategias

---

<sup>1</sup> En la misma línea, el club de fútbol El Gran Yungay organiza, durante esta festividad, el Campeonato de Fútbol por la Integración Latinoamericana para hombres y mujeres del barrio y de Santiago.

inmobiliarias, como la venta de lofts y departamentos en edificios de mediana altura. Pero el problema más grave era que, además de poner en peligro el patrimonio arquitectónico, los incendios provocaban el desplazamiento de varios de los vecinos más vulnerables, los que no contaban con ningún tipo de apoyo legal ni recurso material para mantener y defender sus casas. Ante este escenario, las organizaciones y vecinos que trabajaban por la defensa patrimonial del barrio decidieron adquirir mayor conocimiento legal para ocupar las mejores herramientas en su defensa. Ese mismo año finalizaron la elaboración del expediente que presentaron ante el Consejo de Monumentos Nacionales con el fin de solicitar la declaratoria de zona típica del barrio Yungay, incluyendo también el sector de Brasil y la zona ya protegida del barrio Concha y Toro, para dar forma a un gran polígono patrimonial dentro de lo que los vecinos llamaban “el Gran Yungay”.

Algunas autoridades de turno tildaron la solicitud de “ambiciosa”, y una vez más, para los vecinos se revelaban las redes de poder e inversión que operaban en el barrio, las cuales —de acuerdo con las sospechas de los residentes— también estaban presentes en las mesas de trabajo de los diferentes gobiernos locales. El barrio Yungay ahora se manifestaba como un territorio en disputa: de gran valor y potencial inmobiliario, pero a la vez con un ruido ciudadano de fondo que iba adquiriendo progresivamente mayor volumen. Así, en las reuniones vecinales aparecían nuevos conceptos; se cuestionaba, por ejemplo, la idea de patrimonio como algo únicamente monumentalista, y se planteaba la posibilidad de vincularlo con modos de vida, con formas de habitar el territorio, con redes de trabajo comunitario, historias familiares, memoria barrial, transformaciones, proyectos y desafíos.<sup>2</sup>

Tras un importante proceso de movilización y un año después de la solicitud de declaratoria —en enero del año 2009—, la organización Vecinos por la Defensa del Barrio Yungay expuso esta línea argumentativa ante la comisión del Consejo de Monumentos Nacionales, que finalmente le otorgó la declaratoria

---

2 La idea de que el patrimonio lo conforman las comunidades fue adoptada por la organización vecinal a partir de las reflexiones del historiador cubano Eusebio Leal, actual encargado patrimonial de la ciudad de La Habana, quien propone una mirada del patrimonio que incluye la vida cotidiana, las formas de habitar los barrios y el compromiso social de sus habitantes. El enlace entre personas y territorio genera una apropiación y regeneración permanente del sentido histórico, se vuelve necesaria, por tanto, una educación que acompaña a las comunidades en la valoración y conciencia de su patrimonio cultural. (Quiroga, 2015)



de zona típica a 113 hectáreas del barrio Yungay. Se incluyeron la plaza Brasil y el parque Portales, importantes pulmones verdes que, junto al parque Quinta Normal, constituyen referentes claves del paisaje barrial.

A partir del triunfo de la declaratoria, la comunidad organizada de Yungay obtuvo un nuevo impulso y surgieron nuevas y diversas organizaciones y proyectos de vecinos alineados con las directrices identitarias de la defensa patrimonial.<sup>3</sup> Se establecieron, además, vínculos con otras localidades que luchaban de manera similar por proteger sus condiciones patrimoniales, tales como Coya en la región de O'Higgins, Lota en la región de Biobío, y los barrios de Matta Sur y San Eugenio en Santiago, dando forma a la Asociación Chilena de Barrios y Zonas Patrimoniales de Chile, iniciativa que permitió un mayor campo de acción y propuesta en la legislación y fiscalización de la realidad patrimonial chilena.

## 5. La reconstrucción de un barrio patrimonial: un desafío

*“En Latinoamérica, el patrimonio ha estado sometido a una dinámica dominante de construcción social que podemos caracterizar de exclusivista y excluyente, propia de la instalación particular de la modernidad en nuestro territorio. Exclusivista, en términos de una apropiación disciplinaria e ilustrada del tema; y excluyente, en cuanto al acceso privilegiado de unos sectores de la población sobre otros en relación a la formación, selección y apropiación de bienes culturales considerados patrimoniales”.*

*Rabi, Salim, “Habitar ¿cuál patrimonio?”*

El terremoto de febrero de 2010 afectó a muchas de las viviendas más antiguas del barrio y puso en alerta a las organizaciones vecinales. Era imperiosa la realización de catastros técnicos que determinaran los niveles de habitabilidad de las casas dañadas. Dada la demora en la evaluación técnica y la falta de

---

<sup>3</sup> El argumento de defensa barrial ha sido tomado con fuerza por diversas organizaciones que han surgido en la necesidad de expresar, desde su particular vereda —deportiva, productiva o cultural—, su opinión y aporte a los procesos sociales presentes en el barrio. De esa forma, se han formado organizaciones de folclor latinoamericano, agrupaciones de artesanos, agrupaciones de terapeutas, clubes de adulto mayor, clubes deportivos, comités de vivienda de familias migrantes y chilenas, cooperativas de trabajo, grupos artísticos, brigadas medioambientales en cada colegio del barrio, por mencionar a algunas de las setenta organizaciones que participan de la defensa barrial a la fecha.

apoyo a los vecinos afectados, se produjo una nueva crisis en la relación de las organizaciones vecinales con las autoridades municipales a cargo del alcalde Pablo Zalaquett. Sin embargo, una situación que, sin duda, resultaba compleja pudo ser sobrellevada gracias a la gestión de los vecinos y las organizaciones. Ellos fueron los que crearon redes profesionales, reuniendo a arquitectos, constructores, estudiantes y cientos de voluntarios que, en cuadrillas de trabajo denominadas Brigadas de Emergencia Patrimonial, recorrieron y catastraron el barrio en los tiempos que la urgencia exigía. De esa forma, se logró realizar una evaluación total de los daños e implementar un plan de reconstrucción barrial posterremoto, autogestionado en su totalidad.

Esto permitió a las organizaciones darse cuenta de la necesidad de contar con personas calificadas para reparar los daños materiales y no cometer errores de reconstrucción que, con el tiempo, perjudicaran las formas originales de construcción y debilitaran la estabilidad y la conservación de las viviendas del barrio. Por ello, ese mismo año se fundó la Escuela Taller de Artes y Oficios Fermín Vivaceta,<sup>4</sup> instancia de formación que recupera oficios en técnicas tradicionales de construcción en tierra, yesería y carpintería, con el fin de enfrentar las necesidades reconstructivas del barrio. La Escuela Taller se encuentra activa hasta el día de hoy, funciona en las dependencias del Museo de Arte Contemporáneo de la Quinta Normal y cada año recibe a una nueva generación de personas interesadas en formarse gratuitamente en oficios patrimoniales, lo que ha permitido, por un lado, expandir el impacto formativo y, por el otro, establecer vínculos con maestros, alumnos y profesores de otras zonas patrimoniales chilenas y latinoamericanas desde el barrio Yungay.<sup>5</sup>

En esa misma línea, el 2011 se realizó el primer Congreso de Barrios y Zonas Patrimoniales de Chile, ocasión que permitió vislumbrar la precariedad del tratamiento patrimonial y la necesidad de modificar la Ley

---

4 El nombre de la escuela es un homenaje al arquitecto chileno Fermín Vivaceta (1829-1890) que fundó en 1862 la Sociedad de Artesanos La Unión y propició durante toda su vida la dignificación de los trabajos artesanales y de las condiciones laborales de los obreros chilenos.

5 Actualmente existen once iniciativas de escuelas taller que, durante ocho años, se han ido creando desde Arica a Coyhaique. Se ha logrado incorporar algunos de sus cursos a SENCE y se han gestionado jornadas de voluntariado en lugares afectados por distintos desastres naturales.

de Monumentos Nacionales,<sup>6</sup> y así promover también tanto la protección como la educación en torno al patrimonio chileno. Ya se han efectuado siete Congresos Nacionales de Barrios y Zonas Patrimoniales con más de setecientas ponencias y más de dos mil participantes.

Producto de la participación de los vecinos y la reconstrucción colectiva, se pudo dimensionar la urgencia patrimonial y, además, considerar nuevos campos de acción. Esto tomó particular relevancia en el año 2012, cuando se ganó un importante juicio contra el alcalde Zalaquett por, primero, la tala ilegal de árboles centenarios en la plaza Yungay y, segundo, por la remoción de mobiliario urbano producto de una ineficiente remodelación. Este hito judicial marcó un antes y un después en la capacidad de incidencia de las organizaciones barriales. Produjo el empoderamiento de los vecinos en temas relacionados con la gestión y la planificación del territorio habitado, lo que no se encontraba en las tradicionales e históricas juntas de vecinos del territorio. El siguiente paso, entonces, fue la creación de la Junta de Vecinos Barrio Yungay en enero de 2013. Se buscaba disponer de una instancia institucional que unificara y encauzara la defensa vecinal y que, además, asegurara estar libre de prácticas clientelares con el municipio —como era el caso de las otras juntas de vecinos del barrio que, además, excluían a los vecinos migrantes de los procesos de participación—. La formación de la nueva junta permitió a las organizaciones contar, por primera vez, con infraestructura comunitaria. Para ello se recuperó, por medio de trabajo

---

6 Esta modificación a la Ley de Monumentos consolidó el proceso a través del cual en 2012 se realizó una consulta ciudadana —que contó con la participación de más de diecisiete mil personas—. En 2014 y 2015, en el 3° y 4° Congresos Nacionales de Barrios y Zonas Patrimoniales, se logró elaborar y presentar el proyecto ciudadano de ley para la creación del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. Parte importante del proyecto ciudadano se plasmó en lo que es hoy dicho ministerio. En el marco del 7° Congreso Nacional de las Comunidades del Patrimonio, realizado entre el 15 y 17 de junio de 2018 en Antofagasta, con la realización de tres congresos zonales y un congreso de la Región Metropolitana, se acordaron las ideas centrales, con las que se inició el proceso de la Iniciativa Ciudadana de Ley de Patrimonios. La iniciativa se concretó en 77 grupos de discusión en diversas regiones del país, desde el 15 de julio al 14 de agosto de 2018, convocando a un proceso participativo que incorporó a distintos actores sociales, a la ciudadanía y parlamentarios. En 2018 se iniciará este proceso de cambios de la Ley de Monumentos.

voluntario, una antigua casona ubicada en calle Herrera N° 650, lugar donde hoy se reúnen a diario diversas organizaciones culturales y productivas.<sup>7</sup>

En enero de ese mismo año en que se fundó la junta de vecinos, falleció una antigua vecina del barrio, María Sancifrián, quien llegó a Yungay, junto con sus padres, huyendo de la Guerra Civil española. Era una “niña de guerra” como decía su pensión vitalicia y, aunque su ligazón con España era evidente, nunca volvió a Europa ni estableció vínculos con parientes de allá. Al momento de su muerte, María no tenía familia directa en Chile. Su familia era el barrio, los vecinos, por lo que decidió donar en vida, todas sus pertenencias a la organización Vecinos por la Defensa de Barrio Yungay. Tras su muerte la organización decidió postular a un Fondart y solicitar financiamiento para levantar un museo comunitario que contara la historia del barrio, de sus vecinos y de las batallas ciudadanas que se han dado en su defensa. El proyecto buscaba desmenuzar los conceptos de “museo”, “patrimonio” y “memoria”, e integrarlos a la realidad cotidiana, despojándolos del monumentalismo para construir un relato que se desplegara a la comunidad desde la junta de vecinos. La apuesta involucraba comprender la producción cultural desde lo simple y complejo de la vida barrial, lejos del *glamour* de las grandes puestas en escena, y apelar precisamente al encanto de la pequeña gran historia de los objetos, las experiencias y las hazañas vecinales.

Una vez adjudicado y puesto en marcha el proyecto, en 2014, el desafío del equipo ejecutor fue reflexionar en torno a las definiciones basales de una iniciativa de este tipo: ¿qué es un museo?; ¿para quién lo hacemos?; ¿qué vamos a contar?; ¿cómo lo vamos a contar?; ¿cuál será su rol dentro del barrio?; ¿dónde lo vamos a instalar? A través de este trabajo de reflexión se configuraron cuatro conceptos clave sobre los que se organiza la iniciativa:

- **Museo:** Una herramienta de intervención y acción social al servicio de los vecinos, que investiga, adquiere, conserva y comunica los patrimonios culturales del barrio Yungay.

---

7 Gracias a este instrumento legal se han impulsado un sinnúmero de iniciativas, entre ellas, de especial interés es el esfuerzo —desde mayo de 2018 a la fecha— para concretar una ley de subarriendo abusivo que remedie la grave situación que sufren familias chilenas y migrantes en el barrio Yungay —además de muchos otros lugares del país—. Este proyecto ha sido elaborado en un trabajo colectivo de vecinos y diputados de todas las coaliciones presentes en el distrito, e ingresará a fines de septiembre a la discusión del parlamento.

- **Comunitario:** Un espacio creado y dirigido por y para los vecinos que participan del movimiento social por la defensa del barrio, agrupados hoy en la Junta de Vecinos Barrio Yungay.
- **Barrio:** Por una parte, la unidad territorial y el paisaje vivo constituido por vecinos que se reconocen, comparten y dialogan con sus identidades, memorias y patrimonios culturales. Y, por la otra parte, la plataforma política que propone horizontes de futuro sobre la ciudad, la ciudadanía patrimonial y el buen vivir.
- **Yungay:** El Gran Yungay corresponde a la unidad territorial y política comprendida entre las calles Manuel Rodríguez (oriente), Balmaceda (norte), Alameda (sur) y Matucana, incluyendo el parque Quinta Normal (poniente).

Lograr consenso en estas definiciones permitió unificar una trama argumentativa de lo que ha sido la historia del barrio, los hitos relevantes, los conceptos que moldean y guían esta iniciativa. En palabras de Mirta Halpert:

al comprender el patrimonio como uno de los caminos para construir espacial, funcional y temporalmente el propio presente, [...] posibilita tanto la proyección de valores sociales hacia el futuro, [y] se le hace justicia al pasado, de manera que la mirada patrimonial nos convoca a definir, conocer, aproximarnos a cuáles son los elementos que podríamos seleccionar y delimitar como lo propio que nos identifica. (2007, p. 8)

## 6. Nuevos desafíos para antiguas y nuevas amenazas

Una de las problemáticas que continúa protagonizando la agenda del barrio es el dilema de la basura. Pero hoy no solo se busca exigir más basureros y mayor recolección, sino también promover una habitabilidad sustentable. En esta tarea ha sido fundamental la integración de una generación de jóvenes profesionales agrónomos, veterinarios y profesores que se han volcado al trabajo comunitario desde la arista del manejo de residuos, reciclaje, tenencia responsable de mascotas, energías renovables, bioconstrucción. En pocos años estos profesionales han logrado transformar a Yungay en Ecobarrio Patrimonial Yungay.<sup>8</sup>

---

8 Actualmente, los ecobarrios administran el huerto comunitario ubicado en la junta de vecinos de la calle Herrera (en cuyo patio se encontraron y recuperaron matas de tabaco y ajeno, testigos de las antiguas prácticas de cultivo doméstico). También están a cargo de una red de huertos del territorio y de la Escuela de Formación Ambiental, la que año a año entrega a los vecinos y los colegios del barrio, contenidos y prácticas para el manejo sustentable del vecindario.

En definitiva, el trabajo en redes ha sido fundamental para el éxito y la continuidad del trabajo comunitario, y cómo no, también para el bienestar de todos los vecinos.<sup>9</sup> Ha permitido, sin más, fortalecer la seguridad comunitaria a través de la organización de Comités de Seguridad en cuadradas, manzanas, edificios y cités, y así han corroborado la idea de que “el barrio más seguro es el barrio organizado”. Pues, en los últimos años, una de las situaciones más complejas en relación con la seguridad ha sido la aparición de redes de narcotráfico en los espacios públicos, pasajes y calles del barrio Yungay. Este fenómeno no era tan evidente hasta hacía unos años atrás, pero hoy es responsable de un clima de inseguridad y desconfianza.

Pese a que muchos vecinos relacionan este problema a la llegada de migrantes, debemos reconocer que también operan traficantes chilenos. Así se apreció en las múltiples jornadas en que la plaza Yungay estuvo “tomada” por el microtráfico. Esta situación afectó fuertemente a los vecinos. La plaza tiene mucha importancia para la comunidad, es un espacio de encuentro simbólico y central, que todos pueden compartir sin molestar al otro. Ahora, sin embargo, cuando los padres y madres llevaban a sus hijos a la plaza, este espacio querido era inseguro e, incluso, violento: había sido ocupado por traficantes que no solo lo usaban como punto de venta, sino también como lugar de fiesta y enfrentamientos entre grupos rivales.

A la toma de la plaza Yungay, se suma una serie de robos domésticos. Ha habido semanas complejas, con muchos asaltos en la calle, robos a viviendas, peleas callejeras y ajustes de cuentas entre traficantes, que han cobrado la vida de varias personas. La amenaza esta vez es más compleja porque requiere atender dos problemas: por un lado, la delincuencia y, por el otro, la xenofobia. Para enfrentar la delincuencia, los vecinos se han organizado y salido en grupo a repeler asaltos. Pero la xenofobia constituye un problema mayor. Los vecinos perciben una brecha en la valoración del barrio: mientras para algunos residentes chilenos y migrantes este es un barrio como cualquier otro, para los yungaínos existe la necesidad de que los nuevos vecinos se vinculen con la historia y el modo de vida de Yungay. En suma, se requiere que los vecinos estén conectados con el entorno para propiciar una convivencia más respetuosa. Este es el trasfondo del

---

9 Ha logrado, incluso, superar las fronteras barriales. Es así como un grupo de reos condenados, en proceso de reinserción laboral, ha colaborado en el mejoramiento de la sede vecinal y, de esta forma, se le ha otorgado la posibilidad de aprender otras formas de organización y ampliar sus perspectivas de desarrollo personal y social.

sentimiento xenófobo: los yunguinos sienten que los migrantes le faltan el respeto al lugar que habitan, a los vecinos que lo protegen, a las maneras instaladas de “hacer barrio”. Pero también se reconoce que esta falta de respeto muchas veces se debe a la carencia de información e integración, y a que las condiciones de vida de muchos de ellos no permiten incluirlos en la dinámica barrial. En la opinión de los vecinos:

- Tú caminas por calle Libertad hasta el fondo y te topas con las casas sin ventanas, los “cuartos redondos”, y esas casas son históricas, de mil ochocientos y algo, y están relacionadas con la gente que trabajaba acá, en Estación Central, como obreros, y que están habitadas hoy por personas que no sabemos si conocen la historia de barrio.
- Si bien tenemos una riquísima vida multicultural, es importante que las personas se vayan sumando a la vida de barrio, sobre todo las personas que vienen de afuera, sepan que están en un barrio importante, en un barrio histórico, que sus niños vienen a nuestros colegios y que hay que cuidar el lugar donde estamos.
- A mí me llama la atención la enorme cantidad de migrantes que ha llegado al barrio, que ocupan casas gigantes pero no están viviendo en las mejores condiciones y eso es preocupante, porque no es justo y, por otro lado, uno no sabe cómo ayudar, porque uno no los conoce, entonces como que me siento limitada en eso. Entonces yo creo que hay que tratar el tema de la migración, pero con dignidad.

La preocupación por la dignidad no es casual, ya que dentro del espíritu multicultural y pluriclasista que define y se defiende en el barrio, está la idea de que “el barrio del buen vivir” puede convertirse en un referente para todos. Las próximas acciones deberán trazar sus directrices en esa dirección: distinguir entre delincuencia y convivencia, diagnosticar los puntos de convergencia entre ambos y proponer estrategias integradoras que apelen al respeto de las personas, su entorno y la valoración conjunta del barrio por parte de todos los vecinos.

El esfuerzo y la lectura del territorio nos ha planteado el desafío de pensar una estrategia múltiple que incorpore el poder como un eje a problematizar. Nadie podrá representar mejor los sueños y los problemas de un territorio que los habitantes de un barrio construido a partir de un modelo participativo. Con esa reflexión y con el trabajo de los primeros siete años por la defensa de una comunidad, se propuso levantar candidatos que hayan sido parte del proceso para postularse al Concejo Municipal. Es así como Rosario Carvajal, integrante

fundadora de Vecinos por la Defensa del Barrio Yungay, se presentó en 2012 como candidata a concejala y, en 2013, como candidata a consejera regional. No fue hasta 2016 que se logró el objetivo, cuando fue elegida concejala en la comuna de Santiago. De esta forma se logró proyectar un trabajo comunitario en espacios de decisión vinculante.

## **Reflexiones finales**

Los trece años de historia organizacional del barrio Yungay ratifican una cultura de convivencia que se ha trabajado desde las bases. En muy corto tiempo se pasó de la protesta a la propuesta, lo que generó una experiencia inédita de participación ciudadana a través de una serie de instancias democráticas que tuvieron como objetivo el rescate, la defensa y la promoción del primer barrio republicano de la ciudad de Santiago. Con la declaratoria de zona típica del barrio Yungay, la comunidad organizada logró torcer el destino del barrio, detener la voracidad inmobiliaria neoliberal y convertirse en referente nacional para otras organizaciones ciudadanas.<sup>10</sup>

La experiencia de Yungay testimonia el surgimiento de una ciudadanía patrimonial crítica, reflexiva y propositiva que disputa la noción clásica del poder y exige modelos de desarrollo coherentes a las identidades locales, donde se antepongan los intereses ciudadanos por sobre los intereses productivos del capital y el poder político. También explicita la necesidad de transitar hacia un cambio cultural para superar el temor de las autoridades a la participación ciudadana, y a la vez, la necesidad de que la sociedad civil recupere la confianza en sus instituciones. Las políticas públicas deben contemplar la participación ciudadana vinculante, donde los vecinos sean protagonistas del destino de sus barrios y no simples sujetos receptores de programas y recursos. Se requiere transitar hacia nuevos modelos colaborativos y de gestión social del patrimonio en el desarrollo de los territorios, ya que eso dará garantías de pertinencia y eficiencia de las políticas públicas y de un real fortalecimiento de la democracia.

---

10 El trabajo de Vecinos por la Defensa del Barrio Yungay ha sido reconocido por el Premio Conservación de los Monumentos Nacionales, otorgado por el Consejo de Monumentos Nacionales en mayo de 2008; el Premio Buenas Prácticas para el Desarrollo de los Territorios, otorgado por la SUBDERE en octubre de 2009; el Premio Ciudad, otorgado por Fundación Futuro en enero de 2010; finalistas del Premio City to City Barcelona FAD Award 2010, y seleccionados en las cien mejores prácticas a escala mundial del Premio Internacional Dubai de Naciones Unidas, 2012.



## Referencias

- Araneda Bravo, F.** (1971). *Crónicas del barrio Yungay*. Santiago de Chile: Academia Chilena.
- Geertz, C.** (2003). *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa.
- Halpert, M.** (2007). *Habitar el patrimonio*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Central de Chile.
- Márquez, F.** (2014). Inmigrantes en territorios de frontera: La ciudad de los otros. Santiago de Chile. *Eure*, 40(120), 49-72. doi: 10.4067/S0250-71612014000200003
- Quiroga, M.** (19 de mayo de 2015). Eusebio Leal: “Tiene que haber pasión conquistadora”. *Cuba Contemporánea*. Disponible en <https://bit.ly/2NyoMlr>
- Rabi, S.** (2007). Habitar ¿cuál patrimonio?. En M. Halpert (Ed.), *Habitar el patrimonio* (pp. 139-152). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Central de Chile.
- Recabarren, J.** (2008). La migración de las elites hacia el oriente de Santiago: el caso de la comuna de Providencia. *Revista Encrucijada Americana*, 2(1), 141-166. Disponible en <https://bit.ly/2CFxErn>
- Silva, A.** (1997). *Imaginario urbano: Cultura y comunicación urbana*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Zañartu, S.** (mayo de 1963). Barrio de Yungay. *En Viaje*, pp. 8-9.



*Mapeo comunitario para identificar los problemas socio urbanos del Territorio Las Américas, sector norte de Talca. Archivo Programa Territorio y Acción Colectiva (TAC).*

# Del barrio a los territorios vecinales<sup>1</sup>

*Francisco Letelier T.\**

*Verónica Tapia B.\*\**

*Patricia Boyco Ch.\*\*\**

## Introducción

En Chile, el tejido organizacional vecinal tiene una larga historia en torno al diagnóstico de las necesidades de los barrios, el planteamiento de demandas comunitarias, la búsqueda e implementación de soluciones a desafíos comunes, el manejo de conflictos y las intervenciones urbanas. Hoy, sin embargo, ese tejido, aunque existe, está fragmentado. Es usual que en un área de siete u ocho mil habitantes existan hasta veinte juntas de vecinos que suelen trabajar en sus respectivas villas o poblaciones, sin tener la más mínima articulación entre sí o con su entorno. Este fenómeno no es producto de una evolución natural, sino resultado de políticas públicas en cuya matriz ideológica está una concepción de las relaciones sociales urbanas sustentada en la concepción neoecológica de barrio propuesta por la Escuela de Chicago. En esta perspectiva, el barrio, el vecindario, es entendido como un espacio separado de su entorno y de la totalidad urbana o, más drásticamente aún, como el habitáculo de una comunidad cuya cohesión es producto de su necesidad de adaptarse a las condiciones del entorno.

La fragmentación de lo vecinal hace difícil tanto la construcción de una visión integral del territorio como el desarrollo de capacidades que permitan actuar sobre problemas de alcance mayor al barrio (e.g., conectividad, espacio público estructurante, equipamiento e infraestructura, asuntos ambientales o economía local, entre otros). Consecuentemente, lo vecinal fragmentado tiene

---

1 Una versión previa de este trabajo fue publicada el año 2018 en *POLIS, Revista Latinoamericana*, 49, pp. 55-78.

\* Universidad Católica del Maule –Centro de Estudios Urbano Territoriales– (CEUT).

\*\* SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, Universidad Católica del Maule – Centro de Estudios Urbano Territoriales– (CEUT).

\*\*\* SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación.

un papel marginal en el modo en que las políticas urbanas y la acción del sector privado impactan y modifican los territorios.

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

Es importante recalcar que lo mencionado son *tendencias* de cambio, no modalidades asentadas. Las nuevas lógicas vecinales conviven, e incluso se mezclan con las antiguas, generando una suerte de transición desde el barrio, en tanto unidad autocontenida, al territorio vecinal, escala urbana mayor. Dado el predominio de una lógica de desarticulación y la ausencia de un marco institucional que promueva la acción articulada, los avances son frágiles. Se requiere, entonces, una plataforma de apoyo sobre la cual el potencial de acción colectiva se pueda desplegar. Por ejemplo, una nueva ley de juntas de vecinos; una ley de participación en la gestión pública que reconozca la escala subcomunal como un espacio de derecho constitutivo de las transformaciones del territorio; y, ciertamente, una ley orgánica de municipalidades que dé importancia efectiva a procesos participativos territorializados en instancias de diseño e implementación de instrumentos de planificación comunal.

### **La fragmentación de lo vecinal en Chile**

Hasta 1973, en Chile, la producción de lo vecinal estuvo vinculada a un proceso ascendente de organización social que se consagró en la Ley de Juntas de Vecinos del año 1968 (Ley 16.880, de Organizaciones Comunitarias). Esta ley reconoció y otorgó estatus jurídico a una realidad previamente existente (Delamaza, 2016).

En esta línea, igualó la escala territorial con la organizacional: por cada unidad vecinal<sup>2</sup> estableció la existencia de solo una organización de vecinos, lo que le daba legitimidad para actuar en representación del conjunto de los habitantes. Y junto con ello, asignó a esta organización atribuciones en la promoción de procesos asociativos y en la planificación del territorio.

El proceso de constitución de lo vecinal se modificó bruscamente luego del golpe militar. Las organizaciones fueron intervenidas, se instalaron dirigentes designados y se promovió un clientelismo asociado al nuevo rol de las municipalidades (Delamaza, 2016; Valdivia, 2012). Al finalizar la dictadura, se realizó una modificación aparentemente menor de la Ley de Juntas de Vecinos (Ley 18.893, sobre organizaciones comunitarias territoriales y funcionales, de 1989) según la cual se autorizó la existencia de varias juntas dentro de los límites de la unidad vecinal. Así, si en la ley de 1968 la organización política estaba ligada a un territorio específico, con la modificación de 1989, se promovió la formación de varias juntas de vecinos en un mismo territorio. Esto obviamente implicó una atomización de la organización popular (Drake & Jaksic, 1999) y, junto con ello, la desarticulación política entre la organización vecinal y su territorio de representación. Tuvo, además, entre sus consecuencias, el reforzamiento de las lógicas clientelares promovidas durante la dictadura.<sup>3</sup>

La fragmentación de lo vecinal continuó y se reforzó durante los gobiernos democráticos a través de tres estrategias: la privatización y la descolectivización del acceso a la vivienda (Gurovich, 2014); la proliferación de fondos concursables en torno a los cuales compiten organizaciones de un mismo territorio (Delamaza, 2004; Espinoza, 2004); y la consagración del barrio —en tanto espacio separado de los procesos urbanos mayores— como escala de gobernanza e intervención válida para enfrentar la exclusión social y la regeneración urbana a través de programas focalizados (Forrest, 2008; Tapia, 2016). Estos programas optan por enfrentar el tema de la pobreza y la desigualdad centrándose en el barrio y

---

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

3 La actual Ley de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias (Ley 19.418, de 1996) tiene las mismas debilidades de la promulgada en 1989: no reconoce la escala vecinal-territorial, promueve la fragmentación de las organizaciones vecinales, estimula la competencia por la obtención de recursos públicos, no otorga representatividad territorial a las juntas de vecinos y, con ello, les resta legitimidad y contenido político. La Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, de 2011, tampoco define mecanismos pertinentes para el nivel barrial-vecinal.

sus relaciones internas, lo que acarrea, como consecuencia, que no se aborden las lógicas urbanas que explican su condición (Madden, 2014). Junto con ello, operan a partir de una *lógica de contención*: contención espacial, por su carácter territorialmente focalizado; contención social, al intervenir con obras físicas y proyectos sociales en barrios pobres y potencialmente conflictivos; contención política, al delimitar la discusión sobre las desigualdades urbanas a un ámbito local y vecinal en clave barrial (Tapia, 2016). Políticamente, esto hace de los barrios espacios limitados que cuentan con mecanismos de participación restringida que coartan el poder vecinal. Peor aún, los partidos políticos no han tenido la capacidad (o el interés) de articular esta procesos de fragmentación.

La fragmentación de lo vecinal prevaleciente en los últimos cincuenta años en Chile ha dado origen a un escenario paradójico: si bien existe una dotación importante de organizaciones sociales comunitarias<sup>4</sup> en las que participa un número significativo de personas,<sup>5</sup> ninguna de ellas cuenta con suficiente poder como para modificar el territorio y los procesos de urbanización. A nivel nacional, las organizaciones sociales se encuentran entre las consideradas con menos poder (PNUD, 2004). En la Región del Maule, una encuesta de caracterización realizada en 2014 por el Centro de Estudios Urbano Territoriales (CEUT) de la Universidad Católica del Maule muestra que las organizaciones sociales son vistas como instituciones muy confiables, pero sin poder (CEUT, 2014). Otro aspecto interesante que muestra este estudio es que, de un conjunto de condiciones importantes para influir en las decisiones que se toman en las comunas, la considerada menos relevante es la participación en una organización comunitaria.

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

---

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

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

El déficit en materia de articulación asociativa y participación ciudadana en los procesos de desarrollo de los territorios de escala vecinal se expresa en un conjunto de obstáculos para una gobernanza a escala vecinal capaz de incorporar verdaderamente a los actores territoriales. De esta observación, se derivan tres corolarios.

- Se hace muy difícil la construcción de una visión integral del espacio vecinal.
- Los actores vecinales no llegan a ser agentes con capacidad para actuar sobre problemas de alcance territorial (e.g., conectividad, mayor espacio público, equipamiento e infraestructura o urgencias ambientales, entre otros).
- Al producir una demanda fragmentada, las organizaciones vecinales no logran constituirse como una contraparte que oriente, movilice y tensione la acción pública hacia el mejoramiento de su gestión.

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

### **Experiencia de las mesas territoriales en Talca**

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

En el marco de una débil planificación y regulación de los mercados urbanos, en Talca se han venido produciendo nuevos problemas: pérdida creciente de la eficiencia del transporte público y privado, aumento de la contaminación atmosférica,<sup>6</sup>

---

6 En el año 2009, las autoridades sectoriales de Talca declararon la ciudad como zona saturada.

incremento del comercio informal,<sup>7</sup> pérdida de patrimonio arquitectónico y cultural, proliferación de sitios eriazos y déficit de áreas verdes, crecientes procesos de conurbación que impactan en estructuras administrativas poco adecuadas,<sup>8</sup> aumento de la percepción de inseguridad e incremento de la segregación social y espacial (Boyco & Letelier, 2010; Letelier & Boyco, 2011). Muchos de estos problemas se agudizaron producto de las políticas de reconstrucción implementadas tras el terremoto de febrero de 2010. Las medidas entonces implementadas se han concentrado básicamente en facilitar la operación del mercado privado de la vivienda, provocando el aumento de la segregación (Letelier & Irazábal, 2017; Rasse & Letelier, 2013).

Pese a la creciente desigualdad urbana y social, en Talca, las decisiones y la inversión pública no han logrado “equiparar la cancha”.<sup>9</sup> Por el contrario, muchas veces la política pública reproduce e incluso profundiza las diferencias entre territorios. Esta realidad se constata en aspectos tan simples como la calidad diferenciada de los paraderos de movilización colectiva o de la iluminación de las calles. Líderes y dirigentes atribuyen al modelo socioeconómico neoliberal la desigualdad de condiciones en que viven los habitantes de la ciudad y, sin vacilar, concluyen que la acción del Estado y las políticas públicas potencian esta situación (Ciclo Formativo 2014).<sup>10</sup>

### **El programa Territorio y Acción Colectiva (TAC)**

En este contexto y observando la fragmentación y debilidad de las organizaciones vecinales, el programa Territorio y Acción Colectiva (TAC)<sup>11</sup> se propuso fortalecer la articulación territorial y la capacidad de acción en torno a agendas colectivas de desarrollo de mayor escala, autogeneradas por

---

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

8 La conurbación formada entre la ciudad de Talca y la comuna de Maule es la más extensa y compleja de la región.

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

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

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



los propios vecinos y actores locales, y negociadas con las autoridades. A través de cuatro componentes —formativo, asociativo, político y comunicacional—, las comunidades problematizaron su realidad y su territorio, adquirieron información y conocimiento técnico y político, analizaron y conocieron su posición y situación en el contexto mayor de una ciudad intermedia, crecientemente segregada. A su vez, a través de acciones comunitarias, como fiestas y ferias barriales, reforzaron elementos identitarios; a través de la constitución de mesas de trabajo o mesas territoriales, impulsaron un vínculo dialógico con la autoridad en torno a sus agendas construidas colectivamente y, a la vez, promovieron, participaron y controlaron iniciativas públicas de desarrollo de sus territorios. El componente comunicacional, en tanto, permitió a estas comunidades posicionar el proceso en un territorio urbano mayor, reforzando así la autoestima y la legitimidad de su acción colectiva vecinal. En el proceso, las tres mesas territoriales constituidas identificaron problemas comunes y se dispusieron a trabajarlos de manera conjunta.

El proceso de acompañamiento se inició en marzo de 2014 y finalizó en diciembre de 2017. En los tres territorios se estableció un acuerdo inicial entre sus organizaciones ciudadanas y el consorcio de dos organizaciones no gubernamentales y una universidad. Este acuerdo implicaba que las ONG y la universidad aportarían formación y acompañamiento técnico para desarrollar un proceso de diagnóstico, articulación e incidencia territorial, y que las organizaciones se dispondrían a participar como corresponsables del proceso. En este sentido, esta iniciativa cabe dentro de lo que puede entenderse como un proceso de Investigación Acción Participativa (IAP).

La experiencia se desarrolló en tres territorios:

- Las Américas, sector socialmente homogéneo, compuesto por doce conjuntos y *blocks* de viviendas sociales construidos entre los años 1990 y 2000, como resultado de un proceso de expansión de la ciudad hacia zonas periféricas.
- El Territorio 5, sector conformado por diecinueve villas cuyo origen se remonta a la lucha que un grupo de familias desplegó en los años setenta para mantenerse en un terreno que se pretendía destinar a funcionarios de las Fuerzas Armadas. Entonces, las familias consiguieron quedarse y obtuvieron apoyo para mejorar sus viviendas y el entorno. A partir de este hito, se produjeron nuevos procesos de expansión; los últimos fueron dos

erradicaciones de campamentos levantados en la década del 2000 y un traslado centro/ periferia y campo/ ciudad ocurrido como consecuencia de la construcción de nuevos conjuntos de vivienda para damnificados por el terremoto del año 2010.

- Unidad Vecinal 46, sector amplio ubicado en el norte de la ciudad de Talca, compuesto por dos grandes grupos de poblaciones: uno más antiguo, creado entre los años cincuenta y ochenta; y otro más reciente, construido entre los noventa y los dos mil. En el territorio habitan familias de sectores socioeconómicos medio-bajos y medios. En general, posee un mayor capital cultural que Las Américas y el Territorio 5, pero su densidad organizacional es mucho menor.

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

### **Enfoque de la intervención**

Los dos conceptos estructurantes de la experiencia del TAC son territorialidad y autogestión en la escala vecinal. La territorialidad se define como el grado de control que una persona o grupo, étnico o social, tiene sobre una porción de espacio geográfico (Montañez, 1997). Con este concepto se alude al proceso en que los actores incrementan sus capacidades de incidir sobre un determinado espacio y, con ello, dan lugar a un territorio —sinónimo de un espacio social y políticamente construido—. La territorialidad alude a una mediación simbólica, cognitiva y práctica entre la materialidad de los lugares y el actuar social en los procesos de transformación territorial (Dematteis & Governa, 2005).

El incremento de la territorialidad se entiende en función de dos procesos. Primero, uno de reconstrucción social del territorio, es decir, un proceso en el cual los sujetos problematizan las fronteras político-administrativas y organizacionales sobre las que tradicionalmente han ordenado su acción —generalmente estas fronteras han sido naturalizadas por la concepción de barrio encapsulado—. A través de este proceso, se redefinen los límites espaciales para que emerja un espacio vecinal complejo y un actor social capaz de actuar en él.

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

La segunda condición que reclama la territorialidad es el fortalecimiento de la autogestión vecinal. Esto implica un proceso en que las personas incrementan su manejo de las decisiones colectivas en lugar de entregarlas enteramente a las instituciones gubernamentales y sus funcionarios (Lefebvre, 1970). En esta concepción, la autogestión no solo se entiende como obrar por los propios medios, o ser independiente de cualquier financiamiento externo, sino también —y sobre todo— conducir, de manera activa, los procesos a través de los cuales la gestión y la inversión pública producen el espacio urbano. De acuerdo con esta premisa, es imperioso que las personas desarrollen la capacidad de traducir sus experiencias cotidianas hacia el ámbito de lo técnico y lo político, y que de ese modo se habiliten para desempeñar un papel central en la orientación de la acción gubernamental.

### **Componente formativo: desarrollo de competencias de análisis crítico territorial en pobladores**

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

El componente formativo del TAC tuvo como estrategia problematizar las nociones de ciudad, territorio y población/ villa, sus relaciones y la forma en que son producidas y transformadas. Para ello se combinó la revisión de conceptos con un proceso de diagnóstico sociourbano participativo que

incorporó, especialmente, las técnicas de mapeo colectivo y de visitas guiadas a la ciudad y a los territorios. Por otro lado, el componente formativo se valió del proceso mismo de articulación para introducir y reforzar capacidades de trabajo colectivo y de negociación.

Consecuentemente, la formación se estructuró en torno dos tipos de ciclos: ciclos anuales comunes a todas las mesas territoriales y ciclos cortos cuyo fin era reforzar y apoyar momentos específicos del proceso en cada zona. Se empleó material didáctico propio: módulos de formación, buenas prácticas de acciones colectivas y ciudadanas sistematizadas, y cápsulas audiovisuales que recogen las experiencias de los participantes en el proceso.

El resultado que se logró en este componente es que grupos de vecinos, líderes y dirigentes de un mismo territorio adquirieran competencias técnicas y políticas para reconocer la ciudad y sus territorios como una construcción social en la que inciden diversos actores con distintos grados poder. También, consiguieron romper el mapa cognitivo que los contenía en sus propias villas y poblaciones, y construir una imagen del territorio mayor del que formaban parte. Con ello, pudieron identificar problemas, potencialidades y actores relevantes. La nueva escala territorial permitió, a su vez, que se visibilizaran aspectos que, a nivel de población o villa, no eran perceptibles: la mala conectividad con el resto de la ciudad, el déficit de equipamiento, los problemas ambientales y de espacio público, la infraestructura vial y la dotación de servicios, entre otros. El estándar urbano se comenzó a comparar no con el de la población vecina, sino con el de distintos sectores de la ciudad. Estos aspectos, entre otros, complejizan la relación con lo público ya que los sujetos toman conciencia de que la solución no pasa solo por una gestión puntual (e.g., la poda de un árbol o el recambio de un foco de las luminarias), sino por revisar marcos presupuestarios, competencias institucionales y derechos vulnerados, entre otros aspectos dignos de considerarse.

### **Componente asociativo: articulación de acción colectiva territorial en torno a una imagen común del territorio**

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

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

En concreto, se estimuló la creación de un espacio de coordinación, la mesa territorial. Este espacio estuvo conformado por líderes, dirigentes y vecinos de diversas organizaciones del territorio, y se definió como una instancia de coordinación informal de diversas expresiones asociativas y de actores individuales del territorio. La mesa, por supuesto, no buscaba reemplazar a las organizaciones formalmente constituidas. De este modo, la mesa se transformó en un actor colectivo que se apropió del diagnóstico realizado, impulsó el plan de acción definido y protagonizó espacios de diálogo y trabajo con autoridades gubernamentales.

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

De manera complementaria a la iniciativa de los integrantes de la mesa, se realizó un conjunto de acciones comunitarias que reforzaron los elementos identitarios que promovieron la construcción de un “nosotros” y, también, el ingreso de nuevos actores a la misma mesa.

En distintos momentos del proceso, cada mesa territorial redactó y presentó una cuenta pública a los habitantes y actores de su territorio vecinal. Asimismo, en lo sucesivo, siguieron realizando evaluaciones de su plan de acción y de las dinámicas de funcionamiento del colectivo, hasta que, finalmente, se incorporaron los ajustes propuestos por ellas.

### **Componente político: construcción de una agenda territorial y su activación ante las instituciones**

Estas mesas territoriales son exigentes, porque establecen periodos de evaluación, periodos de concreción y es una forma de mantener a la autoridad pendiente de todos los temas. (Autoridad regional).

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

La estrategia de implementación del componente político del TAC contempló diversas actividades diseñadas para priorizar problemáticas surgidas en los diagnósticos y favorecer el encuentro de los actores comunitarios e institucionales atingentes al territorio. La primera de ellas fue una presentación del diagnóstico sociourbano a las autoridades municipales y/ o regionales. En esta reunión se estableció un acuerdo marco de trabajo en conjunto, que permitió que se replicaran reuniones más específicas con el objetivo de presentar los planes formulados por la mesa territorial y negociar agendas en cada uno de los ámbitos de interés. Finalmente, se definieron criterios para el seguimiento de compromisos suscritos entre las autoridades y la mesa. Consecuentemente, a esta última se le realizó un acompañamiento para el ejercicio del control ciudadano activo.

Efectivamente, la base para la activación de la agenda territorial fue el conocimiento y la capacidad de orientar hacia el sector público las demandas desarrolladas por los miembros de las mesas. Esto fue lo que permitió traducir el malestar cotidiano a un lenguaje con mayor contenido técnico y político, e incrementar el repertorio de recursos disponibles: redes, contactos, conocimientos, y capacidad de convocatoria, entre otros. Asimismo, las mesas han ampliado la posibilidad de interlocución y el relacionamiento simétrico de la comunidad con las autoridades. A la vez, un contacto más horizontal y continuo con los tomadores de decisiones políticas les ha permitido adquirir mayor comprensión de las lógicas de la acción pública. Todo esto facilita la moderación y el procesamiento de las expectativas de la comunidad en relación con los tiempos de los procesos de gestión e inversión pública.

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

### **Componente comunicacional: posicionamiento del proceso en el territorio urbano mayor (transversal)**

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

### **Impactos de las mesas territoriales**

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

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

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

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

El fortalecimiento de la acción colectiva ha tenido impactos muy concretos en la orientación de la acción y en la inversión pública en los territorios. Efectivamente, las mesas territoriales han conseguido imponer una agenda a los decisores, y en torno a dicha agenda, se ha implementado un conjunto muy importante de acciones (e.g., mejoramiento de espacios públicos, creación de nuevas áreas verdes, instalación de nuevo equipamiento comunitario, programas de mejoramiento de viviendas, y revisión y redefinición de los recorridos del transporte público, entre otras).

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

La primera de ellas es la construcción del parque denominado, provisionalmente, 17 Norte, y que comprende una extensión de doce mil metros cuadrados y una inversión cercana al medio millón de dólares. Por parte de la municipalidad, este proyecto implicó la aprobación de una inversión que no estaba considerada inicialmente en el presupuesto y, más relevante aún, consiguió que se modificara la lógica tradicional de inversión, centrada en intervenciones puntuales en villas y poblaciones —práctica que suele verse como más rentable en términos electorales—. Para los vecinos y sus organizaciones, el desafío fue también cambiar la lógica de reparto o competencia entre barrios para imaginar un proyecto de inversión a escala mayor. Por otro lado, hubo que consensuar la localización del nuevo parque: ¿dónde emplazarlo para producir un impacto equitativo en el territorio? La decisión que tomó la mesa territorial fue ubicarlo en un largo sitio eriazo que hacía de barrera entre la parte más antigua del territorio y la más nueva. Se buscó, con esto, “suturar” una división que, según se veía, corría el riesgo de profundizarse. La localización de la inversión implicó una señal muy importante de articulación con la parte más pobre del territorio. Finalmente, estuvo el diseño que también fue comandado



por los vecinos y por técnicos que ellos mismos propusieron. Hoy día, la construcción está en pleno desarrollo.

La segunda iniciativa contemplada es un plan maestro de recuperación urbana de Las Américas (Plan Las Américas). Este territorio es el que presentaba más problemas, tanto en términos de vivienda como de espacio público y conectividad. Durante muchos años, se habían venido haciendo intervenciones menores y parciales que en nada contribuían a modificar el déficit urbano estructural del territorio. La mesa territorial logró cohesionar a las organizaciones detrás de una sola demanda: una regeneración urbana integral que considerara soluciones de fondo en todas las áreas identificadas en el diagnóstico participativo. La mesa fue capaz de movilizar la decisión del Ministerio de Vivienda y de mostrar la intensidad de los problemas urbanos. También consiguió situarse como un socio solvente, capaz de organizar su propia demanda y de producir los insumos necesarios para que la intervención pública fuese efectiva. El plan fue diseñado durante 2016 y ya se han comenzado a ejecutar las primeras inversiones programadas.

Finalmente, debe subrayarse el hecho de que las tres mesas territoriales están iniciando una articulación entre sí. Las actividades formativas del TAC les permitieron visualizar no solo sus propias villas y poblaciones en un contexto geográfico mayor, el sector norte de Talca, sino también todo este sector en relación con la ciudad. Así, pues, han logrado identificar problemáticas comunes que reclaman soluciones colaborativas. Si en su momento los diagnósticos sociourbanos de cada territorio movilizaron la agenda de las mesas, ahora, a una escala territorial mayor, dos prioridades muy sentidas empiezan a movilizar a las tres mesas en conjunto: los canales de agua que atraviesan sus territorios (con severos daños al medioambiente, amenaza de inseguridad y peligro de accidentes), y la ausencia de conectividad oriente/ poniente de todo el sector norte de Talca (esta situación, por un lado, desvincula los territorios entre sí y, por otro, incrementa los tiempos de viaje de sus habitantes).

A través del trabajo de las mesas, se ha tomado conciencia de que estos problemas vividos en los territorios involucrados son asuntos de la ciudad. Con apoyo del equipo técnico del TAC y el uso de las propias redes de los delegados de las tres mesas, sus participantes empiezan a reunirse y a recorrer las zonas críticas. Se generan, así, diálogos e intercambios de información con profesionales externos ad hoc; se solicita, cada vez más, información en organismos públicos y en la propia municipalidad. Todos juntos comprenden que deben convivir

amablemente con los canales y no solo exigir su entubamiento, y comienzan a conocer soluciones técnicas viables; más aún, se preparan para desarrollar iniciativas para que los vecinos no arrojen desechos a los canales. Los delegados lograron tener una reunión con la Dirección de Vialidad, del Ministerio de Obras Públicas, que —entre otros— les informó sobre las funciones que cumple esa repartición, el tipo de obras urbanas que está a su cargo y las posibilidades que suscita el diálogo bilateral. Por sus implicancias en la configuración de la ciudad, estos actores sociales dialogaron ya sobre la importancia de la participación ciudadana al momento en que se discute y zanja el plan regulador de la comuna. Finalmente, conocieron el trazado de un proyecto urbano en carpeta: el Proyecto Bicentenario que en un par de años contribuirá a aliviar la conectividad del sector a través de la calle 21 Norte.

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

### **Del barrio al territorio vecinal**

Actualmente, las organizaciones vecinales, en tanto instancias de representación y participación, atraviesan una crisis. No obstante, siguen siendo uno de los espacios más importantes de aprendizaje cívico y de solidaridad territorial que conoce la sociedad chilena. Según lo revisado, resolver esta paradoja y “oxigenar” los espacios vecinales implica cambiar de escala, ampliar la mirada y las conversaciones, y experimentar la capacidad de incidir en las transformaciones del territorio. Este tipo de apertura contribuiría, significativamente, a transformar los mapas mentales a través de los cuales se entiende la práctica vecinal.

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

Es importante precisar que, en este contexto, no solo los sujetos vecinales modifican sus marcos de acción, también lo hacen los actores públicos que experimentan nuevas prácticas de relacionamiento con la comunidad —así, ya no existe un sujeto receptor pasivo, sino dos agentes activos—. En este sentido, el caso analizado permite vislumbrar experiencias instituyentes de nuevas prácticas en la relación entre los actores del barrio y el Estado (Castoriadis, 1975). Esto es muy significativo porque evidencia un amplio margen para el encuentro entre los territorios vecinales y las políticas urbanas. Dicho de otro modo, el incremento de la capacidad de acción colectiva de los territorios ha sido un insumo bien recibido por las políticas urbanas. Esto no significa ausencia de tensión en la relación con el Estado, pero se va acumulando evidencia de que en el mediano plazo todos los involucrados han ido ganando. No es posible saber aún hasta qué punto el incremento del poder vecinal dejará de ser solo un ingrediente positivo del proceso de gobernanza y se transformará en algo molesto o resistido por el poder político. Sí es claro que, hoy en día, salvo excepciones, lo vecinal tiene casi nulo protagonismo en la forma en que se toman las decisiones que definen el futuro de las ciudades; y, a partir del caso revisado, también parece factible que esta tendencia se modifique.

De hecho, la difusión de los logros de las mesas territoriales a través de la prensa, medios de comunicación alternativos y redes sociales, empieza a motivar a otros sectores de la ciudad para replicar el camino. Las consignas “trabajo territorial” y “mesas de trabajo” están circulando cada vez más profusamente y empiezan a entenderse como alternativas a la crisis de lo vecinal. Lo que está detrás de esto es un acción colectiva, un diálogo más simétrico con las autoridades, un afán por orientar la inversión pública y estimular la participación.

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

Son evidentes los logros materiales y comunitarios que exhiben las experiencias revisadas. Sin embargo, al no existir un marco institucional que promueva la acción articulada en el territorio, los procesos de transformación conllevan un desgaste muy importante para los actores y los resultados que generan son todavía frágiles. Se trata, pues, de un proceso difícil y desgastante, sobre todo para sus dirigentes. Se requiere, por tanto, una plataforma de apoyo legislativo sobre la cual el potencial de acción colectiva se pueda desplegar de manera sostenida.

## Referencias

**Boyco, P. & Letelier, F.** (2010). La ciudad intermedia neoliberal y sus desafíos políticos pos-terremoto. *Temas Sociales*, 68. Santiago de Chile: Ediciones SUR. Recuperado de <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=914>

**Castoriadis, C.** (1975). *La institución imaginaria de la sociedad*. Buenos Aires: Tusquets Editores.

**Centro de Estudios Urbano Territoriales (CEUT).** (2014). *Encuesta de caracterización región del Maule*. Talca: CEUT.

**Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil.** (2017). *Informe Final: Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Recuperado de <http://consejoparticipacion.cl/content/uploads/2017/01/informe-final.pdf>

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

**Delamaza, G.** (2016). Una mirada a los procesos de acción colectiva en Chile. En P. Boyco, F. Letelier & J. Gualteros (eds.), *Acción colectiva, articulación y territorio. Notas del Seminario-Encuentro ACT 2015* (Talca, 12 y 13 de diciembre 2015) (pp. 4-7). Santiago de Chile: Ediciones SUR. Recuperado de <http://bit.ly/2zNTXcI>

**Dematteis, G. & Governa, F.** (2005). Territorio y territorialidad en el desarrollo local: La contribución del modelo SLoT. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39, 31-58. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1161234>.

- Drake, P. W. & Jaksic, I.** (1999). *El modelo chileno: Democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago de Chile: Ediciones LOM.
- Espinoza, V.** (2004). De la política social a la participación en un nuevo contrato de ciudadanía. *Política*, 43, 143-183. Recuperado de [http:// www.redalyc.org/articulo.oa?id=64504307](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64504307)
- Forrest, R.** (2008). Who cares about neighbourhoods? *International Social Science Journal*, 59(191), 129-141. doi: 10.1111/ j.1468-2451.2009.00685.x
- Gurovich, A.** (2014). El desarrollo del paradigma neoliberal en la experiencia urbanística chilena. En E. López-Morales, C. Arriagada, P. Jirón & H. Eliash (Eds.), *Chile urbano hacia el siglo XXI: Investigaciones y reflexiones de política urbana desde la Universidad de Chile* (pp. 52–57). Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Lefebvre, H.** (1970). *La revolución urbana*. Madrid, España: Alianza.
- Letelier, F.** (2017). *El barrio en cuestión: Fragmentación y despolitización de la vida urbana vecinal en la era neoliberal*. Manuscrito no publicado, Facultad de Geografía e Historia, doctorado en geografía, planificación territorial y gestión ambiental, Universidad de Barcelona, España.
- Letelier, F. & Boyco, P.** (2011) *Talca posterremoto: Una ciudad en disputa. Modelo de reconstrucción, mercado inmobiliario y ciudadanía*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- Letelier, F. & Boyco, P.** (2014). *Orientando la acción pública desde la base*. Talca: Ediciones SUR.
- Letelier F. & Irazábal, C.** (2017). Contesting TINA: Community planning alternatives for disaster reconstruction in Chile. *Journal of Planning Education and Research*, 38(1), 67-85. doi: 10.1177/0739456X16683514
- Madden, D. J.** (2014). Neighborhood as spatial project: Making the urban order on the downtown Brooklyn Waterfront. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(2), 471-497. doi: 10.1111/1468-2427.12068
- Montañez, G.** (1997). *Geografía y ambiente: Enfoques y perspectivas*. Santafé de Bogotá: Ediciones Universidad de la Sabana.
- Park, Y. & Rogers, G. O.** (2014). Neighborhood planning theory, guidelines, and research: Can area, population, and boundary guide conceptual framing? *Journal of Planning Literature*, 30(1), 18-36. doi: 10.1177/0885412214549422

**Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Chile.** (2004). Desarrollo humano en Chile: El poder para qué y para quién. Santiago de Chile: PNUD. Recuperado de <https://bit.ly/2ucnUwq>

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

**Rasse, A. & Letelier, F.** (2013). El proceso de reconstrucción de viviendas en el centro de Talca: Fotografía a dos años de la catástrofe. *INVI*, 28(77), 139-164. doi: 10.4067/S0718-83582013000100005

**Sabatini, F., Cáceres, G. & Cerda, J.** (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *EURE*, 27(82), 21-42. Recuperado de <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1258>

**Tapia, V.** (2016). *Geografías de la contención: Políticas de escala barrial en el Chile post dictadura (1990-2014)* (Tesis de doctorado en Geografía, planificación territorial y gestión ambiental no publicada). Universidad de Barcelona, España.

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





*Trabajo de mapeo comunitario. Archivo Programa Territorio y Acción Colectiva (TAC).*



Testimonios  
y  
Reflexiones



*Cerro Florida en Valparaíso, 1968. Museo Histórico Nacional.*

# Historia e importancia de movimientos vecinales en Valparaíso

*Jorge Sharp F.\**

## **Una memoria imborrable**

Valparaíso es un lugar único y excepcional en Chile, una ciudad cuya personalidad está en gran parte construida, precisamente, por el amplio, diverso y potente trabajo vecinal que existe a lo largo de todos sus cerros.

En Valparaíso la organización vecinal ha estado presente en todos los momentos de la historia de la ciudad. En los últimos cien años, esta ha sido una constante que ha ido más allá de las leyes o de los instrumentos jurídicos que se pudieron haber dictado en algún momento por parte del Estado como, por ejemplo, la Ley de Juntas de Vecinos, que en este momento conmemora sus cincuenta años.

Así, la organización vecinal comunitaria estuvo presente en los inicios de los años 20 y 30 del siglo XX y, desde sus orígenes, fue el principal instrumento que tuvo la clase obrera porteña para resolver problemas de vivienda y sanidad, y para poder hacerse representar frente a las autoridades del Estado. La organización vecinal también jugó un papel importante en el crecimiento y la expansión de la ciudad. Sectores de Placeres o de Barón, que a partir de una reciente modificación parcial del plan regulador vinimos a reconocer como zonas de conservación histórica, fueron poblaciones que se construyeron durante los años 50 y 60, precisamente, gracias al trabajo de las juntas de vecinos.

Son numerosos los hitos de esta historia comunitaria. Tenemos, por ejemplo, en el cerro Esperanza, las juntas de vecinos N°1 y N°2, que tienen ya más de noventa años. Después, en las décadas de 1960 y 1970, esas y otras juntas vecinales fueron protagonistas de los proyectos de cambio que existieron a lo largo del país. Más tarde, durante la dictadura, las organizaciones territoriales y vecinales, independientemente de la intervención que en ellas realizó el Estado, fueron puntales de lucha y de la resistencia librada en contra del dictador Pinochet.

---

\* Abogado, alcalde de Valparaíso.

## **Bajo el alero de un tradición**

En este escenario histórico, lo que hemos intentado hacer desde nuestra gestión, desde la alcaldía ciudadana —hace un año y medio—, es precisamente poner a la municipalidad al corriente de esa trayectoria histórica de la organización vecinal, trayectoria que en todo momento ha estado comprometida tanto con temas de carácter nacional como con aquellos que atañen a la ciudad misma.

A mi juicio, si esta ciudad no tiene más problemas de los que hoy día ya tiene, en muy distintos ámbitos, es porque justamente, desde abajo, la gente ha aguantado. Sí, la gente, desde abajo, es la que ha resistido; la gente, desde abajo, es la que se ha rebelado ante malos políticos y, sobre todo, ante malas políticas. Nuestra primera misión ha sido, pues, intentar compaginar el trabajo diario de esta alcaldía ciudadana con una tradición que durante casi un siglo ha hecho posible la organización vecinal en Valparaíso.

## **El pilar de una gestión ciudadana**

Quizá el puntal más claro de nuestro trabajo de gestión, amparado en la tradición vecinal de Valparaíso, ha sido el proceso de modificación parcial al plano regulador de la ciudad. En diversos sectores de la ciudad, aproximadamente equivalentes a un tercio del territorio de la comuna de Valparaíso —estamos hablando de Barón, Esperanza, Placeres, Rodelillo, Rocuant, San Roque, Florida y Mariposa—, el plan regulador no contemplaba una norma de altura, por tanto, las inmobiliarias tenían la posibilidad de construir torres de hasta veintiocho pisos. Con la modificación que aprobamos hace muy poco en el Concejo Municipal, hoy esa realidad es completamente distinta. La construcción va a estar, de ahora en más, limitada en algunos sectores a dos pisos, y en otros a tres o cuatro pisos.

La construcción de la propuesta que impulsó la alcaldía ciudadana —como también las condiciones de trabajo y presión política que hubo que implementar para poder sacarla adelante— tuvo como protagonista a la comunidad, a la organización vecinal. Es decir, la organización vecinal tuvo la madurez, la capacidad necesaria para construir una propuesta y, también, para garantizar política y socialmente su cumplimiento.

### **Iniciativas comunitarias**

Un segundo y muy interesante pilar de gestión, tanto de la alcaldía como de las organizaciones vecinales, es el desafío de convertir a la salud en un derecho. Por lo mismo, en este ámbito tenemos varias iniciativas que han sido desarrolladas desde las organizaciones vecinales. Me refiero, particularmente, a la creación de farmacias populares. La Municipalidad de Valparaíso va a ser la única de Chile con una red de cuatro farmacias. Con mucho orgullo decimos que en Laguna Verde, un sector al sur de la ciudad, la segunda farmacia popular que inauguramos como parte de este plan ya se encuentra operativa en la sede vecinal N° 137, Señora Grecia. Es importante destacar que esta es la primera farmacia popular del país que se abre en una sede vecinal. Como siempre repetimos, nosotros no vinimos a inventar nada, porque los vecinos de la ciudad siempre han tenido claro hacia dónde quieren conducir los destinos de Valparaíso. Lo que estamos haciendo es, en definitiva, poner al día a la municipalidad con un trabajo histórico que ha tenido por décadas a las juntas de vecinos como sus principales motores.

### **Una mirada al contexto nacional**

En Chile la construcción popular vecinal que se fue tejiendo durante todo el siglo XX es una de las razones por las cuales gobiernos de cambio, como el de Allende, pudieron llegar al poder. La Unidad Popular fue mucho más que la unidad de los partidos, no fue una “sopa de siglas” —como se suele caricaturizar—. La Unidad Popular fue una construcción territorial, vecinal, surgida desde la base de la sociedad chilena. Lo que hizo la dictadura a través de las municipalidades, durante los años 80, principalmente fue intervenir las juntas de vecinos y transformarlas en espacios de contención social. Para ello, instaló una lógica de asistencia en la relación vecino-institución pública. Esa lógica impuesta por la fuerza se oponía a lo que históricamente acostumbraban las juntas de vecinos y organizaciones vecinales, es decir, se oponía al empoderamiento de la ciudadanía. Creo, además, que esa lógica se mantuvo de manera incólume, salvo ciertas excepciones, durante toda la década de los noventa.

Ahora bien, si uno revisa el ciclo de movilizaciones de los últimos doce años, se puede observar que muchos de los levantamientos que se han producido, en términos territoriales, han tenido como protagonistas a muchos dirigentes

vecinales. Estoy hablando de Magallanes, de Aysén, de Freirina, de Calama; estoy hablando de todos aquellos territorios que se han alzado frente a un modelo de desarrollo económico que suele proponer una forma de producción distinta de la voluntad de la comunidad.

Me parece que lo que hacemos desde la alcaldía ciudadana, más allá de decir que puede ser un modelo exportable o no —eso cada quien podrá analizarlo—, es volver a concebir la institucionalidad comunal como un instrumento de la gente. El gobierno comunal debe ser un instrumento para resolver los problemas de la ciudad, pero también debe servir como un instrumento para planificar la ciudad. Debe, por ende, ser una herramienta que permita a los vecinos mismos producir una forma de ciudad distinta. Y cuando hablo de producir una forma de ciudad distinta hago referencia a que la municipalidad debe ser, a su vez, un instrumento para que las juntas de vecinos y las organizaciones ciudadanas, el tejido social en su conjunto, puedan producir relaciones sociales, comunitarias, culturales, económicas, políticas, distintas a las que propone el modelo neoliberal imperante.

### **El peso de la ley**

A nuestro juicio, es urgente de desarrollar un proceso que hasta la fecha no ha tenido la importancia que corresponde en las fuerzas políticas del país. Me refiero a la necesidad de entender la democracia más allá del acto electoral; de entenderla, en definitiva, como una forma de redistribución del poder que se gesta desde las bases de la sociedad chilena. Creo que lo que hoy requerimos es una legislación —en términos legales y constitucionales— que *democratice* a la sociedad chilena desde sus cimientos. Y esa democratización pasa por generar condiciones para que las comunidades puedan empoderarse en la gestión y en las decisiones más importantes de su barrio y de su ciudad. Dicho de otra forma, lo que tenemos que hacer es, en suma, constituir al habitante del territorio y sus organizaciones en actores soberanos en la definición del futuro de su territorio. La discusión del plan regulador, por ejemplo, ya no debe ser una decisión que dependa exclusivamente del alcalde o de los concejales. O, mejor aún, la comunidad debería jugar un rol activo en el diseño de los presupuestos comunales.

No son pocas las experiencias que existen en el contexto latinoamericano. En Brasil, sin ir demasiado lejos, existen muchas. Es posible, también, impulsar determinadas políticas sociales, como salud o vivienda, desde el diálogo con los comités de vivienda o con las organizaciones vinculadas al mundo de la salud,

como los consejos de salud presentes en cada uno de los CESFAM. Todas estas son estrategias posibles de descentralización que, más allá de traspasar facultades a los municipios, buscan evitar la atomización de la gestión comunal al traspasar facultades a la gente.

### **El legado de la dictadura**

La dictadura impulsó transformaciones culturales, sociales y comunitarias de un impacto tal que solo cuando se tiene el problema de frente, uno puede entender su real magnitud. Creo que, efectivamente, hoy día hay un debate que se está instalando sobre la relación entre la política y las bases sociales, aunque todavía sin la fuerza que corresponde. Creo que la política, en general, se construyó durante muchos años completamente desapegada de las organizaciones sociales que le dan vida a los distintos rincones de este país. Efectivamente, cuando decimos que tenemos que terminar con el legado de la dictadura, no solamente estamos hablando del legado político y económico, sino que también estamos señalando el legado territorial. Para alentar la discusión y el cambio es clave partir por una acción esencial: reconocer, legalmente, que en cada jurisdicción solo debe existir una organización vecinal encargada de representar la voluntad de todos los vecinos. Hay que evitar la atomización y promover, a partir de un proceso democrático, la representación de todos los actores de la vida vecinal.

### **Actores ciudadanos**

Más allá del neoliberalismo, debemos construir un esquema de desarrollo equitativo, solidario, armónico y justo, donde todos podamos impulsar cambios efectivos. Un cambio de esquema de esta naturaleza permitirá redistribuir la riqueza y abrir espacios de participación efectiva. La revisión y, tal vez, la refundación de instituciones es la garantía requerida para proyectar un Valparaíso posneoliberal.

Las instituciones que hoy tenemos siguen siendo parte de la herencia de la dictadura. Esta persistencia de la herencia dictatorial, en pleno siglo XXI, es inconcebible e inaceptable. El peso de la dictadura se hace evidente desde el esquema de estado unitario aún imperante hasta la falta de poder de las municipalidades. Ni hablar de la existencia de instituciones que son verdaderos cancerberos de la voluntad democrática, como el Tribunal Constitucional. O en

un ámbito menos discutido, resulta inconcebible que en nuestra democracia las personas que determinan la política financiera y económica del país no sean elegidas —piénsese en los consejeros del Banco Central, por citar un caso emblemático—. Los casos de corrupción que nos estremecen —incluido el escándalo suscitado en Carabineros de Chile— hablan de que las instituciones están muy atrasadas en cuanto al desafío de lo que hoy demanda la gente, los vecinos.

### **Afán de refundación**

Desde la experiencia de una alcaldía ciudadana, creo que la necesaria revisión y refundación de las instituciones nacionales pasa por un doble movimiento. Por un lado, depende de la conciencia que tomen las fuerzas políticas sobre la necesidad de impulsar —dentro del esquema democrático, en el Parlamento y en el Poder Ejecutivo— cambios que intervengan la institucionalidad vigente. Pero, por otro lado, todo esto depende de un tejido social que debe estar empoderado para marcar, en términos estratégicos, la ruta que deben seguir esas fuerzas políticas renovadoras.

Desde esta constatación, se nos impone el deber de encontrar una fuerza política que tenga la capacidad de mirar de forma renovada al país y sus herencias. Debemos trabajar por encontrar, construir y proyectar una fuerza social que en su núcleo sea una alianza social con diversos actores sociales y organizaciones comunitarias empoderadas que vengán, en su conjunto, a instalar un nuevo marco de actuación. Solo así seremos capaces de dar con la fórmula que sea coherente con nuestra historia y, al mismo tiempo, capaz de proponerle al país un camino distinto al que hoy día se nos insiste en plantear como único.



# Memoria de un dirigente vecinal de Valparaíso

Guillermo Risco U.

## Dirigencia vecinal en plena dictadura

En mi biografía estoy vinculado a la dirigencia vecinal desde la época de la dictadura, desde el momento en que las juntas de vecinos fueron intervenidas por el gobierno militar. Allí fue cuando nosotros formamos organizaciones paralelas a las juntas y las llamamos *comités de pobladores*. Ese fue el comienzo, desde ahí partimos para adelante, porque queríamos que se solucionaran los problemas de la gente. Y aunque fue difícil, aquí estamos. En esos años —recuerdo— el gobierno militar utilizó mucho a estas organizaciones para cumplir los objetivos que se había trazado, y no para cumplir las tareas que establecía la ley. Por lo mismo, en ese contexto, las organizaciones vecinales perdieron la fuerza.

## Contrapunto con el presente

De cómo fue hecha la Ley de Juntas de Vecinos, hoy día poco queda, lo que hubo fue quedando en el camino. Con el tiempo, la junta de vecinos pasó de ser la única organización territorial de una unidad vecinal a ser una más entre muchas. En la actualidad, hay tantas juntas de vecinos como quieran los pobladores; si se reúne el quórum que establece la ley, se crea una nueva junta, muchas veces, de manera paralela. Quizá, por lo mismo, las juntas han ido perdiendo mucha injerencia. Este fenómeno de multiplicación obedece a las modificaciones que se le han ido haciendo a la ley original. Hoy, por ejemplo, para crear una junta de vecinos en Valparaíso, dada la densidad de la población, se necesitan doscientas personas como mínimo, mientras que para crear una organización funcional se requieren quince personas. Y pese a las diferencias, ambos tipos de instituciones son escuchados igualmente y tienen el mismo peso dirigencial. El escenario se ha vuelto difícil, muy difícil.

---

\* Presidente de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos de Valparaíso.

## **Trabajo en curso**

En el caso nuestro, en Valparaíso, los vecinos participamos activamente en el diseño de los planes reguladores y, concretamente, en todo lo que concierne a la comuna. En este momento, sin ir más lejos, estamos trabajando en los sectores rurales, en comunidades como Placilla y Laguna Verde, por nombrar algunas. Allí estamos viendo el tema de qué ciudad queremos. Pues el objetivo del trabajo de los dirigentes consiste, fundamentalmente, en estar donde a la gente le interesa que estemos.

## **Un sello propio**

En Chile la gestión vecinal siempre queda a discreción del alcalde de turno. Pero, generalmente, en Valparaíso, las juntas de vecinos han sido activas. Aparte de que, por supuesto, son el trofeo de los alcaldes de turno. Sin embargo, aún existe cierta independencia en algunos aspectos que realmente le interesan a la comunidad; por ejemplo, en lo relativo a los problemas que hay en la comuna: basura, delincuencia, microtráfico, locomoción o, incluso, la cesantía de nuestros jóvenes. Este último es un tema muy difícil porque aquí, en Valparaíso, no hay empleo. La única industria que nosotros tenemos es el puerto y el puerto ha sido maltratado. De ahí la cesantía, especialmente entre los jóvenes.

## **La validación de los dirigentes**

La evaluación del trabajo de los dirigentes depende de los ojos con que mire cada vecino. Para algunos, lo hacemos bien; para otros, como todo lo que está pasando hoy día en la sociedad nuestra, lo hacemos mal. Como en todo, hay distintas opiniones. Por supuesto, falta que el Estado se preocupe un poquito más de nosotros, de los dirigentes. Nosotros trabajamos gratis y somos el último eslabón de lo que queda en la opinión colectiva. Y nosotros vemos lo colectivo, no lo individual. De ahí nuestra importancia. En vista de este contexto, nosotros no venimos a plantear una opinión propia, sino que la opinión de los vecinos, de aquellos que quieren que les solucionen los problemas. El Estado, por lo tanto, debiera tratarnos un poco mejor.

Y un mejor trato pasa por terminar con una serie de cuestiones discrecionales que hay dentro de la propia ley. Por ejemplo, a nosotros, a nuestras organizaciones, se nos imponen estatutos cuando creemos que los estatutos los deben hacer las propias organizaciones según las necesidades de sus territorios. Sin embargo, si usted quiere

hacer una organización, va a la secretaría municipal y le pasan un estatuto tipo. Hay que partir por ahí.

También es importante que la ley se plantee tal como fue en un principio. Esta ley, cincuenta años antes, fue pionera en Latinoamérica: aquí, las juntas de vecinos eran realmente un gobierno vecinal que tenía vínculos concretos con todas las demás organizaciones funcionales, que unía y que cobijaba; en las juntas de vecinos, la gente se sentía protegida por sus propios dirigentes. En el presente eso ya no existe.

### **Urgencias**

Hoy día nosotros estamos siendo afectados, como todo el resto de la sociedad, por la poca participación de la gente y por la tendencia a no creer en nada. Por lo mismo, lo que hay que hacer, de partida, es bajar los quórum de participación en las organizaciones vecinales. Además, se debe ver de qué manera las juntas de vecinos pueden realmente convertirse en un gobierno vecinal. Si, por ejemplo, hay una organización funcional al interior del territorio, coordinado por una junta, ambas instancias de participación colectiva deben discutir los proyectos que hay en el barrio y, en forma conjunta, deben plantearlos a los gobiernos comunales de turno. De lo contrario, se corre el riesgo de que las iniciativas se disgreguen.

Los estatutos debe ser de libre disposición para los pobladores: en suma, ese es el problema estructural que hoy tenemos. Piénsese que nuestras elecciones las controla el Tribunal Electoral Regional y que, más aún, nos aplican un quórum más alto que el que tiene el propio Congreso o la Presidencia de la República. Por esto mismo están desapareciendo muchas organizaciones sociales. Es urgente, por el bien de Chile, terminar con estas normativas impuestas. Debemos asumir que nosotros, los dirigentes vecinales, traemos lo que quiere la gente, tenemos el problema, lo canalizamos, pero no somos los dueños de las soluciones.

### **Evitar la duplicación de tareas**

Recordemos que, al principio, según la ley correspondía una junta de vecinos por unidad vecinal, pero eso se fue modificando. Hasta ahora, cada modificación que ha hecho el Parlamento, lamentablemente, ha ido debilitando más a la organización social. Lo importante —repito— es fortalecer la organización social en los lugares donde vivimos todos; en el barrio, en el cerro, en la comunidad, en el condominio, en todas partes, porque solo así podremos vivir tranquilos. La organización social es eso:

la unión entre los vecinos, la discusión de los problemas que hay. Hoy día, en cambio, tenemos graves problemas con las organizaciones funcionales. Hemos detectado que hay algunas que, incluso, están tomadas por el microtráfico.

### **Agenda inmediata**

En este momento nos interesa mucho el tema de los planes reguladores. La ley dice que eso es iniciativa del alcalde, pero dentro de la misma ley también se dice que el alcalde tiene que avisar por carta certificada a las organizaciones territoriales este tipo de temas. Es vital que estas tareas se ejecuten de acuerdo con la ley, con respeto a las autoridades y a las juntas de vecinos, y no según intereses particulares de funcionarios o alcaldes de turno. Ese es el espíritu de la ley original. La ley plantea mucha participación ciudadana, pero en definitiva los alcaldes lo que hacen es juntar a las organizaciones afines a ellos y a las restantes las dejan afuera. Como no todos los dirigentes sociales tienen claro estos aspectos, simplemente no opinan o se quedan mirando, con pasividad, desde la vereda del frente.

En este ámbito, nosotros, como Unión Comunal de Valparaíso, estamos, por un lado, levantando la necesidad de aprehender la ley y, por otro, planteando a los dirigentes sociales la necesidad de empoderarse de lo que a ellos les pertenece justamente por ley. Esto es, tal vez, lo poco que nos queda.

### **Un legado para las nuevas generaciones**

El diseño de una gestión efectiva debe ir acompañado, necesariamente, de un financiamiento que, ahora, no existe de la manera en que debiera. Si no hay financiamiento, la gente no paga las cuotas. En la contingencia, nos financiamos con nuestra plata, autogestión pura, puro corazón. Dada la fragilidad institucional, estamos todos en la mira, hay desconfianza y hay dificultades. Sin ser majaderos, debemos repetir una palabra clave: *participación*. Mejor aún, participación ciudadana. Que el Estado, así, ceda un poquito de su poder para la participación ciudadana. Ese es el principal legado de una ley que hoy cumple cincuenta años. Pero, por ahora, no estamos bien y, por eso, los jóvenes se desencantan. Ellos quieren las cosas rápido. En fin, todos hemos sido jóvenes, todos hemos querido lo mismo. Pero yo creo que cuando el Estado decida ceder un poco de su poder a la participación ciudadana, va a ser otra cosa. Eso sería el mejor regalo que se le puede dar a los dirigentes sociales. Y es un tema de voluntad política.

# Historia de una recuperación

*Hugo Marín R.\**

## **Vinculado con el mundo social vecinal**

Soy dirigente ligado a las juntas de vecinos desde 1987, dos años antes de que llegara la democracia. Fui presidente de mi junta de vecinos en Iquique, la Central N° 24. Desde entonces que estoy vinculado al mundo social vecinal. Posteriormente, se abrió un poco el tema democrático y, con otros vecinos, empezamos a ser dirigentes de uniones comunales. Luego vino un cambio que surgió después de batallar un montón: con la Ley 20.500 se abrió una ventana, ya que todos aquellos espacios que se cerraron en 1974 se volvieron a abrir con el fin de que no solo hubiera uniones comunales, sino que también existieran federaciones regionales, provinciales e, incluso, una confederación nacional. Recuperamos, con ello, la potestad arrebatada por la dictadura de tener organizaciones de mayor alcance.

Así, en 2010, cuando apareció la Ley 20.500 de Participación Ciudadana, tuvimos la posibilidad de formar una confederación nacional que, finalmente, nació el 13 de marzo de 2015. Fuimos, entonces, parte de un primer directorio que, como dice la ley, lo formamos con un tercio de la participación cinco federaciones regionales.

## **El presente de las juntas de vecinos**

Nacer a la vida jurídica conlleva asumir nuevos desafíos. En su minuto, debimos conformar federaciones. Hoy día, nuestra confederación —una de las más grandes del país— está en trece regiones. Desde 2015 hasta la fecha, nosotros hemos hecho este trabajo a pulso. Y en todo momento hemos sabido lo que significa hacerlo en el mundo de hoy: nosotros, estamos

---

\* Presidente de la Confederación Nacional de Uniones Comunales de Juntas de Vecinos de Chile, Confuch.

claros, también somos parte de la crisis política y social que atraviesa el país. Nosotros, de alguna manera, tenemos una gran responsabilidad en esta coyuntura crítica, porque no supimos ser más demandantes para establecer acuerdos, para llegar a una buena conversación con el Gobierno, para producir, en diálogo bilateral, los cambios necesarios que hubiesen permitido modificar la ley aún vigente.

Desde el año 1968 se le han introducido a la ley dos cambios sustanciales: en 1989, aparece la Ley 18.893, herencia de la dictadura, que destroza la gestión territorial porque permite que haya más de una junta de vecinos operando simultáneamente en un mismo territorio. Y, a eso, hay que agregar lo que nosotros llamamos la “competencia desleal”, es decir, la conformación de los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC). Se trata de organizaciones chiquititas, conformadas por veinte personas y que hoy, transformadas en Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil, pretenden colocarse arriba de una organización que trabaja en el territorio y que es diversa.

### **Modificaciones de fondo**

Desde mi experiencia, creo que se debe marcar presencia dentro del territorio. Nosotros queremos, entre otras demandas, que haya elecciones nacionales. Reclamamos que, en un solo día, las juntas de vecinos se elijan en todo el país para visibilizar, de ese modo, la relevancia de estas organizaciones. Por falta de visibilidad, hoy tenemos conflictos: la gente exige vinculación, pero en estas instancias su opinión vinculante —lo que diga la gente en su territorio— no vale nada. Nosotros, si bien somos una organización grande, carecemos de opinión efectiva en espacios de toma de decisiones. La expresión *participación ciudadana* nos complica porque no existe. Existe en el papel, pero no en la práctica.

A su vez, es urgente contar con educación permanente para los dirigentes en las regiones. No siempre existe voluntad en los municipios a la hora capacitarnos. Y con ello surge otro fenómeno: el no ver al dirigente como una persona representativa de la gente, sino como un mero cliente. Esto es lo más lamentable.

Nosotros queremos que lo que pide la gente pueda ser escuchado. Hoy, por ejemplo, hay un conflicto con las patentes de alcoholes. Nosotros no tenemos derecho a decir nada. Llega el concejo municipal, hace una sesión secreta y el vecino no puede dormir cuatro de los siete días de la semana. Y cuando eso pasa, ¿a quién le golpean la puerta las personas? Por supuesto, a la junta de vecinos. Y cuando la junta de vecinos no tiene respuesta, la gente se pregunta “para qué sirve”. Nos estamos jugando, con este tipo de proceder, la legitimidad de las juntas de vecinos.

Toda esta confusión parte con la implementación de la Ley 20.500 que pone cuatro artículos que siguen haciendo pedazos los territorios y que eclipsan nuestras necesidades. Peor aún, se generan contradicciones: por un lado, se dice que el presidente de una junta de vecinos se elige con una mayoría y, por otro, el Artículo 50 de dicha ley, relativo a las uniones comunales, estipula que no se respeta, necesariamente, la primera mayoría. Estos son ejemplos de cosas sensibles que contribuyen a la destrucción de las organizaciones.

### **Una posición desmedrada**

Nosotros tuvimos la posibilidad de que la presidenta Bachelet nos invitara al Consejo Nacional de Participación Ciudadana. Ahí asistimos veintiséis líderes sociales del país y tuvimos la posibilidad de estar sentados al lado de las fundaciones y de las ONG. En ese tipo de instancias, uno empieza a darse cuenta de que esa gente trabaja con miles de millones de pesos, pero curiosamente siguen siendo siete u ocho personas las que manejan esas organizaciones. Y, claro, esas organizaciones no están en el territorio y, por tanto, conocen poco o nada de la zona donde precisamente se invierte. Ahí es donde está la diferencia con nosotros. Nosotros funcionamos sin ningún peso. Nos financiamos con algunas subvenciones de algunas municipalidades, pero la Confederación Nacional no puede postular a fondos municipales. Solo puede acudir al Estado. He aquí otro vacío que hay que subsanar.

El financiamiento por parte de los municipios es discrecional, depende de muchos factores, y no es que podamos decir que hay un financiamiento basal que permita gestionar la participación ciudadana a través de las

organizaciones sociales vecinales. Eso no lo tenemos. Siempre quedamos en una posición desmedrada.

Y en este contexto, hoy día nos instalan los COSOC, que son una “costilla” de este sistema lleno de contradicciones, porque ellos no tienen trabajo territorial y se nutren, también, de los presidentes de las uniones comunales o de las juntas de vecinos. No tienen vida propia. De este modo, vamos instalando más tecnicismos y más competencias que, por supuesto, no deberíamos tener. Lo que se debería haber hecho es lo contrario, haber fortalecido a las juntas de vecinos y a la Confederación Nacional.

### **¿Promoción popular?**

Con estos antecedentes, es básico regresar a la lógica de la Promoción Popular. Incluso serviría para alimentar a la política. Nosotros mirábamos y analizábamos lo que fue la elección de alcaldes y concejales hace dos años, que es donde tenemos mayor presencia, y constatamos que casi ningún dirigente vecinal fue candidato porque los partidos no los promueven. Antes, en cambio, ¿de dónde se nutría el mundo político? Se nutría fuertemente de las bases sociales, de los clubes deportivos, de los dirigentes de las uniones comunales, de las juntas de vecinos, de los líderes de los barrios. Hoy no es así y se pierde el sentido tanto de la renovación de la política como de la democracia.

Además, hay que tener ojo: hoy, estas organizaciones en Chile son organizaciones de viejos. Y a pesar de las críticas que se nos hacen, si no hubiera sido por estos viejos, lo poco y nada de democracia que tenemos apenas existiría. ¿Quién vota en Chile? Los jóvenes no votan. Entonces, ¿se puede seguir sin fortalecer las organizaciones vecinales?

Si nosotros mantenemos vivas estas organizaciones sin nada, imaginen cómo sería con colaboración, con una legislación para que la gente tuviera derecho a opinar, para que los vecinos se dieran cuenta en los barrios de la importancia de tener, a través de la participación ciudadana, un buen consultorio, o una mejor educación.



## **Pasos posibles**

A pesar de las dificultades, hacemos muchas cosas. Es lamentable que el 70% de lo que hacemos sea tratar de recuperar derechos, pelear con las autoridades. Gastamos mucha energía en esas batallas diarias. El 30% restante lo dedicamos a hacer nuestra contribución y a conseguir que alguien de buena voluntad nos pueda ayudar a materializar nuestras propuestas.

Forzados por las circunstancias, hemos aprendido a interactuar con la empresa privada. Cuando, por ejemplo, hay problemas con el agua o con la luz, vamos y buscamos su colaboración. Esa es una habilidad que hemos desarrollado: por no tener respuesta por el lado político, hemos aprendido a buscar y abrir ventanas privadas. Aspiramos, sí, a un diálogo activo con el Estado. Hoy día, eso sí, la conversación llega hasta cuando le molestó a la autoridad. Nuestro único interés es que a la gente le vaya bien, que pueda disfrutar de una buena vida.

## **La opinión en contraste con los logros**

Habitualmente, cuando nosotros visitamos autoridades, el “ninguneo” es lo primero que surge: se dice que somos poquitos, que hacemos poquitas cosas. Nosotros, en cambio, creemos que no es así. Sabemos que a pesar de lo que se diga, desde el año 2005 hasta el 2017, crecimos en un 120%, con 234 mil organizaciones nuevas. Mejor todavía, el 79,8% de esas organizaciones son juntas de vecinos o uniones comunales. Estamos sobre Canadá y Estados Unidos en este aspecto.

## **No estamos muertos**

También es importante decir que no estamos muertos. Cuando el Consejo de Participación Ciudadana hizo su gira por el país buscando opiniones, el 95% de la gente hablaba de las juntas de vecinos, para bien o para mal, pero nadie hablaba, por ejemplo, de los CORE o de la misma municipalidad. Entonces, nosotros sabemos que la gente aún nos otorga la responsabilidad de ayudar a resolver sus problemas.

## **Una convivencia con matices**

Siempre hemos dicho que lo que abunda no daña. Las organizaciones vecinales no son la excepción. Creemos que cuando nacen con mucha fuerza, por ejemplo, organizaciones de adultos mayores, se nos complica la cosa, ya que el afán de las alcaldías por captar votos genera competencia. Pero se debe destacar que la junta de vecinos es diversa: está en la salud, en la educación y en el trabajo. Con el tiempo y objetivos comunes, las asperezas se superan.

Lo que sí nos molestó fue el tema de la instalación de los COSOC, porque de alguna manera sacamos al viejito que perdió la elección, que no sabe convivir con los dirigentes, y a final del día lo tenemos, otra vez, sentadito ahí con la misma representatividad que el presidente de una unión comunal. Y eso nos molesta, porque lo que nosotros planteamos no es reemplazar el trabajo de un CORE, no es reemplazar el trabajo de un concejal, ni menos sentarnos en la silla del alcalde. Nosotros sabemos que somos organizaciones colaborativas, no solo de los gobiernos, sino que, ante todo, del Estado de Chile.

Cada vez que en este país hay catástrofes, ¿dónde llega la autoridad? La autoridad no llega a los COSOC, llega al territorio. Y en el territorio, quien conoce toda la información es el dirigente vecinal. Por eso, su lugar es irremplazable.

## **Cuestión de voluntad**

Cuando nosotros el 2015 le planteamos a la Presidenta Bachelet la necesidad de introducir algunos cambios a la ley, para que pudiera sobrevivir los próximos años, especificamos que necesariamente había que sentarse a conversar sobre aquello que faltaba. En ese contexto, ella ordenó un estudio a la División de Organizaciones Sociales —investigación que demoró tres años—. El estudio trazó un análisis de la legislación y sus cambios, y la conclusión fue demoledora: no hemos avanzado. No avanzamos con la dictadura ni tampoco lo hicimos con la democracia. Yo creo, pues, que la

palabra mágica es voluntad, porque cuando ha habido voluntad política de hacer cosas, han salido leyes en tres días.

Cuando surgen alcaldes que creen que los dirigentes tienen que ser funcionarios municipales y debemos transformarnos en una oficina pública más, nosotros decimos enfáticamente que no. La voluntad política de poder sentarse a conversar estos temas es fundamental para dar a las juntas de vecinos la relevancia que merecen tener. Con eso no solo nos va a ir bien a nosotros; le va a ir bien a Chile.

En suma, estoy convencido de que hay que recuperar la confianza. Y nosotros, los dirigentes, estamos disponibles para ello. Esta es la única manera de poder afianzar la democracia, pues somos la base social. No hay ninguna política pública que resulte sin la participación de los vecinos. Ninguna.



**PROPUESTAS PARA UNA  
NORMATIVA FUTURA**



*Manifestación en defensa de las Juntas Vecinales y otras entidades locales menores. León, España, octubre 2013.*

# Legislación comparada sobre organizaciones vecinales en la experiencia de Chile, Colombia, España, México y Perú

*Gabriela Dazarola L.\**

## **Introducción**

En la experiencia extranjera, las organizaciones civiles que pueden asimilarse a lo que en Chile se conoce como juntas de vecinos se rigen —dependiendo del país— por leyes específicas o normas generales sobre asociaciones civiles sin fines de lucro. En los casos de Colombia, México, Perú y España, se encuentran disposiciones en normas que regulan de modo específico este tipo de organizaciones, razón por la cual resulta provechoso comparar estas instancias con el escenario chileno.

Debido a la extensión de las normas que regulan este tipo de organizaciones, las materias se han separado de la siguiente manera: normas que las regulan; instancias de coordinación; denominación y definición del organismo; definición del territorio; constitución del organismo; órganos de gobierno y su elección; incompatibilidades; fecha de elección; reclamaciones del acto electoral, y funciones. A su vez, se han utilizado exclusivamente fuentes normativas, es decir, las leyes que regulan este tipo de organizaciones vecinales en cada uno de los países mencionados.

## **Experiencia legislativa comparada sobre organizaciones vecinales**

### **1. Fuentes normativas**

En Chile la norma que regula las juntas de vecinos es el Decreto 58, que fija el texto refundido y sistematizado de la Ley 19.418 de 1995, sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias.

---

\* Administrador Público, Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional.

Mientras que, en el caso de Colombia, la Junta de Acción Comunal es regulada por la Ley 743 de 2002, que desarrolla el artículo 38° de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal. Este artículo garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de actividades que las personas realizan en sociedad.

En tanto en México D. F. es la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, de 1998, la que —aunque modificada en diversas ocasiones— incorpora una nueva figura de representación ciudadana, los comités ciudadanos, que suceden a los anteriores comités vecinales (Ley de Participación Ciudadana [Comentada], p. 11).

Por su parte, en Perú la Ley Orgánica de Municipalidades regula en términos generales las principales características de las juntas vecinales comunales. A través de su concejo municipal, cada municipio aprueba el reglamento de organización y funciones de las juntas vecinales comunales, donde se determinan y precisan las normas generales a las que deberán someterse (Ley Orgánica de Municipalidades, artículo 116°).

Y en España, a escala general, existe la figura de la “entidad de ámbito territorial inferior al municipio” (EATIM), también conocida como “entidades locales menores”. Algunas de sus comunidades autónomas han dictado normas para este tipo de organización en sus respectivos territorios con diversas denominaciones como por ejemplo: “entidad local menor” (Castilla-La Mancha,<sup>1</sup> Castilla y León y Comunidad Valenciana), “entidad local autónoma” (Andalucía), “junta vecinal” (Cantabria).

En el caso de Cantabria es la Ley 6/1994 del 19 de mayo, reguladora de las Entidades Locales Menores, la que precisamente regula este tipo de organizaciones y es la norma que será utilizada para ver en más detalle las características de este tipo de organización.

## **2. Denominación y definición de la organización vecinal**

A continuación, sintetizamos la denominación de la organización de base —o de primer grado—, junto con la definición entregada en sus respectivas leyes.

---

1 Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha.



En Chile la denominación de la organización base es “juntas de vecinos” y se definen como: organizaciones comunitarias de carácter territorial representativas de las personas que residen en una misma unidad vecinal y cuyo objeto es promover el desarrollo de la comunidad, defender los intereses y velar por los derechos de los vecinos y colaborar con las autoridades del Estado y de las municipalidades.

Por su parte, en Colombia estas organizaciones se denominan “juntas de acción comunal”, y se definen como: organizaciones cívicas, sociales y comunitarias de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integradas voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa.

En México la denominación de la organización base es “comité ciudadano”, definido como: un órgano de representación ciudadana de la colonia. Mientras que en Perú se la conoce como “junta vecinal comunal”, que no se define en la ley, y solo se menciona que un delegado vecinal comunal las representa.

Por último, en España (Cantabria) se denominan “juntas vecinales”, y son definidas en la Exposición de Motivos como instituciones tradicionales de convivencia con arraigo histórico importante en la vida de nuestros pueblos; reconocidas por los vecinos como instrumentos de participación en el conjunto de la vida municipal y de defensa de los intereses y del patrimonio común de la localidad.

Como se puede apreciar, la definición que la norma colombiana da a las “juntas de acción comunal” se acerca bastante a la de las juntas de vecinos nacionales. En el caso de México, en tanto, su definición es más acotada, señalándola como un órgano de representación ciudadana. En caso peruano no se define la “junta vecinal” en la ley, debido a que, a través de ordenanzas, cada municipio determina las características y las funciones particulares de las juntas de su territorio; mientras que en España se incluye la definición entregada en la exposición de motivos de la respectiva norma.

En los países analizados, la norma que regula a la organización vecinal de base o primer grado incorpora también instancias de coordinación entre estas organizaciones.

En el caso chileno, la norma que regula a las juntas de vecinos y otras organizaciones comunitarias también incluye la creación de una “unión comunal de juntas de vecinos” y una “unión comunal de organizaciones comunitarias funcionales”, las que a su vez pueden agruparse en “federaciones”.

En Colombia, mientras tanto, la norma define organismos de acción comunal de primer a cuarto grado. Como organismo de primer grado, se encuentran las juntas de acción comunal (JAC) y las juntas de vivienda comunitaria. Como organizaciones de segundo, tercer y cuarto grado se establecen, respectivamente, la junta de acción comunal, la federación de acción comunal y la confederación de acción comunal (artículo 8°).

En México es el Consejo Ciudadano Delegacional la instancia de carácter consultivo y de coordinación de los comités ciudadanos (artículo 129°).

En el caso de Perú, la ley regula principalmente aspectos de la Junta de Delegados Vecinales Comunales, órgano en el que se congregan y coordinan los representantes de cada una de las juntas vecinales.

Finalmente, en España el ayuntamiento puede constituir, como órgano complementario del mismo, un consejo de participación de juntas vecinales. En el acuerdo de creación se regula su composición y funcionamiento. El consejo de juntas vecinales lo conforman el alcalde del ayuntamiento que lo preside y el presidente de cada una de las juntas vecinales o vocal en quien delegue (Disposición adicional segunda).

### **3. Definición del territorio**

En Chile se produce una particularidad, ya que el artículo 37° de la Ley N° 19.418 establece que “en cada unidad vecinal podrá existir una o más juntas de vecinos”.

En los otros países analizados la lógica que prima es que en un mismo territorio exista solo una organización vecinal, con algunas excepciones que se pueden producir, de acuerdo con lo indicado en la norma colombiana.

De esta manera, en Colombia se establece que cada junta de acción comunal desarrollará sus actividades dentro de un territorio delimitado según algunas orientaciones, entre las que se puede señalar: constituir una junta por cada barrio, conjunto residencial, sector o etapa del mismo, según la división establecida por la correspondiente autoridad municipal (artículo 12°, letra a).

Asimismo, se establece la posibilidad de que la autoridad modifique el territorio de una junta constituida (artículo 12º, letra c), subdivida un territorio y que, incluso, pueda autorizar mediante una resolución fundada la constitución de “más de una junta en un mismo territorio”. En este caso, la “nueva que se constituya en este deberá agregarle al nombre del mismo las palabras ‘Segundo sector’, ‘Sector alto’, ‘Segunda etapa’ o similares” (artículo 11º).

En México la división territorial otorgada a cada comité ciudadano la conforma la denominada colonia. México D. F. se divide en dieciséis delegaciones, las que a su vez se dividen en un determinado número de colonias, que corresponden al territorio del respectivo comité ciudadano.

En el caso peruano, la ley determina que la constitución y la delimitación de las juntas vecinales comunales, el número de sus delegados, así como la forma de su elección y revocatoria, serán establecidos mediante la ordenanza de la respectiva municipalidad (artículo 110º).

En España se señalan varias disposiciones relacionadas con la delimitación del territorio, quedando establecido que las juntas deben contar con un territorio delimitado sobre el que vayan a actuar (artículos 20º, 24º y 25º).

#### **4. Constitución**

Otro de los aspectos normados son algunas disposiciones que fijan las respectivas pautas sobre la constitución de las organizaciones vecinales. Así, en Chile la constitución de cada junta de vecinos y de cada una de las demás organizaciones comunitarias debe ser acordada por los interesados en una asamblea celebrada ante un funcionario municipal designado para tal efecto por el alcalde, u otra autoridad afín.

Por su parte, destacan los casos de Perú y España, en donde no son solo los vecinos los que pueden proponer la iniciativa de constituir una junta o similar. Por lo pronto, en Perú esta iniciativa puede provenir de los concejos municipales, a propuesta del alcalde, de los regidores, o a petición de los vecinos (artículo 116º). Esta situación se replica en España, en donde la iniciativa puede proceder de la población interesada o, también, del ayuntamiento (artículo 21º).

## 5. Órganos de gobierno y su elección

En Chile la asamblea es el órgano resolutorio superior de las organizaciones comunitarias, constituida por la reunión del conjunto de sus afiliados (artículo 16°). Por un periodo de tres años, quien dirige y administra este tipo de organizaciones es un directorio compuesto, a lo menos, por tres miembros titulares, elegidos en votación directa, secreta e informada (artículo 19°). Se establece, además, que “resultarán electos como directores quienes, en una misma votación, obtengan las más altas mayorías, correspondiéndole el cargo de presidente a quien obtenga la primera mayoría individual; los cargos de secretario y tesorero, y los demás que dispongan los estatutos, se proveerán por elección entre los propios miembros del directorio” (artículo 21°).

En Colombia la ley señala un listado de órganos a establecer, conforme al número de afiliados y características de la región. Por ejemplo: asamblea general, junta directiva, comisiones de trabajo, comisión conciliadora, entre otras (artículo 27°). Para garantizar tanto el carácter democrático de la estructura interna como el funcionamiento de los organismos de acción comunal, la postulación a cargos se realiza por sistema de listas y la asignación, por cuociente electoral (Párrafo 2°, artículo 18°). Se eligen, a lo menos, cinco bloques separados: directivos, delegados, secretarías ejecutivas, o comisiones de trabajo, fiscal y conciliadores.

En México cada colonia tiene un comité ciudadano y una asamblea ciudadana que se reúne convocada por dicho comité (artículo 81°). Se establecen, por un lado, mecanismos para que exista representación en el comité de las distintas listas que se presentan a la elección, y por el otro lado, reglas de equidad de género e inclusión de personas jóvenes. De esta forma, los aspirantes a componer el comité —conformado por nueve integrantes— deberán registrarse por listas de acuerdo con lo siguiente: (a) cada lista estará integrada por cinco ciudadanos; (b) de estos cinco ciudadanos se registrará a un presidente, un secretario y tres vocales, en orden de prelación; (c) en el registro de la fórmula se observará el principio de equidad de género, por lo que no podrán exceder tres integrantes del mismo género, en caso de incumplimiento de tal principio se negará el registro a la fórmula; (d) cada fórmula contará con al menos una persona joven, en caso de incumplimiento, se negará el registro a la fórmula. Con el fin de que las distintas listas tengan representantes en el comité, a la lista que obtenga el mayor número de votos en la elección se le otorgan cinco integrantes del comité ciudadano, entre ellos al presidente de este; a la fórmula que obtenga

el segundo lugar, se le otorgarán dos lugares en el comité ciudadano, conforme al orden de prelación, y a las fórmulas que obtengan el tercer y cuarto lugar se les otorgará un lugar dentro del comité, que será ocupado por quien haya sido registrado como presidente de fórmula (artículo 112°).

En tanto en Perú el delegado vecinal comunal es elegido, de forma directa, por los vecinos del área urbana o rural a la que representan, y tiene como función representar a su comunidad ante la junta de delegados vecinales por el periodo de un año y velar por el cumplimiento de los acuerdos que se adopten en ella (artículo 109°).

En España (Cantabria) la norma indica que los órganos de gobierno de la junta vecinal son: el presidente y la junta, esta última, compuesta por el presidente y cuatro vocales. El presidente es elegido directamente por sistema mayoritario y los vocales, por medio de un sistema proporcional de representantes de partidos o agrupaciones.

## **6. Incompatibilidades de los representantes**

Las normas analizadas establecen una serie de requisitos para quienes quieran formar parte de las directivas o cuerpos colegiados de las organizaciones vecinales. A continuación se señalan las incompatibilidades para desempeñar los mencionados cargos, que se consideran incompatibles con parentescos, actividades privadas o públicas.

En Chile, de acuerdo con la Ley de Juntas de Vecinos, no podrán ser parte del directorio de las organizaciones comunitarias territoriales y funcionales “los alcaldes, los concejales y los funcionarios municipales que ejerzan cargos de jefatura administrativa en la respectiva municipalidad, mientras dure su mandato” (artículo 19°).

En el caso de Colombia la ley dicta que no puede haber parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, ni tampoco ser cónyuges o compañeros permanentes entre los directivos, entre estos y el fiscal o los conciliadores (artículo 34°).

En México se exige “no desempeñar ni haber desempeñado hasta un mes antes de la emisión de la convocatoria a la renovación de los comités ciudadanos algún cargo dentro de la administración pública federal, local y/o delegacional

desde el nivel de enlace hasta el máximo jerárquico, así como los contratados por honorarios profesionales y/o asimilables a salario que tengan o hayan tenido bajo su responsabilidad programas de carácter social” (artículo 95°).

Finalmente, en España (Cantabria) se establece que para ser elegido presidente o vocal de la junta vecinal, se requiere no estar incurso en ninguna de las causas de inelegibilidad e incompatibilidades señaladas para ser concejal.

## **7. Fecha de elección**

Un aspecto destacable que coincide en varios de los países analizados —a saber, Colombia, México y España— es el hecho de que las elecciones de los representantes de las organizaciones vecinales se realizan en una misma fecha.

En Colombia la fecha de elección de los representantes de los organismos de acción comunal se realiza en el año siguiente a aquel en que se celebren las elecciones para corporaciones públicas territoriales. Específicamente, la elección de la junta de acción comunal y juntas de vivienda comunitaria se realizan el último domingo del mes de abril, y su periodo inicia el primero de julio del mismo año (artículo 32°).

En México los integrantes de los comités ciudadanos son electos en jornada electiva única y por votación universal, cada tres años, en la misma fecha prevista para la respectiva Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo (artículo 107°).

En España, mientras tanto, se realiza en la misma fecha que la elección de concejales (artículo 12°). La duración del mandato es el mismo que el del ayuntamiento (artículo 14°).

## **8. Reclamaciones al acto eleccionario**

La ley chilena que regula las juntas de vecino señala, en su artículo 25°, que corresponderá a “los tribunales electorales regionales conocer y resolver las reclamaciones de cualquier vecino afiliado a la organización presente, dentro de los quince días siguientes al acto eleccionario, respecto de las elecciones de las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias, incluida la reclamación respecto de la calificación de la elección”.

A pesar de que este artículo fija el procedimiento para casos de reclamaciones, “el artículo 35° de la Ley 20.500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, sustituyó, en el número 1° del inciso primero del artículo 10° de la Ley N° 18.593, de los Tribunales Electorales Regionales, la expresión ‘consejos de desarrollo comunal’ por ‘consejos comunales de organizaciones de la sociedad civil’. Con ello, dichos tribunales ampliaron significativamente el universo de elecciones de los grupos intermedios que deben calificar” (Proyecto de Ley que modifica diversos cuerpos legales, con el objetivo de simplificar el procedimiento de calificación de las elecciones de las juntas de vecinos y organizaciones comunitarias Boletín N°11.293-06). Consecuentemente, los tribunales electorales deben pronunciarse sobre todas las elecciones que se realizan en las juntas de vecinos, lo que genera retrasos en la constitución de las respectivas directivas.

Revisada la experiencia extranjera en torno a esta materia, al menos en las normas que regulan las organizaciones vecinales, se puede ver que la intervención de un organismo externo solo se establece cuando deben resolverse reclamaciones sobre el proceso electoral. Incluso en algunas ocasiones existe una primera instancia para su resolución al interior de la organización vecinal. Y, en los casos de intervención de un organismo externo, se fijan plazos determinados para resolver las controversias.

De acuerdo con la Ley 743 de 2002, en Colombia las demandas de impugnación de una elección solo pueden ser presentadas por quienes tengan la calidad de afiliados. “El número de los mismos, el término para la presentación, las causales de impugnación y el procedimiento en general serán establecidos en los estatutos de cada organismo comunal” (artículo 48°). Además, se establece como mecanismo interno la existencia de una comisión de convivencia y conciliación, que se integrará por las personas que designe la asamblea general, que puede actuar en primera instancia. Se otorga un plazo máximo de 45 días para resolver en primera instancia. Vencido dicho plazo, se solicita el conocimiento del organismo de acción comunal de grado jerárquico superior para el cual rigen los mismos términos. En su defecto, agotada la instancia de acción comunal, asume el conocimiento la entidad del gobierno que ejerza el control y vigilancia de conformidad con los términos del Código Contencioso Administrativo. Las entidades señaladas, como segunda instancia, asumen las funciones una vez agotadas las instancias comunales (artículo 47°).

En México las controversias que se generen con motivo de la elección de los comités ciudadanos son resueltas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal. En caso de que el tribunal determine anular la votación en alguna colonia, el Instituto Electoral convocará a una jornada electiva extraordinaria en un plazo no mayor a quince días posteriores a que cause estado la sentencia respectiva (artículo 125°).

En España existe la posibilidad de presentar un recurso contencioso-electoral contra la proclamación de candidatos electos, en cuyo supuesto se atrasa la constitución de treinta a sesenta días posteriores a las elecciones (artículo 15°).

## **9. Funciones de las organizaciones vecinales**

Debido a que las disposiciones que establecen funciones de las organizaciones vecinales son extensas y en algunos casos genéricas, sin establecer mayores atribuciones para su ejercicio, a continuación se destacan solo algunas funciones —o atribuciones más relevantes— que podrían representar una diferencia con las juntas de vecinos nacionales.

Resulta interesante el hecho de que en Colombia los organismos de acción comunal pueden constituir empresas o proyectos rentables con el objetivo de financiar sus programas en beneficio de la comunidad. Para efectos de estos fines, la representación la ejercerá el gerente o administrador de la empresa o del proyecto rentable. Los afiliados a los organismos comunales que participen activamente en el ejercicio de actividades económicas de la organización podrán percibir estímulos especiales y participación de los beneficios (artículo 70°).

En tanto, en México es relevante la relación existente entre los comités ciudadanos y los instrumentos de participación ciudadana establecidos en la ley. Por un lado, los comités pueden solicitar la realización de los instrumentos de participación ciudadana como plebiscito, referéndum e iniciativa popular. (artículo 193°). Y por el otro, los integrantes de los comités ciudadanos pueden participar como observadores ciudadanos en las diferentes etapas de desarrollo de los instrumentos de participación ciudadana previstos en la Ley de Participación Ciudadana (artículo 196°).

En España, específicamente en la comunidad de Cantabria, las potestades que se establecen son significativas. De acuerdo con la norma que regula las entidades locales menores, “gozarán de las mismas potestades y prerrogativas que



las establecidas por las leyes para los municipios, con excepción de la potestad expropiatoria y de la potestad tributaria. No obstante, podrán establecer tasas y precios públicos por la prestación de servicios dentro de su territorio” (artículo 3°).

Entre sus competencias se establecen las siguientes: (a) la administración y conservación de su patrimonio y la regulación y ordenación de su aprovechamiento y utilización; (b) la conservación, mantenimiento y vigilancia de sus caminos rurales y de los demás bienes de uso y de servicio público de interés exclusivo de la junta vecinal; (c) la prestación de servicios y ejecución de obras que sean de exclusivo interés de la junta vecinal, y (d) la ejecución de obras y prestación de servicios que sean delegadas por el ayuntamiento y aceptadas por la junta vecinal en los términos que resulten de la propia delegación.

Finalmente, en Perú las juntas vecinales comunales tienen, entre otras funciones, derecho a voz en las sesiones del concejo municipal a través de sus representantes acreditados. El concejo municipal aprueba el reglamento de organización y funciones de las juntas vecinales comunales, donde se determinan y precisan las normas generales a las que deberán someterse (artículo 116°).

## Referencias

**Chile:** Departamento de Servicios Legislativos y Documentales de la Biblioteca del Congreso Nacional. (1997). *Decreto 58: Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la LEY N° 19.418, sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias*. Santiago de Chile: Biblioteca del Congreso Nacional. Recuperado de <https://bit.ly/2MLulDB>

**Colombia :** Ley 743 de 2002. Por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal. Recuperado de <https://bit.ly/1tVFIcl>

**España: (Cantabria):** Ley 6/1994, de 19 de mayo, reguladora de las Entidades Locales Menores. Cantabria. Recuperado de <https://bit.ly/2NaX4Bi>

**México:** Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco & Instituto Prisciliano Sánchez. (2011). *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal / Comentada*. Recuperado de <https://bit.ly/2NJTZVW>

**Perú:** Ley N° 27972. Ley Orgánica de Municipalidades. Recuperado de <https://bit.ly/2H14DDA>



*Reunión para la resolución de problemas vecinales, 1972. Museo Histórico Nacional.*

# Fundamentos y orientaciones para una nueva ley de organizaciones vecinales y comunitarias

Francisco Letelier T.\*, Patricia Boyco Ch.\*\*, Víctor Fernández G.\*\*\*

## 1. Un marco de referencia

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

La idea de “barrio” ha cumplido, además, un rol central en la manera en que organizamos las relaciones vecinales, en definitiva, como relaciones que se fraguan en un tejido social fragmentado y despolitizado. La fragmentación implica, por un lado, la creación de espacios incomunicados entre sí —los barrios— y, por el otro, impulsa a la competencia entre las organizaciones. Y, por su parte, la despolitización hace que la organización vecinal renuncie a cumplir un papel en la discusión de problemas de la ciudad en su totalidad.

Mientras que para la noción actual de “barrio” las relaciones vecinales están contenidas dentro de límites espaciales determinados, nosotros asumimos que dichas relaciones pueden ir más allá del barrio, la población o la villa, y que tienen el potencial de estructurarse en torno a *diversos* usos y luchas urbanas.

---

\* Sociólogo, Universidad Católica del Maule -Centro de Estudios Urbano Territoriales-(CEUT).

\*\* Antropóloga Social, Corporación de Estudios Sociales y Educación SUR.

\*\*\* Sociólogo, Red de Metodologías Participativas.

Así concebidas, las relaciones vecinales tienen tres propiedades:

- crean sus propios espacios de desenvolvimiento;
- pueden existir en escalas diversas;
- y pueden asumir distintas formas organizativas.

Revisemos la primera propiedad: *las relaciones vecinales crean sus propios espacios de desenvolvimiento*. En la noción dominante de “barrio”, las relaciones vecinales aparecen delimitadas espacialmente; es decir, circunscritas a un espacio acotado que las determina. Este enfoque desconoce la capacidad de las personas para definir y construir su propio espacio de actividades y relaciones, más allá de límites geopolíticos impuestos externamente. En la práctica, sin embargo, los límites de la experiencia vecinal no son estáticos; son dinámicos y muchas veces se establecen a partir de controversias. Es la interacción social la que determina el significado que tienen los lugares para los individuos y los grupos. La idea que tienen las personas acerca de su vecindario muchas veces es distinta de las delimitaciones administrativas.<sup>1</sup>

Las relaciones vecinales, por lo tanto, no deben concebirse como vinculadas a una realidad espacial independiente o autónoma, un espacio que deslinda la acción de los sujetos y contiene a una comunidad. Al contrario, las relaciones vecinales deben ser pensadas como algo contingente y transitorio. Si bien los lugares constituyen una referencia cotidiana para la participación del sujeto (o los sujetos) en la totalidad, no son delimitaciones absolutas ni tampoco pueden determinar enteramente las acciones y las relaciones. El alcance y la forma de lo vecinal lo definen las relaciones, los usos, las necesidades y las estrategias de los sujetos.

Esto nos lleva a la segunda propiedad. *Lo vecinal puede existir en escalas diversas*, como la calle o la ciudad misma, por mencionar extremos. La aseveración “lo vecinal es todo y puede expresarse en múltiples niveles y formas”, acuñada por Jane Jacobs en su libro *Muerte y vida de las grandes ciudades* (2011), implica que la vecindad puede significar el área de residencia inmediata, la localidad de algunas cuadras o, incluso, toda la región urbana. Jacobs da especial importancia

---

1 En relación con los aspectos tratados en este párrafo, ver Sherman, Spencer, Preisser, Gesler & Arcury, 2005; Gotham, 2003; Guest & Lee, 1984; Lohmann & McMurrin, 2009; Pebley & Sastry, 2009.

a la articulación de tres de las escalas que lo vecinal puede asumir: la primera es la calle, en tanto espacio público, lugar de interacción cotidiana —que la autora asimila al barrio—, que adopta la forma de las relaciones sociales que los sujetos establecen en un tiempo determinado. La segunda escala es el distrito, lugar de articulación política del habitar cotidiano, cuya principal función es mediar entre los barrios —desamparados políticamente— y la ciudad en su conjunto. Son traductores de las experiencias de la vida real de los barrios en políticas y objetivos de la ciudad en su totalidad. Finalmente, está la tercera escala, la ciudad, la vecindad que para Jacobs es la más obvia, la menos tratada y el mayor activo de lo vecinal, en tanto permite mayores niveles de heterogeneidad.

Para otros autores, como Park y Rogers en su trabajo teórico sobre planificación barrial (2014), el *distrito* (o vecindario institucional) contiene varios barrios residenciales, junto con otros tipos de usos del suelo; entre estos, incluyen una gama bastante amplia de funciones, como escuelas, centros de salud, instalaciones recreativas y sociales, y centros comerciales. Esta gama de funciones constituiría el punto de partida desde el cual el sector de planificación pública puede involucrarse con el uso de la tierra, el transporte, el desarrollo económico, los espacios abiertos, los servicios sociales, la revitalización comercial, las necesidades residenciales, incluso los problemas ambientales. Park y Rogers señalan que dada la relación que existe entre distritos institucionales y las políticas y los servicios urbanos es más probable, a esta escala, la constitución de una voz política —ciudadana— que interpele a la autoridad respecto a la situación global del vecindario dentro de la ciudad.

La tercera propiedad es que *lo vecinal puede dotarse de distintas formas organizativas* que van más allá de los cánones establecidos por los marcos de la política pública. La noción más tradicional de barrio supone que el cohabitar urbano se organiza en torno a una comunidad relativamente homogénea y articulada por lazos fuertes. Como señalan Wellman (1979) y Wellman y Leighton (1979) en sus trabajos sobre vínculos comunitarios, se tiende a pensar que estos vínculos son muy localizados y corresponden a una intensa solidaridad expresada en intercambios recíprocos. No obstante, si —como hemos sostenido— las relaciones vecinales no están constreñidas por lo residencial, esto significa que las relaciones sociales se establecen articulando distintos grados de proximidad y frecuencia de contacto.

Aquí cabe mencionar la clásica tesis de Granovetter respecto a la “fuerza de los vínculos débiles” (1973), ya que es esa clase de vinculación menos frecuentes (más “débil”) la que tiene la capacidad de conectar grupos distantes, como si fuera un puente. Si bien no todos los vínculos débiles tienen la capacidad de constituirse en puentes (algunos de esos vínculos son triviales), para Granovetter un vínculo fuerte nunca es un puente. La importancia de esta observación para el tema que nos ocupa puede resumirse en que son los vínculos débiles los que facilitan la conexión entre grupos y la constitución de estructuras sociales más grandes y complejas.

En esta línea, la premisa es: si la configuración de lazos se da entre grupos fuertemente cohesionados, entonces, se tiende a la fragmentación y a la clausura. Esto ocurre en la medida en que existan varios grupos pequeños, cada uno de ellos fuertemente conectado interiormente, pero sin vinculaciones con el resto de las unidades. Como consecuencia de tal conformación, señala Granovetter, se presentarán dificultades estructurales para desplegar estrategias comunes.

En cambio, aquellas relaciones sociales donde el vínculo es menos estrecho o cercano pero más elástico (lazo débil) permiten construir puentes entre personas y organizaciones que no comparten la cotidianeidad. La imagen de lo vecinal que emerge desde esta perspectiva va más allá de la idea de comunidades constituidas exclusivamente por vinculaciones fuertes y relaciones de reciprocidad, para apuntar a una imagen más compleja: comunidades integradas por pequeñas redes de lazos fuertes que se superponen entre sí, con lazos débiles actuando como puentes entre grupos de lazos fuertes. Esto es lo que analiza Panfichi en su estudio sobre el paso desde el vecindario a las redes sociales (1996). En esta perspectiva, los vínculos débiles contribuyen a la cohesión de la red en su conjunto, y no a la alienación de sus partes, precisamente porque son capaces de conectar a las diferentes partes o sectores de una red.

Esto nos permite, por lo tanto, entender lo vecinal como una red: un conjunto de actores —individuos, grupos, organizaciones o comunidades— vinculados unos a otros a través de relaciones sociales. De acuerdo con Sanz (2003), estas relaciones están basadas en diferentes patrones de lazos (niveles y tipos de proximidad) y trascienden los límites físicos de un área encapsulada. Así, en una determinada zona de la ciudad pueden coexistir varios grupos (las organizaciones de un barrio), aquellos con integrantes articulados por lazos fuertes y aquellos articulados entre sí por lazos débiles; y a un mismo tiempo, esta red puede estar articulada con otras redes: una red de redes.

## 2. La situación actual y los desafíos de una nueva ley

En Chile es usual que en un área de siete u ocho mil habitantes existan hasta veinte juntas de vecinos, cada una trabajando en su barrio, villa o población, sin articulación entre sí, ni con la diversidad de organizaciones comunitarias funcionales de su entorno. Esto no es producto de una evolución natural, sino el resultado de políticas públicas en cuya matriz ideológica se halla una concepción de relaciones sociales urbanas afincada en la idea de que el barrio es un espacio separado de su entorno y de la totalidad urbana, un refugio para escapar de las turbulencias de la ciudad o de las amenazas de “los otros”. Revisar la acción del Estado en torno a lo social-vecinal después del golpe de 1973 lleva a argumentar que, con diversos matices, el propósito fue debilitar las solidaridades territoriales, las que, por lo pronto, constituyen la base para la construcción de poder.

La fragmentación de lo vecinal hace difícil tanto la construcción de una visión integral del territorio, como el desarrollo de capacidades que permitan actuar sobre problemas de alcance mayor al del barrio. Entre dichos problemas, por ejemplo, nos encontramos con la conectividad, el espacio público estructurante, el equipamiento e infraestructura, asuntos ambientales, la economía local. La mayor parte del esfuerzo que hacen las personas por organizarse en sus barrios, localidades y ciudades queda recluida al ámbito de microproblemáticas que, lejos de orientar la agenda pública, terminan subvencionando los vacíos que dejan tanto el Estado como el mercado en la vida urbana (cuidado de niños, de adultos mayores, limpieza de plazas, actividades de ocio y de encuentro, etcétera).

Al cumplirse ya cincuenta años de la promulgación de la Ley N° 16.880 de Juntas Vecinales y otras Organizaciones Comunitarias, de 1968, Chile se encuentra en un escenario paradójico: son miles y miles las organizaciones de base comunitaria que trabajan diariamente en todo el país y en diversas esferas; pero, al mismo tiempo, su protagonismo es marginal en la producción de los territorios, de las ciudades y en la construcción de lo público. Si bien las organizaciones sociales comunitarias son fundamentales en la reproducción de la sociedad y en su funcionamiento cotidiano, su condición y posición actual en el mapa del poder les hace muy difícil incidir en la gestión pública, y más difícil aún erigirse en contraparte efectiva frente a los actores del mercado que —con la legislación a su favor— organizan y proyectan el desarrollo urbano.

Frente a este contexto es fundamental que existan políticas públicas que promuevan la vida asociativa territorial y contribuyan a canalizar sus esfuerzos

en la construcción de territorios y ciudades más justas. Al menos, urge eliminar las prácticas gubernamentales que generan competencia entre las organizaciones —tales como los fondos concursables— y restringir aquellas otras que conciben a sus líderes y dirigentes como correas transportadoras de apoyos electorales y de fidelidades clientelares.

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

A pesar de que una nueva ley debe, efectivamente, proponer criterios para que ciudadanas y ciudadanos se organicen en el espacio local, no puede restringirse a ello. Debe tener al menos dos otros objetivos. El primero, promover el fortalecimiento de la asociatividad comunitaria vecinal. Esto significa estimular y facilitar la participación de las personas en sus comunidades y organizaciones; propiciar la cooperación y la articulación entre ellas; fortalecer las capacidades de líderes, dirigentes, vecinos y vecinas, y dotar a las asociaciones de los recursos y equipamientos adecuados para desarrollar sus iniciativas colectivas. El segundo objetivo debe ser asegurar un diálogo efectivo entre las organizaciones —y sus redes— y los distintos niveles territoriales del Estado. Esto implica establecer canales formales que permitan a las organizaciones articuladas en torno a un proyecto o problemática tener certeza de que las autoridades competentes estarán sentadas junto a ellas para tratar los problemas, establecer acuerdos y avanzar en soluciones.<sup>2</sup>

### 3. Propuestas

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

---

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



### 3.1 Promover el fortalecimiento, la articulación y la cooperación comunitaria vecinal

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

Avanzar hacia tejidos asociativos más integrados y articulados implica al menos dos pasos. Primero, y tal como lo propone el Consejo Nacional de Participación y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, significa establecer una junta de vecinos (y vecinas) por unidad vecinal<sup>3</sup> en todas las comunas del país.<sup>4</sup> Esto comprende un primer avance, pues incrementa la escala de acción de lo vecinal hacia territorios de mayor tamaño. Sin embargo, esta medida no puede desconocer el hecho de que cada junta de vecinos cumple actualmente —aunque en su microespacio— una labor importante en términos de activación de la vida comunitaria y en la resolución de problemas cotidianos. Repensar una reorganización de lo vecinal comunitario debe, entonces, partir reconociendo el rol que cumplen las juntas de vecinos tal y como hoy existen.

Creemos, por lo tanto, que para establecer la idea de una “asociación vecinal por unidad vecinal”<sup>5</sup> no es necesario dismantelar las organizaciones existentes. Una alternativa posible es que allí donde exista más de una organización de

---

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

4 Asumir esta propuesta no implica considerar que las actuales delimitaciones de las unidades vecinales sean las adecuadas. Es necesario revisarlas y eventualmente redefinir los criterios con que se constituyen.

5 En la actual delimitación de las unidades vecinales por parte de las municipalidades no se perciben criterios claros ni homogéneos, por lo que resulta pertinente evaluarlos y actualizarlos.

vecinos por unidad vecinal, ellas puedan —si así lo deciden— mantener una figura jurídica asimilada a un “comité vecinal”, mientras se constituye la “asociación vecinal”.

La unidad vecinal debe ser el primer ámbito territorial donde se promueva la integración, la cooperación y la articulación entre organizaciones comunitarias. Para ello se requiere una concepción abierta de lo que es una asociación vecinal, en la que participen todos los habitantes de la unidad vecinal —incluso niños y niñas—, estén o no inscritos, y también los comités de vecinos (anteriormente, juntas de vecinos) y todas las organizaciones temáticas y funcionales de la unidad vecinal, incluyendo, por ejemplo, a los centros de padres, madres y apoderados de establecimientos que tengan asiento en el territorio. Tomando la idea de la Ley 16.880 de 1968, al directorio elegido por voto popular deberían sumarse representantes de las organizaciones temáticas y funcionales, constituyendo de este modo una mesa de coordinación amplia y representativa de la diversidad social y organizacional de la unidad vecinal.

Al mismo tiempo, es necesario imaginar y promover una estructura organizativa que permita ampliar los espacios de participación y democratizar la forma en que se toman las decisiones, se construyen las agendas y se actúa en el territorio. Esto implica una ley con un fuerte componente formativo en torno a metodologías de trabajo en equipo y en red, lo que puede ser complementado por el requisito de que las organizaciones y vecinos agrupados en una asociación de vecinos cuenten con un “plan de trabajo” a partir del cual puedan desarrollar procesos que dinamicen su diálogo interno. Con todo, lo esencial es remontar la idea de la junta de vecinos como una “directiva de tres personas”, para proyectarla principalmente como el núcleo dinamizador y articulador de una red de trabajo en la que participan —desde distintos niveles y formas— los habitantes de un área y las organizaciones temáticas y funcionales ahí existentes.

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

Pero la ley no debe quedarse ahí. Junto con repensar el nivel territorial de unidad vecinal, debería posibilitarse, promoverse y reconocerse la articulación vecinal en escalas mayores. La Ley 16.880, por ejemplo, promueve las alianzas entre juntas de vecinos más allá del propio espacio jurisdiccional, incrementando su capacidad de acción e incidencia.<sup>6</sup> El desafío es promover y reconocer articulaciones entre organizaciones territoriales y funcionales de zonas que puedan entenderse como comunes o que están expuestas a problemas urbanos de una escala que solo puede abordarse a través de la cooperación. Este es un segundo y necesario paso para superar la atomización y fragmentación asociativa territorial del país.

Todo lo anterior supone la eliminación de uno de los mecanismos que promueve la competencia entre las organizaciones y los territorios, esto es, los fondos concursables, y su reemplazo por otras formas de asignación, ajustada territorialmente a unidades vecinales o agrupaciones de ellas.

### **3.2 Fortalecer la capacidad de incidencia de las organizaciones comunitarias vecinales**

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

Es imprescindible que una nueva ley entregue un poder sustantivo a dichas organizaciones. Y este poder debería expresarse en al menos tres atribuciones.

La primera es la de crear organización. Una asociación vecinal debería estar facultada para constituir, por ejemplo, cooperativas de diverso tipo: de trabajo, de vivienda, de consumo, de ahorro y crédito, de educación, etcétera. Esto permitiría aprovechar las redes y confianzas locales para emprender

---

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

iniciativas de desarrollo en diversos ámbitos y estimular la densificación del tejido asociativo de los territorios.

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

La tercera atribución apunta a la existencia de un mecanismo que garantice a las organizaciones comunitarias vecinales el establecimiento de diálogos simétricos con la autoridad en torno a demandas, problemas y proyectos específicos. No se trata de un mecanismo de trabajo sistemático y periódico como el anterior, sino de uno que esté disponible para ser utilizado cuando las organizaciones comunitarias vecinales requieran dialogar simétricamente con la autoridad. En este último aspecto recogemos otra propuesta del Consejo Nacional de Participación Ciudadana (CNPC, 2017), la de las “audiencias públicas territoriales”, respecto de las que se señala:

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

En simultaneidad con lo anterior, está el desafío de superar la idea de que las organizaciones comunitarias tienen “vetados” ciertos asuntos de interés público, como la economía local, el empleo, la salud, la educación, el transporte, entre otros. Sin una agenda fuerte y amplia, las organizaciones caen en la irrelevancia,

pierden legitimidad y son incapaces de convocar. Los ámbitos de incumbencia de las organizaciones no deberían estar, como hoy, reducidos a ciertos temas, sino que deberían abordar toda la complejidad de problemáticas que afectan el habitar. En el nivel comunal, cabe destacar la propuesta del CNPC respecto de la “territorialización” de los procesos de participación en los instrumentos de planificación territorial:

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

#### **4. A modo de cierre**

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

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

Esperamos que la conmemoración de los cincuenta años de la Ley de Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias de 1968 sea una inspiración para reconstituir una esfera fundamental para la democracia chilena.

## Referencias

- Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil.** (2017). *Informe Final: Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Santiago de Chile: Autor. Recuperado de <https://bit.ly/2tdPoSj>
- Gotham, K. F.** (2003). Toward an understanding of the spatiality of urban poverty: The urban poor as spatial actors. *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(3), 723-737. doi: 10.1111/1468-2427.00478
- Granovetter, M. S.** (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360-1380. doi: 10.1086/225469 [Traducido al castellano, por M. Á. García **Verdasco**, (2000). La fuerza de los vínculos débiles. *Política y Sociedad*, 33, 41-56. Disponible en <https://bit.ly/2wIr7qy>].
- Guest, A. M. & Lee, B. A.** (1984). How urbanites define their neighborhoods. *Population and Environment*, 7(1), 32-56. Recuperado de <https://bit.ly/2MPuZjy>
- Jacobs, J.** (2011). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid: Capitan Swing Libros.
- Lohmann, A. & McMurrin, G.** (2009). Resident-defined neighborhood mapping: Using GIS to analyze phenomenological neighborhoods. *Journal of Prevention & Intervention in the Community*, 37(1), 66-81. doi: 10.1080/10852350802498714
- Madden, D. J.** (2014). Neighborhood as spatial project: Making the urban order on the downtown Brooklyn Waterfront. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(2), 471-497. doi: 10.1111/1468-2427.12068
- Martin, D. G.** (2003). Enacting neighborhood. *Urban Geography*, 24(5), 361-385. doi: 10.2747/0272-3638.24.5.361
- Panfichi, A.** (1996). Del vecindario a las redes sociales: Cambio de perspectivas en la sociología urbana. *Debates en Sociología*, (20-21), 35-48. Recuperado de <http://goo.gl/Czq8Lh>
- Park, Y. & Rogers, G. O.** (2014). Neighborhood planning theory, guidelines, and research: Can area, population, and boundary guide conceptual framing? *Journal of Planning Literature*, 30(1), 18-36. doi: 10.1177/0885412214549422
- Pebley, A. R. & Sastry, N.** (2009). Our place: Perceived neighborhood size and names in Los Angeles. *California Center for Population Research on-line working paper series: 2009-026 edition*. Los Ángeles: California Center for Population Research. Recuperado de <https://bit.ly/2NhJ6O7>

**Sanz, L.** (2003). Análisis de redes sociales: O cómo representar las estructuras sociales subyacentes. *Apuntes de Ciencia y Tecnología*, 7, 21-29. Recuperado de <https://bit.ly/2LXI0AL>

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

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

**Wellman, B. & Leighton, B.** (1979). Networks, neighborhoods, and communities: Approaches to the study of community question. *Urban Affairs Quarterly*, 14(3), 363-390. doi: 10.1177/107808747901400305



*Vecinos de Villa Freire en reunión participativa para construcción de plaza. Programa Somos Choapa, Salamanca, Región de Coquimbo.*



# Propuesta de modificaciones a la legislación sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias

*Felipe Viveros C.\**

## **1. Contexto**

Las juntas de vecinos son organizaciones sociales con una fuerte y amplia raigambre en los territorios habitados del país, urbanos y rurales. Han cumplido y continúan cumpliendo valiosas funciones de bien común en los barrios, las poblaciones y las localidades. Surgieron y se desarrollaron durante todo el siglo XX como expresión colectiva y autónoma de los habitantes para impulsar mejoras indispensables para su bienestar en relación con múltiples necesidades del hábitat, el saneamiento, la pavimentación, el alumbrado público, los espacios de uso comunitario, entre otros. En la actualidad, la necesidad de algunas de estas obras sigue vigente y a ellas se suman otras, vinculadas a la seguridad pública, la creación de áreas verdes y otras relacionadas con la recreación, el medio ambiente, la conectividad vial, el transporte, incluso las demandas de ciertos colectivos específicos como niños, jóvenes, mujeres y adultos mayores.

Desde el punto de vista legal, las juntas de vecinos fueron inicialmente reconocidas y reguladas por la Ley 16.880 de Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, promulgada por el presidente Eduardo Frei Montalva en agosto de 1968. Esta ley fue una de las expresiones más importantes de la política llamada de “promoción popular”, llevada adelante por dicho gobierno. La ley confirió un lugar en la institucionalidad a las juntas de vecinos, al conjunto de organizaciones comunitarias territoriales y funcionales y, también, a las entidades de grado superior que estas establecieron a nivel comunal, provincial y nacional. La ley instauró la forma de obtención de su personalidad jurídica y les reconoció un conjunto vigoroso de atribuciones para

---

\* Abogado de la Universidad de Chile, profesor universitario, especialista en sociedad civil.

actuar y desarrollar sus iniciativas en el ámbito local. Entre ellas, elaborar y acordar con el municipio, por medio de las uniones comunales respectivas, un plan y presupuesto coordinado de obras de urbanización y mejoramiento. En suma, les otorgó distintas formas de colaboración con la administración local. Paralelamente, identificó territorios locales denominados unidades vecinales como ámbitos de jurisdicción territorial de cada junta de vecinos para el ejercicio de dichas atribuciones.

El estatus jurídico político de las juntas de vecinos cobró aun mayores dimensiones al ser reconocidas en la reforma constitucional de 1971, junto a los centros de madres, sindicatos, cooperativas y demás organizaciones sociales, como expresiones mediante las cuales las personas y el pueblo podían ejercer el derecho a participar activamente en la vida social, cultural, cívica, política y económica del país, en la solución de sus problemas y colaborando en la gestión de los servicios del Estado y de las municipalidades. Sin embargo, esta trayectoria de robustecimiento institucional de las organizaciones vecinales se vio prontamente interrumpida, pues su funcionamiento regular bajo la ley de 1968 y la garantía constitucional de 1971 mantuvo su vigencia solo hasta el golpe de estado de septiembre de 1973.

La dictadura no suprimió las juntas de vecinos, pero las intervino férreamente a través del nombramiento y control de sus dirigentes, utilizando a los municipios y las gobernaciones provinciales de la época como agentes para efectuar dicho control a lo largo de todo el territorio nacional.

Solo el año final de la dictadura, y con posterioridad al plebiscito de octubre de 1988 en que fue derrotada, y coincidiendo con un movimiento de base democratizador de las organizaciones vecinales, el gobierno levantó el régimen de excepción que pesaba sobre las juntas de vecinos, reemplazando la antigua normativa de 1968 —vigente pero suspendida por diecisiete años en su funcionamiento democrático y autónomo— por otra ley, la Ley 18.893, promulgada en diciembre de 1989, que en lo fundamental operó un cambio drástico en su concepción y diseño. En la práctica, la nueva ley privatizó y jibarizó el quehacer de las juntas de vecinos al concebirlas como entidades particulares sujetas a la iniciativa singular de los vecinos que deseaban asociarse, permitiendo que en las unidades vecinales pudiesen constituirse una pluralidad de juntas de vecinos, finalmente competitivas entre sí, además de suprimir en términos absolutos las atribuciones legales que estas tuvieron en su origen. De

este modo, en vísperas del término del régimen militar, el control autoritario de la vida comunitaria territorial fue reemplazado por un control que imponía cierta ambigüedad sobre el alcance de las competencias de la organización vecinal; un control difuso, privatista y mercantil que operaba a través de la “libre elección” por los vecinos de la organización de su preferencia, presumiblemente ideológica y, en todo caso, divisionista.

El primer gobierno democrático posdictadura intentó recuperar legislativamente el sentido primigenio de las juntas de vecinos como centro unitario coordinador de la vida de barrios y poblaciones, cuando no rector y gestor de las iniciativas, al menos nucleador de la solidaridad y el trabajo por el bien común en los territorios. El proyecto de ley presentado en julio de 1990 procuraba restituir la noción jurisdiccional propia de la tesitura más pública de la concepción y el diseño originales de estas organizaciones, restableciendo la norma fundamental que establecía “una junta de vecinos en cada unidad vecinal” (y también “una unión comunal de juntas de vecinos en cada comuna”). Sin embargo, tales esfuerzos se estrellaron en sucesivos episodios político constitucionales con el rechazo del Tribunal Constitucional (en 1991 y en 1994), intervención promovida por la oposición de derecha, empeñada en consagrar la desarticulación social en la base territorial, invocando al efecto la garantía de la libertad de asociación.

Luego de estas batallas legislativas, finalmente se consensuó un proyecto que dio pie a la dictación en 1994 de la Ley 19.418, cuyo texto refundido fue fijado, luego de algunos perfeccionamientos parciales, por el Decreto Supremo N° 58 del Ministerio del Interior de 1997 que, en lo grueso, mantuvo la opción de constituir más de una junta de vecinos en cada unidad vecinal (y más de una unión comunal de juntas de vecinos en cada comuna), con la sola restricción de aumentar los quórum de socios requeridos para crearlas —en escalas conforme a la densidad demográfica de las respectivas comunas—, de manera de disminuir en términos relativos, según se pensó, la proliferación de pequeñas organizaciones vecinales y su consiguiente atomización y debilitamiento. Con todo, esta normativa no logró alterar la fisonomía de corte neoliberal de su concepción de la participación ciudadana en los territorios, impresa en la ley de 1989. En términos generales, esta legalidad ha continuado en vigor hasta nuestros días a contrapelo de la idea primaria, histórica y aún vigente en el imaginario social de base, de que las juntas de vecinos son, por antonomasia, la organización

unitaria y representativa del conjunto de los vecinos de un territorio identificado por los mismos habitantes y, además, la organización social jurídicamente validada para la participación comunitaria y la óptima interlocución con las diversas autoridades municipales y con otros servicios e instituciones, con el objetivo de satisfacer las necesidades colectivas relacionadas con el hábitat, la seguridad, la convivencia y otros intereses comunes.

## **2.-Bases constitucionales de la legislación vecinal**

Se enuncia en este breve apartado la normativa constitucional que da fundamento a la acción de las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias.

Artículo 1° inciso 5° CPE: Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de esta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.

Artículo 118 incisos 1°, 2° y 7° CPE: La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo.

La ley orgánica constitucional respectiva establecerá las modalidades y formas que deberá asumir la participación de la comunidad local en las actividades municipales.

Las municipalidades podrán establecer en el ámbito de las comunas o agrupación de comunas, de conformidad con la ley orgánica constitucional respectiva, territorios denominados unidades vecinales, con el objeto de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana.

Artículo 19 N° 15° CPE incisos 1° a 5°: La Constitución asegura a todas las personas el derecho de asociarse sin permiso previo.

Para gozar de personalidad jurídica, las asociaciones deberán constituirse en conformidad a la ley.

Nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación.

Prohíbense las asociaciones contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado.

Los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana [...]

### 3. Propuesta temática de reformas

La legislación actual sobre juntas de vecinos se encuentra contenida en la Ley 19.418, de Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, cuyo texto refundido consta en el Decreto Supremo N° 58 del Ministerio del Interior, de 1997. Otras leyes inciden sobre esta materia en aspectos puntuales y específicos; así ocurre en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, en la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública y en la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Se presenta a continuación, como parte central de este artículo, un desarrollo esquemático de posibles modificaciones a la Ley 19.418, de Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias.

Este documento no expone el articulado propiamente tal o sus propuestas técnico legislativas de las modificaciones —si bien en algunos casos se acerca a ellas—, sino que plantea en forma breve determinadas situaciones o problemas y una posible respuesta normativa en cada caso. Se ofrecerá una formulación normativa concreta luego de la discusión que siga a esta propuesta de contenidos.

#### 3.1. Definición y objetivos de las juntas de vecinos

La Ley de Juntas de Vecinos (en adelante LJV) define a las juntas de vecinos en el artículo 2° letra b). En esta definición y, además, en el artículo 42, indica sus objetivos. La primera disposición señalada las define como organizaciones comunitarias de carácter territorial representativas de las personas que residen en una misma unidad vecinal y cuyo objeto es promover el desarrollo de la comunidad, defender los intereses y velar por los derechos de los vecinos y colaborar con las autoridades del Estado y de las municipalidades. La segunda disposición citada agrega que las juntas de vecinos tienen por objetivo promover la integración, la participación y el desarrollo de los habitantes de la unidad vecinal.

Se propone complementar la definición legal del artículo 2°, letra (b), de la LJV haciendo expreso su carácter de organizaciones “autónomas” y agregando dos objetivos: (i) promover la convivencia de las comunidades vecinales, y (ii) hacer efectiva la participación de la comunidad en los territorios, barrios o sectores respecto de los asuntos de interés común de los vecinos.

Lo anterior precisa que el vector de *colaboración con el municipio*, presente en la concepción tradicional de las juntas de vecinos, coexiste y no disminuye ni contradice el vector de la fundamental *autonomía de las organizaciones comunitarias* en todas sus acciones y determinaciones en los territorios, respecto de toda entidad pública o privada.

### **3.2. Delimitación de las unidades vecinales**

El artículo 38 de la LJV establece el mecanismo de determinación de las unidades vecinales. En lo esencial las define el alcalde con acuerdo del concejo, de propia iniciativa o a petición de las juntas de vecinos o de los vecinos interesados. La ley dice que, además, debe oírse al consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil. De acuerdo con la disposición citada, las modificaciones de las unidades vecinales han de plantearse en el proceso de aprobación del plan comunal de desarrollo o de sus modificaciones.

La LJV no indica claramente que las modificaciones de las unidades vecinales puedan impulsarse a iniciativa de las juntas de vecinos o de los vecinos interesados, lo que se propone especificar mediante esta reforma.

Para la determinación de las unidades vecinales, la ley actual establece criterios prudenciales de tipo cualitativo, que son calificados discrecionalmente por la autoridad municipal. De este modo, se señala que se “tendrá en cuenta la continuidad física, la similitud de intereses y otros factores que constituyan el fundamento natural de agrupación de los vecinos” y que “el alcalde procurará que el número de ellas permita la más amplia participación de los vecinos, con el fin de facilitar una fluida relación entre las organizaciones comunitarias y el municipio”.

Sobre la base de la observación que indica que en muchos casos la delimitación de las unidades vecinales, especialmente en sectores urbanos, no es apropiada (por ejemplo, por ser demasiado extensas), se propone agregar un criterio que indique que, en su decisión, alcalde y concejo deberán tener en cuenta la configuración demográfica y territorial más adecuada que identifique a una localidad, sector, barrio, villa o población con sus habitantes.

### 3.3 Territorio jurisdiccional

En relación con el punto anterior, la ley actual suprimió la noción de jurisdicción que denota un conjunto de atribuciones de determinadas entidades en un determinado territorio, de conformidad a la ley que estaba presente expresamente en la originaria Ley de 1968.

Con base en la norma constitucional (artículo 118, inciso 7° CPE) que reconoce la existencia de las unidades vecinales como espacios delimitados dentro de las comunas que tienen por objeto “propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana”, se propone reponer o integrar el concepto de *territorio jurisdiccional* como parte de la definición de las unidades vecinales. Esta idea denota de mejor manera la posición de las juntas de vecinos como entidades que, en la base social de los territorios, forman parte del sistema jurídico institucional de participación ciudadana en general, y del sistema de participación ciudadana en la gestión pública en particular.

### 3.4 Facultad de constituir juntas territoriales de vecinos

La actual ley autoriza a las juntas de vecinos a agruparse entre sí “en una misma población y en sectores territoriales de una misma comuna, que tengan continuidad o proximidad geográfica, y que se propongan soluciones a problemas comunes” (artículo 52 LJV). Sin embargo, esta facultad es limitada en sus potencialidades (por de pronto, no pueden adquirir personalidad jurídica) y, en general no ha sido utilizada por las organizaciones. Más aun, el hecho de estar concebidas como algo voluntario ha hecho pasar desapercibida la opción de formar agrupaciones como instrumento de acción colectiva, en un marco de la “libertad de asociación” privatizada que prima en los territorios.

Se propone —y probablemente esta sea una de las reformas más significativas del presente esfuerzo legislativo— mejorar cualitativamente la capacidad de agrupación, alianza, interlocución y acción conjunta de las juntas de vecinos y otras organizaciones territoriales por medio de su integración en estructuras mayores, pero livianas en cuanto a su formalización.

En concreto, se propone lo siguiente:

- Crear el deber legal de las juntas de vecinos existentes en una misma unidad vecinal de constituir entre sí una “junta territorial”, con el objeto

de abordar de forma común y permanente problemas, necesidades y proyectos comunes, con potestad para representar a las juntas de vecinos participantes ante las autoridades y servicios comunales y de otros niveles de la administración del Estado. Estas juntas territoriales de vecinos gozarán de personalidad jurídica de conformidad a esta ley, su directiva se integrará mediante los representantes que elijan las juntas de vecinos participantes y tendrán atribuciones semejantes a las de las juntas de vecinos propiamente tales.

- La denominación “juntas territoriales de vecinos” es una propuesta preliminar, este nombre puede ser reemplazado por otro que se defina.
- Ampliar el campo de agrupación establecido en el artículo 52 de la ley, de modo que las juntas de vecinos puedan agruparse, además, y en los términos que dicha disposición señala, con otras organizaciones territoriales y funcionales y con otras organizaciones de la sociedad civil de cualquier naturaleza con presencia efectiva en la respectiva comuna o sector territorial de esta. Estas nuevas formas de agrupación permitirán una convocatoria más diversa e inclusiva para abordar los problemas y asuntos territoriales de interés común con un funcionamiento flexible y expedito. Se trata de la facultad de crear estructuras organizativas que requieran mínimas formalidades y que a las mismas organizaciones les parezcan adecuadas para abordar dichas problemáticas comunes y dialogar con las autoridades y con otros actores sociales públicos o privados. Estas agrupaciones podrán denominarse consejos, mesas, coordinadoras, redes territoriales u otras.
- Incorporar la facultad de que las juntas de vecinos, las uniones comunales de juntas de vecinos y las nuevas juntas territoriales de vecinos puedan organizar y convocar, cuando lo estimen pertinente, a cabildos territoriales y comunales, asentados en las mismas unidades o territorios vecinales, como instancias de reunión, información, opinión y petición sobre materias específicas, en las que sea de rigor la presencia del alcalde, los concejales y otras autoridades o servicios públicos, y en la que puedan participar sin restricciones las organizaciones territoriales y otras existentes en la respectiva comuna y los vecinos en general, con el objeto de tratar materias o problemas específicos.



### 3.5 Funciones y atribuciones<sup>1</sup>

Se propone reordenar, complementar y mejorar las funciones de las juntas de vecinos señaladas en el artículo 43 de la LJV. Al efecto, un esquema posible implica una sistematización que comprende las siguientes áreas de competencia:

- a. **Urbanística.** Implica promover el desarrollo urbano de la unidad vecinal, el mejoramiento de barrios, la vivienda, los servicios de alumbrado, agua potable, alcantarillado y otros, el hábitat, los espacios de recreación, áreas verdes y el medio ambiente urbano y rural, la vialidad, conectividad y transporte público, con capacidades para conocer, proponer, ejecutar, colaborar y supervigilar, en su caso, proyectos y obras de construcción, mejoramiento, saneamiento, preservación y cuidado del medio ambiente, entre otras.

Las juntas de vecinos deberán ser oídas y sus propuestas ser consideradas en la elaboración del plan de desarrollo comunal y en la discusión del presupuesto municipal.

En particular, tendrán derecho a conocer oportunamente, con antelación a su aprobación, los proyectos municipales, de los servicios públicos correspondientes y, en concordancia con la Ley General de Urbanismo y Construcciones, los proyectos de inversión privados que se ejecutarán en la unidad vecinal, y plantear su opinión o las observaciones que estimen pertinentes a la municipalidad o al respectivo servicio público antes del comienzo de la ejecución de los respectivos proyectos. La municipalidad o el respectivo servicio público deberán dar respuesta fundada por escrito en un plazo de treinta días.

Se aprecia que las modificaciones legales en esta materia también inciden en un mejoramiento de las normas sobre participación de las organizaciones territoriales en procesos tales como la elaboración del plano regulador comunal y el sistema de evaluación de impacto ambiental (SEIA) de obras y proyectos de inversión, debiendo hacerse las concordancias normativas

---

<sup>1</sup> Algunas de las acciones o funciones descritas en determinadas áreas se conectan o participan también en la concreción de otras áreas. Esta sistematización puede modificarse o perfeccionarse. De cualquier manera, su incorporación a la propuesta de reforma legal debe formularse de un modo sintético.

con la legislación respectiva (Ley General de Urbanismo y Construcciones, Ley de Bases Generales del Medio Ambiente).

- b. **Patrimonio.** Facultades de usufructo y administración de sedes y recintos de uso comunitario.

Se propone agregar reglas sobre su cuidado, oportunidades de uso equitativo y responsabilización.

- c. **Seguridad pública.** Implica colaborar con las autoridades y los organismos públicos competentes en la proposición, coordinación, información, difusión y ejecución de estrategias, planes y medidas de resguardo de la seguridad ciudadana y prevención de conductas delictivas.

- d. **Económica.** Implica incorporar y regular en la ley atribuciones relativas a la administración y control de permisos en ferias temporales y otras formas de comercio que la municipalidad autorice en bienes nacionales de uso público.

Establecer que la delegación que la municipalidad haga de estas facultades sea exclusivamente en favor de las juntas de vecinos y no a favor de dirigentes o personas naturales determinados. Introducir normas de control efectivo de la igualdad de oportunidades, la transparencia y la probidad en estas operaciones.

Incluye intervenir, con los mismos resguardos, en los procesos de otorgamiento y cancelación de patentes alcohólicas.

Implica también promover la cobertura, calidad y funcionamiento de los servicios básicos domiciliarios como agua potable y servicios sanitarios, gas, electricidad y telefonía.

Implica, además, desarrollar, patrocinar y promover cursos y otras iniciativas de capacitación laboral.

- e. **Convivencia y participación.** Implica promover el espíritu de comunidad, la construcción de historia e identidad comunes, la integración de diversos sectores y colectivos, el respeto a la diversidad y el pluralismo y la cooperación entre los habitantes de los respectivos territorios vecinales.

La reforma enfatizará una perspectiva interna de la convivencia, en términos de comprender las organizaciones vecinales como instancias de desarrollo humano, y una perspectiva externa, como recurso o herramienta para la acción colectiva y comunitaria en los respectivos territorios.

Al efecto, promoverán iniciativas de encuentro e intercambio, como ferias, campañas sociales y solidarias, eventos comunitarios y otras iniciativas educativas, culturales, recreativas o benéficas (ver más abajo punto 3.7) y el desarrollo de diversas y nuevas organizaciones comunitarias que la unidad vecinal o territorio requieran, e impulsarán todas las instancias de participación que faciliten el ejercicio y goce de los derechos ciudadanos en la respectiva unidad vecinal.

- f. **Protección de derechos.** Las juntas de vecinos podrán realizar acciones de defensa y promoción de los derechos humanos y ciudadanos de los vecinos, en particular los de colectivos específicos como niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, migrantes, indígenas, personas con discapacidad. Promoverán la igualdad de trato, la no discriminación y la equidad socioeconómica y de género en todas sus actividades, proyectos e iniciativas.

Velarán por la integración al desarrollo y el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más necesitados de la unidad vecinal, generando acciones de ayuda mutua y solidaridad en favor de los vecinos que lo requieran.

- g. **Cultura.** Impulsar la creación y expresión artística, cultural, deportiva y recreacional. Podrán incorporarse, en caso de que lo estimen pertinente, a las instancias que existan en las comunidades educativas de los establecimientos educacionales que existan en la respectiva unidad vecinal.
- h. **Fortalecimiento organizacional y capacitación de dirigentes y vecinos.** Formación continua, acceso a servicios, asesorías y medios respecto de

los objetivos y funciones de las organizaciones, misión y valores de los dirigentes, habilidades de planificación, rendición de cuentas, gestión democrática, liderazgo, legislación, presupuesto, fondos y proyectos, enfoque y protección de derechos, municipio, organización del Estado y los servicios públicos y otros temas de interés.

Esta función está concebida en la actual ley de juntas de vecinos como “estimular la capacitación” (artículo 43, letra c), que enfatiza se desarrolle en “materias de organización y procedimientos para acceder a los diferentes programas sociales que los beneficien”. La capacitación también está establecida como objetivo de las uniones comunales (artículo 48, inciso 2º). Sin perjuicio de ello, esta función requiere ser reconocida en un sentido amplio como iniciativa de las juntas de vecinos y de cualquier otras organizaciones comunitarias, y extensiva a todo tipo de saberes y habilidades para el desarrollo humano, cívico y técnico de los vecinos y dirigentes.

### **3.6 Nuevas atribuciones en materia de acciones legales y resolución de conflictos**

En relación con las áreas de convivencia y protección de derechos, señaladas más arriba, se propone dos nuevas competencias o modalidades de acción o servicios específicos de las juntas de vecinos en favor de la comunidad:

- Contar con titularidad o capacidad legal para ejercer *acciones judiciales de interés público, colectivo o difuso* en favor de los vecinos en general, o de grupos de vecinos de la unidad vecinal que se vean afectados en sus derechos. Comprende acciones civiles y penales y reclamos o denuncias administrativas.
- Dentro de esta amplia facultad se comprende especialmente la de perseguir la responsabilidad del alcalde y de otras autoridades municipales por infracciones legales o por incurrir en prácticas desleales, tales como la contratación de dirigentes o la oferta irregular de fondos, y otros actos que impliquen negligencias, abusos, cooptación, intervenciones indebidas, amenazas, maltrato de obra o de palabra, trato discriminatorio o parcial a organizaciones o a sus directores.

- Para ejercer estas facultades, las juntas de vecinos podrán ejercitar todas las acciones que franquea la legislación común y, especialmente, la acción o reclamo de ilegalidad municipal consagrada en el artículo 151 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.
- Asimismo, se propone que las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias tengan acceso a asistencia jurídica, judicial y extrajudicial, en las Corporaciones de Asistencia Judicial existentes en el país y que gocen del beneficio de asistencia jurídica gratuita por el solo ministerio de la ley.
- Implementar, por sí o en asociación con otras instituciones, instancias de *mediación vecinal y comunitaria* para resolver por las vías del diálogo y la búsqueda de acuerdos un conjunto amplio de conflictos de convivencia cotidiana entre vecinos y también con organizaciones, tales como ruidos u olores molestos, mascotas, uso de espacios comunes, deslindes, deudas y otras pequeñas causas.

### 3.7 Sede social y uso de bienes comunitarios

El derecho de las juntas de vecinos a acceder a un local o sede para su funcionamiento está reconocido en el artículo 28 de la ley actual, que incluye el deber de la municipalidad de “velar por la existencia de a lo menos una sede por unidad vecinal, garantizando que su uso esté abierto a todas las organizaciones comunitarias existentes en dicho territorio”. En caso de que las juntas de vecinos no cuenten con sede social, la municipalidad tiene “la obligación de facilitar locales o recintos propios o bajo su administración” para que aquellas realicen sus reuniones.

Si bien la regulación parece adecuada en el marco de las condiciones socioeconómicas actuales, dadas las dificultades de cumplimiento o coordinación observadas en la práctica, se propone reforzar estos aspectos, explicitando que la o las sedes comunitarias existentes en la respectiva unidad vecinal serán administradas por las juntas de vecinos y otras organizaciones bajo modalidades que permitan compartir adecuadamente el uso de dichos bienes. Si hay dos o más juntas de vecinos, la administración corresponderá a la junta territorial de vecinos (creada en virtud de esta reforma) o alternativamente, las juntas de vecinos involucradas (y las organizaciones deportivas, tratándose del uso de

recintos deportivos comunes) deberán establecer conjuntamente un “comité de administración” y reglas equitativas básicas para el uso de dichos bienes comunitarios por organizaciones, grupos y vecinos.

Una norma transitoria garantizará la administración de los bienes comunitarios por las organizaciones que actualmente los detentan, a condición de producir y observar tales reglas equitativas básicas para el uso de dichos bienes comunitarios por los diversos usuarios.

Se agregará que la ley y la autoridad municipal propenderán a que las juntas de vecinos adquieran en propiedad un local para su funcionamiento, comprometiendo el apoyo del Ministerio de Bienes Nacionales, en su caso.

Las juntas de vecinos gozarán de amplias facultades para gestionar con flexibilidad los actos y contratos que corresponda para la adquisición, administración, uso y cuidado de locales, recintos deportivos o multiuso, vehículos, equipos tecnológicos y otros bienes destinados al uso comunitario.

### **3.8. Funcionamiento democrático efectivo**

#### **a. Mejoramiento de la democracia interna de las organizaciones**

Se propone fijar normas para asegurar la celebración oportuna y la periodicidad de las asambleas y los derechos a información regular de los vecinos.

#### **b. Mejoramiento del control financiero y rendición de cuentas**

El directorio de las juntas de vecinos deberá realizar rendiciones de cuentas mensuales o bimensuales sobre la inversión de los recursos. Para estos efectos, deberá convocarse a asamblea general, de acuerdo con las normas estatutarias.

Con la debida anticipación a la fecha de la asamblea, el directorio deberá publicar y difundir ampliamente un resumen de su rendición de cuentas, de modo que los socios vecinos lleguen a la reunión habiendo tenido la oportunidad de haber sido debidamente informados.

Las cuentas que la asamblea objete deberán ser debidamente subsanadas por el presidente o por quienes corresponda en el directorio en el plazo que medie hasta la próxima asamblea, bajo cargo de infracción grave de sus deberes

y moción de censura, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que corresponda.

Además, la ley asegurará el funcionamiento efectivo de la comisión fiscalizadora de finanzas, estableciendo responsabilidades dirigenciales en el caso que ello no ocurra.

**c. Incorporación de medios de comunicación digitales y tecnologías de la información**

Además de las formas de citación habituales, como letreros y cartas circulares, las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias podrán citar a las sesiones de sus asambleas y otras reuniones a través de medios electrónicos que garanticen su recepción fidedigna. El secretario de la organización certificará el correcto despacho de las citaciones.

Con el acuerdo de la asamblea general, los mismos medios digitales podrán servir de plataforma de comunicación complementaria para informar sobre los asuntos de interés de la organización.

Al efecto, los socios de las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias podrán registrar en el libro de socios, junto con sus datos personales, su dirección electrónica u otros datos que permitan efectuar estas comunicaciones.

**d. Mejoramiento de la gestión de proyectos**

En el Fondo de Desarrollo Vecinal se contemplará expresamente una asignación reservada para gastos generales de administración de la organización beneficiaria, cuyo monto o proporción será fijado por la municipalidad en relación con el monto total del respectivo proyecto que fuere aprobado.

Se establecerá además que, en general, los proyectos a los cuales postulen las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias y las organizaciones de interés público reconocidas en el Título II de la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, que impliquen fondos, subvenciones y otros aportes fiscales o municipales, deberán comprender expresamente un ítem mínimo para gastos generales de administración, determinado por la autoridad o servicio que deba efectuar las respectivas asignaciones o transferencias.

### **3.9. Deberes municipales específicos**

Las atribuciones y deberes de la municipalidad, en general, están contenidos en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Sin embargo, algunas de esas atribuciones y deberes que tengan relación directa con el funcionamiento de las juntas de vecinos pueden considerarse en la ley de juntas de vecinos. Estas modificaciones requerirán, en su caso, el quórum de las leyes orgánicas constitucionales.

Ejemplo de lo anterior es el deber de velar por la existencia de sedes para las organizaciones y garantizar su uso amplio o “abierto”.

En esta línea, se propone establecer una fórmula normativa que obligue (es decir, que sea “vinculante”, en los términos en boga) al alcalde o a la municipalidad a informar debidamente, escuchar, considerar y dar respuesta fundada a las juntas de vecinos, uniones comunales de juntas de vecinos o a las nuevas juntas territoriales de vecinos (que esta reforma crea) sobre los planteamientos, propuestas o proyectos que le presenten, sin perjuicio de otras formas de participación ciudadana contempladas en la legislación vigente (por ejemplo, los COSOC, audiencias públicas, cuentas públicas participativas, etc. contempladas en el Título IV de la ley Orgánica Constitucional de Municipalidades).

Otra función o deber municipal susceptible de incluir en este plan de reformas es aquel que obligue a la secretaría municipal a certificar la elección de directivas, directivas vigentes, legalización de actas y otros instrumentos en un plazo breve. Al efecto, establecer expresamente el silencio administrativo positivo, es decir, si el municipio no responde dentro de treinta días, entender que la solicitud es positiva y exigir el documento o certificación solicitados, aun por la vía de la acción de ilegalidad municipal del artículo 151 de la LOC de Municipalidades.

### **3.10. Derechos especiales de las organizaciones**

Se propone crear un estatuto legal básico de los derechos de las organizaciones comunitarias que incluya:

- Derecho al respeto de su autonomía organizacional.
- Derecho a la información fidedigna, completa y documentada.
- Derecho a un procedimiento único, concentrado, directo y expedito para las gestiones y los trámites que los dirigentes vecinales realizan



en las municipalidades en favor de los socios/as de sus organizaciones (“ventanilla única”). Este derecho implica también estimular la acción de servicio y bien común de los dirigentes por sobre la de los “coordinadores” que el municipio suele designar y remunerar para relacionarse con los habitantes de los territorios y sus necesidades.

- Derecho a una credencial de identificación de los dirigentes que facilite su acceso y gestiones ante la administración pública y ante otras instituciones y servicios gestionados por entidades públicas y privadas.
- Derecho a formación y capacitación permanentes. Esto podría desarrollarse en la creación de una Escuela Nacional de Dirigentes Sociales, como política de estado consagrada en la ley, con apoyo técnico y logístico del Ministerio Secretaría General de Gobierno, dirección autogestionada por los propios dirigentes vecinales y funcionamiento descentralizado.
- Derecho a asistencia y asesoría legales.
- Derecho a facilitación de apoyos y asesorías técnicas.
- Derecho a participar en la elaboración de programas, planes y presupuestos municipales, como complemento de lo ya planteado, en general, en la Ley 20.500.
- Derecho a la creación de una “caja de apoyo organizacional”, formada por el 10% de los proyectos que les sean aprobados a las organizaciones, destinado a gastos y apoyo administrativo (ver punto 3.8.d. más arriba). Estos fondos deberán incluirse expresamente en la rendición periódica de cuentas del directorio, de acuerdo con lo propuesto en el punto 3.8.b. más arriba.

Esta formulación de derechos puede eventualmente ser complementada con la enunciación de un conjunto de obligaciones o deberes de las organizaciones, en especial en lo relacionado con el trato igualitario a los vecinos, la transparencia y la probidad, entre otros, concretado en la exigencia de rendición periódica de cuentas, la celebración oportuna de asambleas, la mantención de registros, actas y documentación ordenada y al día, el cumplimiento oportuno de las actividades y servicios comprometidos.

REPUBLICA DE CHILE  
MINISTERIO DEL INTERIOR  
S. M. I.

Apruébanse estatutos de Juntas de Veci-  
nos que indica, de acuerdo con lo dis-  
puesto en la Ley Nº 16.880. -

Nº 2.081.- /

SANTIAGO, 21 de Diciembre de 1970.-

S.E. el Presidente de la República, de-

cretó hoy lo siguiente:

VISTOS: estos antecedentes y lo dis-  
puesto en el artículo 14º, de la Ley Nº 16.880, en relación con las dis-  
posiciones correspondientes del Decreto de Interior Nº 1481, de 1968.

D E C R E T O :

Apruébanse los estatutos de las Juntas  
de Vecinos que se indican:

"REPUBLICA NORTE", de la Unidad Vecinal Nº 1, Comuna de Osorno, Provincia  
de Osorno.

"DAVID ROSAS BURGOS", de la Unidad Vecinal Nº 2, Comuna de Osorno, Provin-  
cia de Osorno.

"JUAN ANTONIO RIOS", de la Unidad Vecinal Nº 6, Comuna de Osorno, Provin-  
cia de Osorno.

"CARLOS IBÁÑEZ DEL CAMPO", de la Unidad Vecinal Nº 8, Comuna de Osorno, Pr-  
vincia de Osorno.

"POBLACION FRANK", de la Unidad Vecinal Nº 9, Comuna de Osorno, Provincia  
de Osorno.

"OVEJERIA", de la Unidad Vecinal Nº 10, Comuna de Osorno, Provincia de Osor-  
no.

"ANGULO", de la Unidad Vecinal Nº 14, Comuna de Osorno, Provincia de Osorno.

"ENTRE LAGOS PONIENTE", de la Unidad Vecinal Nº 52, Comuna de Osorno, Pro-  
vincia de Osorno.

"EL ENCANTO", de la Unidad Vecinal Nº 54, Comuna de Osorno, Provincia de O-  
sorno.

"RIO DE LAS MINAS", de la Unidad Vecinal Nº 12, Comuna de Magallanes, Pro-  
vincia de Magallanes.

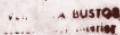
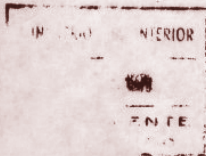
Inscribase en los registros correspon-  
dientes y llámese a elección de Directorio Definitivo en el plazo legal, en  
conformidad a lo establecido en el artículo 23º, del Decreto Nº 1481, del  
Ministerio del Interior.

TOMESE RAZON, COMUNIQUESE Y PUBLIQUESE.

SALVADOR ALLENDE G.      JOSE TOHA G.

Lo que transcribo a U. para su conocimiento.

Dios guarde a U.



Aprobación de estatutos de Juntas de Vecinos en 1970. Decreto firmado por el Presidente Salvador Allende. Gentileza del Don Guido Hidalgo, dirigente vecinal de Puerto Montt.

# Más allá de los diagnósticos: propuestas para conducir una discusión

*Marcel André Thezá M.\**

## **1. Los desafíos de la organización local en un nuevo contexto cultural**

Tal como plantea Gonzalo Delamaza en páginas previas, el esfuerzo asociativo territorial vivido particularmente en los años sesenta fue, a todas luces, la respuesta a “un proyecto de transformación política que buscó ampliar la participación y representación” en el plano local. Esta respuesta se asentó en un contexto político y cultural —nacional y occidental— donde los procesos de participación, militancia e implicación activa constituían valores ampliamente respaldados por la sociedad. Dentro de este contexto, las propias organizaciones y sus representantes colaboraban en la constitución de una esfera armónica que gozaba de una importante legitimidad. En aquellos años, estos procesos permitieron el fortalecimiento de estrategias colectivas de búsqueda tanto de integración identitaria como de inclusión funcional en la sociedad.

Desde entonces, son muchos los cambios que el país ha experimentado en los planos político, social y cultural; de manera particular, es evidente el desplazamiento desde las antiguas estrategias de acción de tipo colectivo, hacia una nueva realidad donde la norma del principio autorrealizador —como estrategia de tipo individual— ocupa un rol articulador clave.

Diversos estudios —especialmente los relativos al desarrollo humano del PNUD— han demostrado que la evaluación de lo que es o no satisfactorio en la sociedad chilena actual tiende a construirse, más bien, desde una perspectiva personal. Consecuentemente, la idea de subjetividad viene, desde hace un buen tiempo, reclamando una atención renovada de quienes buscan respuestas originales para comprender el debilitamiento de los vínculos sociales.

---

\* Doctor en Ciencia Política. Universidad de los Lagos - Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Políticas Públicas (CEDER).

Más aún, las propias dinámicas de malestar y frustración son la mayoría de las veces articuladas a partir de un prisma individual. De esta forma, el malestar que en el pasado se resolvía apelando a una organización, hoy día parece quedar reservado, casi siempre, al plano de la gestión individual de anhelos y expectativas. Del mismo modo, los resultados de los estudios del PNUD nos han mostrado otras interesantes perspectivas relativas a los cambios de la sociedad chilena. Estos acercamientos parten de la base de que la mayoría de estos cambios nos instala analíticamente en un campo de naturaleza eminentemente cultural. Vistas así las cosas, el problema de construcción de vínculos en Chile radicaría en la manera en que los chilenos atribuyen *sentidos* a sus vivencias y expectativas, y en la forma en que estos sentidos logran ser compartidos en una escala superior a la del individuo. El debate sobre los escollos para la construcción de un *nosotros* se orienta en esta dirección.

Es lógico, sí, que la condición para todo tipo de participación sea la existencia anterior de un *nosotros*. De ser así, el problema no responde, en rigor, a los procedimientos de la democracia ni a las regulaciones propias de la idea de organización, sino al sentido que la propia idea de democracia y de participación adquiere en los individuos.

A pesar del contexto descrito, también es un hecho que el impulso hacia la organización no ha desaparecido: hay sectores de la sociedad que siguen participando en instancias colectivas e, incluso, vemos cómo, en la última década, el país parece transitar en búsqueda de “nuevas formas” para el ejercicio de la participación y, más ampliamente, de la ciudadanía. Estas formas —claro está— persiguen mayor simetría entre las expectativas de las personas, los nuevos problemas de integración e inclusión social, y las restricciones de un tipo Estado que debe enfrentar sus propias dinámicas de mutación.

Con todo, es indudable que estos antiguos y nuevos esfuerzos de organización también se dan en un marco de mayor desconfianza frente a las organizaciones y de cambios claves en los imaginarios del territorio y en la manera en que tales imaginarios impactan en las dinámicas de construcción identitaria. Asistimos, pues, a una coyuntura de intensa búsqueda de respuestas individuales por parte de un ciudadano más parecido a un consumidor que a un vecino, o a un militante, o a un adherente o a cualquiera de las figuras propias de los esquemas clásicos de participación.

Con estos antecedentes sobre la mesa, al cumplirse cincuenta años de la promulgación de la ley que dio vida institucional a las juntas de vecinos, es urgente preguntarse sobre el rol de estas organizaciones en una sociedad que ha visto alteradas sus antiguas dinámicas de construcción de vínculos colaborativos y solidarios. En una sociedad mucho más compleja que la que conocimos, las juntas de vecinos debiesen jugar un papel muy importante en tanto espacios directos e inmediatos de acción local.

Si el objetivo de nuestras políticas públicas es, entonces, resituar las estrategias colaborativas en los niveles territoriales donde las personas viven en concreto su existencia, es imperativo mantener vigente un esfuerzo político que haga posible que la organización comunitaria sea un espacio asociativo natural y próximo para la construcción de una sociedad más colaborativa y más solidaria. A este objetivo subyace, por ende, la convicción de que todo lo dicho hasta aquí es requisito ineludible para la consecución de un mayor desarrollo social y democrático.

Ahora bien, la observación práctica de la realidad nos muestra la existencia de muchos casos en que las juntas de vecinos se han transformado en organizaciones extremadamente burocratizadas y dependientes de los municipios. Este proceso implica una notable pérdida de autonomía y un preocupante desarrollo de dinámicas clientelares en el núcleo de comunidades cada vez más reducidas, tanto en su magnitud de adherentes como en sus perspectivas de acción.

Por lo expuesto, es necesario crear condiciones legales e institucionales que permitan que las juntas de vecinos reconfiguren su rol en una dimensión doble y complementaria: en primer lugar, como agentes que influyen tanto en las políticas locales como nacionales; y, en segundo lugar, como promotoras del desarrollo de sus barrios y sus comunidades. En este sentido, es fundamental que las juntas de vecinos respondan a una mirada de comuna y de ciudad, y que eviten actuar de forma fragmentaria y aislada, ya que esto conlleva el enclaustramiento práctico de sus barrios.

A partir de este desafío ético-político, debe orientarse la discusión de un nuevo esquema de funcionamiento de las juntas de vecinos; precisamente, un marco de cambios que, objetivamente, condicione las posibilidades operativas de este tipo de instituciones fundamentales para el desarrollo del territorio y sus habitantes.

## **2. Ejes preliminares de discusión: hacia una nueva organización comunitaria**

El contexto de transformación descrito obliga a pensar la organización comunitaria desde las claves culturales y sociales de un tiempo que abre nuevas alternativas a las organizaciones en general. Es muy cierto que vivimos una época caracterizada, por ejemplo, por mayores niveles de educación, acceso a la información y democratización de las relaciones intergeneracionales y de género. Sin embargo, también es cierto que las organizaciones enfrentan importantes escollos que limitan su actuar. Así, en la misma dirección de nuestros ejemplos, el mayor acceso a la información no desencadena necesariamente mayor acceso al poder efectivo ni tampoco capacidad de control sobre las políticas públicas en todos sus niveles. O, tampoco, el mayor nivel de educación de las personas se correlaciona positivamente con cambios que propicien mejores agendas de acción colectiva. A todo esto se debe sumar el que la desconfianza y la individualización cambian el imaginario tradicional que se tiene de las organizaciones y, con ello, se genera un fuerte desincentivo del impulso asociativo.

En suma, es pertinente relevar, para una discusión de futuro, a lo menos tres desafíos esenciales que debiesen tener efectos de actitud, de norma, de diseño de política y también de relato en torno a las juntas de vecinos.

### **2.1. Re-significar y re-dignificar el trabajo de los dirigentes sociales**

Hoy día, es urgente implementar un nuevo trato entre la sociedad chilena, el Estado y los dirigentes comunitarios. Por un lado, se requiere un trato que genere condiciones que fomenten una mayor valoración de este tipo de actores locales. Y, por otro, urge contar con un trato que establezca derechos y obligaciones claras para el ejercicio del compromiso dirigencial.

Como ya se ha señalado, desde el punto de vista legal, las juntas de vecinos fueron inicialmente reconocidas y reguladas claramente por la Ley 16.880. Esta norma confería atribuciones precisas a un tipo de dirigente comunitario concebido como un actor clave para el desarrollo de su territorio.

Más tarde, la dictadura militar, si bien no suprimió las organizaciones comunitarias, las intervino radicalmente a través del nombramiento y control de sus dirigentes, valiéndose, para ello, de los municipios y las instituciones regionales y provinciales de la época. La transformación que aquí se produjo no fue baladí desde la perspectiva de la idea de dirigente: de ser un actor relevante

en el plano comunitario, el dirigente vecinal quedó reducido a la categoría de una especie de funcionario de una trama corporativista cuyo objetivo era servir, básicamente, de puente transmisor de las políticas de gobierno hacia las comunidades. Lo anterior fue un modelo exitoso ya que contó con una red sólida de instituciones de gobierno que desplegaron un operativo a lo largo y ancho del territorio nacional que hoy, simplemente, parece inverosímil. Por supuesto, esta intervención gubernamental gatilló prácticas de clientelismo que disminuyeron la credibilidad de los dirigentes locales.

Tras la dictadura, el gobierno levantó el régimen de excepción que pesaba sobre las juntas de vecinos y reemplazó la normativa de 1968 —vigente en la letra pero desnaturalizada por diecisiete años de autoritarismo— por una nueva normativa, la Ley 18.893 (1989). Bien sabemos que, en lo fundamental, la nueva ley terminó generando otro cambio drástico en la concepción y diseño en las juntas de vecinos. Efectivamente, la nueva ley, en la práctica, privatizó y limitó el quehacer de las juntas al concebirlas eminentemente como entidades particulares sujetas a la iniciativa singular solo de los vecinos que desearan asociarse. Peor aún, la normativa autorizó que en una sola unidad vecinal pudiesen constituirse diversas juntas de vecinos, eventualmente competitivas entre sí. Por si esto fuese poco, se suprimieron desde entonces las atribuciones legales que estas organizaciones tuvieron consagradas en la ley de 1968.

La nueva normativa acabó por situar a los dirigentes en un marco legal que promueve la competencia entre pares y que mengua sus atribuciones. Recordemos que el primer gobierno democrático de posdictadura intentó recuperar normativamente el sentido original de las juntas de vecinos como centro unitario coordinador de la vida de barrios y poblaciones. Las juntas serían —según proyecto de ley presentado en julio de 1990— organismos rectores y gestores de iniciativas de mejoramiento comunitario, y agentes impulsores de solidaridad y trabajo común en los territorios. El proyecto en cuestión procuraba, por lo tanto, restituir la noción jurisdiccional original de estas organizaciones, restableciendo la norma fundamental que establecía “una junta de vecinos en cada unidad vecinal” —y, también, “una unión comunal de juntas de vecinos en cada comuna”—. Sin embargo, como también ha sido explicado, dichos esfuerzos se enfrentaron al rechazo del Tribunal Constitucional en dos ocasiones (1991 y 1994). Por los motivos expuestos, es preciso articular una estrategia que “en tiempos difíciles” permita contribuir a re-significar y re-dignificar la función

y el rol de los dirigentes de base. Es imperioso (a) garantizar las competencias efectivas de los dirigentes, (b) resguardar la autonomía y transparencia de sus cargos y (c) favorecer la capacitación permanente de los actores comunitarios.

### **2.1.1. Garantizar competencias efectivas para los dirigentes**

Las juntas de vecinos debiesen ser espacios activamente deliberantes y plenamente considerados en la elaboración, por ejemplo, de los planes de desarrollo comunal y en la discusión de los presupuestos municipales. En particular, estas organizaciones debiesen tener derecho a conocer oportunamente, con antelación a su aprobación, los proyectos municipales, de los servicios públicos correspondientes y, también, las iniciativas de inversión privadas que se ejecuten en cada unidad vecinal. Se debiese, por lo mismo, dar espacio para que estas organizaciones puedan plantear las opiniones y observaciones que estimen pertinentes antes del comienzo de la ejecución de todo proyecto que les concierna.

Asimismo, se debiese provocar un mejoramiento claro de las normas de participación de las organizaciones territoriales en procesos tales como la elaboración del plano regulador comunal o el funcionamiento del sistema de evaluación de impacto ambiental (SEIA) de obras y proyectos de inversión. A su vez, esta mejora debiese articularse en concordancia con la legislación respectiva (e.g., Ley General de Urbanismo y Construcciones o Ley de Bases Generales del Medioambiente).

En las áreas de convivencia y protección de derechos ya descritas, es imperioso incorporar, a lo menos, dos nuevas competencias o modalidades de acción o servicios específicos de las juntas de vecinos en favor de la comunidad:

- Contar con titularidad o capacidad legal para ejercer acciones judiciales de interés público, colectivo o difuso en favor de los vecinos en general, o de grupos de vecinos de la unidad vecinal que se vean afectados en sus derechos.
- Empezar acciones civiles y penales, y reclamos o denuncias administrativas.

En esta misma línea, las juntas de vecinos debiesen poder perseguir la responsabilidad del alcalde y de cualquier otra autoridad municipal, ya sea por infracciones legales o por incurrir en prácticas desleales en el plano administrativo. Por esto, las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias debiesen tener acceso a asistencia jurídica, judicial y extrajudicial



por parte de las corporaciones de asistencia en la materia, gozando, así, del beneficio de asistencia jurídica gratuita por el solo ministerio de la ley.

Las juntas de vecinos debiesen, igualmente, poder implementar, por sí o en asociación con otras instituciones, instancias de mediación vecinal y comunitaria para resolver por las vías del diálogo y la búsqueda de acuerdos un conjunto amplio de conflictos de convivencia cotidiana entre vecinos y también con otras organizaciones.

### **2.1.2. Garantizar la autonomía y transparencia de la organización**

Para resguardar la autonomía de los dirigentes sociales, debiese estar expresamente prohibido que estos sean funcionarios de las entidades con las cuales deben relacionarse permanentemente, sobre todo, los municipios. Por lo mismo, solo deberían poder recibir fondos operacionales de entidades públicas expresamente previstos para el respaldo organizacional.

Del mismo modo, los proyectos que habitualmente postulan las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias debiesen contener un ítem para gastos generales de administración que no debiese ser inferior a lo menos al 10% de la subvención, asignación o aporte que reciban. Esta medida garantizaría, a su vez, la operación debida, sostenible y autónoma de este tipo de iniciativas.

Consecuentemente, para resguardar el buen funcionamiento de la democracia interna de este tipo de organizaciones, es altamente deseable cumplir con los siguientes protocolos:

- Fijar normas claras para asegurar la celebración oportuna y periódica de sus reuniones y asambleas, resguardando así el derecho a información regular por parte de los vecinos.
- Realizar, por parte de los directorios de las juntas de vecinos, rendiciones permanentes de cuentas durante todo el año calendario —igualmente, es pertinente publicar y difundir ampliamente resúmenes transparentes de estas rendiciones—.
- Incorporar los medios de comunicación digitales y tecnologías de la información como mecanismos facilitadores de una mejor comunicación entre las organizaciones y sus integrantes. Los mismos medios digitales debiesen servir de plataforma de comunicación complementaria para informar sobre los asuntos de interés de las organizaciones hacia sus vecinos.

El conjunto de obligaciones o deberes de las organizaciones debiese estar formulado claramente; en especial, en lo relacionado con el trato igualitario a los vecinos, la transparencia y la probidad, entre otros aspectos. Este desafío debiese materializarse, a lo menos, en la exigencia de rendición periódica de cuentas, celebración oportuna de asambleas, y mantención de registros, actas y documentación ordenada.

### **2.1.3. Garantizar la capacitación permanente de los actores comunitarios**

El buen desarrollo de las actividades de este tipo de organizaciones requiere crear, mantener y financiar programas constantes de reflexión, formación e intercambio de experiencias entre distintas organizaciones. No debe olvidarse que, precisamente, muchas de estas organizaciones han logrado, en la práctica, implementar instancias formativas innovadoras y con impacto positivo tanto dirigentes como en vecinos.

Concretamente, debiese pensarse, a lo menos, en la creación de una Escuela Nacional de Dirigentes Sociales, consagrada en la ley y con apoyo técnico y logístico de una red colaborativa de ministerios y servicios del estado. Por supuesto, esta instancia debiese considerar la gestión participativa de los propios dirigentes vecinales y, también, un funcionamiento descentralizado acorde con las características de los diversos territorios del país.

Por añadidura, las iniciativas de formación de dirigentes debiesen incorporar, en una dinámica de formación continua, el fortalecimiento organizacional, y el acceso a servicios y asesorías en diversos ámbitos críticos para el quehacer vecinal (e.g., planificación, rendición de cuentas, gestión democrática, liderazgo, legislación, presupuesto, fondos y proyectos, protección de derechos, funcionamiento de municipios y organización del Estado y los servicios públicos).

## **2.2. La resignificación de los nuevos temas de acción comunitaria**

Los textos históricos que forman parte de este libro muestran claramente el abanico de temáticas esenciales que concentraban y han concentrado la atención del trabajo comunitario: iniciativas generales de desarrollo, habitabilidad y buena convivencia.

Aunque la relevancia de estos temas aún permanece vigente, las nuevas dinámicas de cambio social hacen urgente plantear nuevos desafíos: (a) calidad del espacio público, (b) patrimonio tangible e intangible, (c) seguridad pública —fundamentalmente, en una dinámica de coproducción con los actores del Estado—, (d) nuevas iniciativas de emprendimiento local y de comercio de proximidad, (e) convivencia y participación —esta dimensión implica promover el espíritu de comunidad, la integración de diversos sectores, el respeto a la diversidad, el pluralismo y la cooperación entre los habitantes de la unidad vecinal—, (f) iniciativas de alteridad y diálogo —intergeneracional e intercultural—, (g) nuevas iniciativas educativas y culturales que sitúen a los colegios —sobre todo públicos— como ejes de desarrollo comunitario, (h) defensa, gestión y protección de derechos humanos y ciudadanos —en especial, de niños y niñas, adolescentes, adultos mayores, migrantes, indígenas—, y, no menos importante, (i) promoción de la cultura —creación y expresión artística, cultural, deportiva y recreacional—.

### **2.3. Una nueva normativa y un nuevo territorio jurisdiccional**

Los aspectos descritos constituyen pilares de referencia a considerar en cualquier debate sobre fortalecimiento de la organización comunitaria. Estos pilares no reemplazan, sino complementan la urgencia de reflexionar y plantear cambios de orden normativo que aporten a un re-fortalecimiento institucional. Entre estos aspectos se debiesen considerar los que se detallan en los acápite que siguen.

#### **2.3.1. Una nueva definición y nuevos objetivos de las juntas de vecinos**

Un nuevo ejercicio de reflexión y re-definición de estas organizaciones comunitarias es imperativo. Se requiere, a lo menos, complementar la actual norma legal haciendo explícito su carácter de organizaciones *autónomas*. Con este fin, se sugiere (a) promover la convivencia de las comunidades vecinales y (b) hacer efectiva la participación de la comunidad en los asuntos de interés común de los vecinos. El énfasis en la colaboración entre el municipio y las juntas coexiste, no disminuye ni contradice el vector de la fundamental de la autonomía de las organizaciones comunitarias en todas sus determinaciones y respecto de toda entidad pública o privada.

### **2.3.2. Una clara delimitación política del territorio**

En la actualidad, la ley establece un mecanismo de determinación de las unidades vecinales que se define a partir de las opiniones de los alcaldes en acuerdo con sus concejos municipales —esto puede ocurrir por propia iniciativa de las autoridades comunales o a petición de las juntas de vecinos o, incluso, de los vecinos interesados—. La ley señala que, además, debe ser escuchado, para estos efectos, el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil. De esta forma, el establecimiento de las unidades vecinales termina formulándose a través de criterios más bien prudenciales de tipo cualitativo, los que son calificados discrecionalmente por la autoridad municipal.

Dado lo anterior, es evidente que en muchos casos la delimitación de las unidades vecinales no resulta ser la apropiada —por ejemplo, por ser demasiado extensas—. En semejante contexto es razonable y necesario establecer un criterio objetivo que indique que, en su decisión, tanto los alcaldes como los concejos deberán tener en cuenta la configuración demográfica y territorial más adecuada que identifique a una localidad, sector, barrio, villa o población con sus habitantes.

### **2.3.3. Un nuevo tipo de territorio jurisdiccional**

La norma constitucional reconoce la existencia de las unidades vecinales como espacios delimitados dentro de las comunas. Dichas unidades tienen la misión de “propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana”. En atención a esta premisa, se debiese discutir sobre el concepto de *territorio jurisdiccional* como parte de la definición de nuevas unidades vecinales. Esto reconfiguraría más claramente la posición de las juntas de vecinos como entidades que, en la base social de los territorios, forman parte del sistema jurídico institucional de participación ciudadana, en general, y del sistema de participación ciudadana en la gestión pública, en particular.

### **2.3.4. Una nueva estructura de unidades territoriales para los vecinos**

Un aspecto clave que resta considerar es el hecho de que la ley autoriza a las juntas de vecinos a agruparse entre sí “en una misma población y en sectores territoriales de una misma comuna, siempre que tengan continuidad o proximidad geográfica y que se propongan soluciones a problemas comunes”. En

la práctica, esta facultad es muy limitada en su despliegue efectivo y, en general no es utilizada por las organizaciones. Su propio carácter voluntario la ha hecho pasar desapercibida como opción para formar agrupaciones de acción colectiva —esto, naturalmente, favorecido por la idea de “libertad de asociación” que prima en los territorios—. Se debiese, por lo tanto, fortalecer cualitativamente la capacidad efectiva de producir agrupaciones mayores, alianzas, interlocuciones y acciones conjuntas de las organizaciones territoriales a través de una integración en estructuras mayores sencillas y poco burocráticas.

En este marco, para efectos de la discusión, pueden ser planteadas tres directrices.

- Formalizar el deber legal de las juntas de vecinos existentes en una misma unidad vecinal de constituir, entre sí, una nueva unidad territorial, con el objeto de abordar, en forma común y permanente, los problemas, las necesidades y los proyectos de los habitantes. Este proceso de fortalecimiento debe entregar potestad a las juntas de vecinos participantes para presentarse, de manera articulada, ante autoridades, servicios comunales y otros niveles de la administración del Estado.
- Ampliar el campo de agrupación establecido en la ley, de modo que las juntas de vecinos puedan agruparse con otras organizaciones territoriales y funcionales, y con otras organizaciones de la sociedad civil que, sin importar su naturaleza, tengan presencia efectiva en la respectiva comuna.
- Establecer —por último— la facultad para que las juntas de vecinos, las uniones comunales de juntas de vecinos y las nuevas unidades territoriales de vecinos puedan organizar y convocar cabildos comunales —instancias de reunión que obliguen la presencia de los respectivos alcaldes, concejales y otras autoridades municipales—. Se busca, así, que a través de estas instancias puedan participar, sin restricciones, las organizaciones sociales de la respectiva comuna y los vecinos en general, con el objetivo de tratar materias de relevancia para los territorios.

A medio siglo de la promulgación de la ley pionera de 1968, dirigentes vecinales, funcionarios de estado, académicos y políticos tenemos la responsabilidad de proponer insumos para un debate que, por su urgencia, no puede —ni debe— esperar otros cincuenta años en el desván de las políticas públicas.





Al cumplirse cincuenta años de la promulgación de la Ley de Juntas de Vecinos es buen momento para reflexionar sobre su trayectoria y plantear propuestas para la revitalización de las organizaciones de los territorios en nuestro país.

Nos asiste el convencimiento de que las Juntas de Vecinos son también parte del presente y del futuro del país. En una época en que la ciudadanía exige mayor participación e influir en las decisiones, estas se transforman en un actor imprescindible de la profundización de la democracia y de un desarrollo integral.

Asimismo, constituyen un indispensable factor de cohesión social, una oportunidad para reconocerse, dialogar, buscar acuerdos y construir, desde los territorios, el necesario “nosotros” que refuerce nuestra identidad como nación.

A través de este libro, la presidencia del Senado ha querido contribuir al propósito de reconstituir la historia de las Juntas de Vecinos, valorar la importancia que ellas y los dirigentes sociales han tenido en el desarrollo de nuestros barrios y ciudades, exponer propuestas tendientes a asumir el necesario desafío de fortalecerlas y revitalizarlas y, en definitiva, abrir una nueva etapa de su aporte a la vida vecinal, comunal y social.

