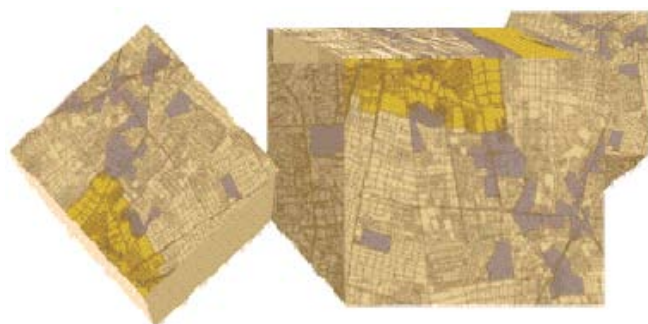


**UNIVERSIDAD CENTRAL**

**FACULTAD DE ARQUITECTURA, URBANISMO Y PAISAJE**

CENTRO DE ESTUDIOS ARQUITECTÓNICOS, URBANÍSTICOS Y DEL PAISAJE



**DU&P**

**DISEÑO URBANO Y PAISAJE**

Jorge Vergara Vidal

**Bienes comunes urbanos. Una aproximación inicial.<sup>1</sup>**

Revista Electrónica DU&P. Diseño Urbano y Paisaje Volumen IX N°23

Centro de Estudios Arquitectónicos, Urbanísticos y del Paisaje.

Universidad Central de Chile

Santiago, Chile. Marzo 2012

---

<sup>1</sup> El presente trabajo se enmarca dentro de los adelantos iniciales de la investigación “Bienes comunes urbanos. Discusiones sobre propiedad y gestión del espacio urbano en la reconstrucción urbana chilena luego del terremoto de 2010”, financiada por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) en el marco del Programa de Becas CLACSO- Asdi de promoción de la investigación social 2009- 2012 para investigadores de América Latina y el Caribe, en la categoría de Iniciación a la Investigación.

## **Bienes comunes urbanos. Una aproximación inicial.**

**JORGE VERGARA VIDAL**

### **RESUMEN**

Este artículo explora, en las diversas concepciones sobre bienes comunes y urbanismo, elementos que permitan el estudio del uso y apropiación común de los recursos espaciales urbanos en el contexto chileno.

**Palabras claves:** Bienes comunes, bienes comunes urbanos, bienes públicos, propiedad, uso

### **ABSTRACT**

This article explores in the diverse conceptions of urbanism and common assets, elements allow the study of the use and common appropriation of urban space resources in Chilean context.

**Key words:** Commons, urban commons, public resources, property, use

## INTRODUCCIÓN: UN DEBATE PÚBLICO SOBRE ALGO NO PÚBLICO

La “tragedia de los bienes comunes”, el célebre artículo escrito por el biólogo Garret Hardin (1968) dedicaba sus líneas no sólo describir una creciente crisis ecológica de los *commons*, o recursos de propiedad común (tierra, aire, pesca, etc.). Principalmente indicaba que su manejo era imposible para un agente como el Estado, haciendo un llamado a su privatización. Como se sabe, el texto y la invitación ha sido objeto de aplausos y críticas, pero nadie ha negado que, pese a no ser el primer trabajo sobre bienes comunes, ha alentado su debate en los años posteriores.

En parte, el premio nobel de economía, entregado a la politóloga y economista Elinor Ostrom en 2009 por su demostración de cómo los bienes comunes podían ser exitosamente manejados por asociaciones de personas, dio nuevos bríos al debate sobre este tipo de recursos corroborando su perspectiva cooperativa de la gobernanza económica y echando por tierra las aprensiones de Hardin. La experiencia de los *creatives commons* (cc) en internet, la expansión de la crisis ecológica y alimentaria, las desregulación global en la explotación de recursos naturales, ha hecho otro tanto por dar importancia al tema.

Uno de los aspectos centrales en este debate y en los estudios que lo sustentan, ha girado en torno a la responsabilidad de los agentes económicos y sociales involucrados en el uso y gestión de los recursos de propiedad común. Asociaciones de usuarios y comunidades ha adquirido relevancia como gestores de estos recursos ante la inhibición del Estado y las fallas sociales de la gestión privada. Los recursos de propiedad común no definen por sí mismos agentes colectivos para su gestión, pero los requieren ante la inhibición del agente estatal, dado que apelan a la razón pública por sobre la razón de lo privado. El debate sobre los recursos comunes es un debate sobre lo público, sobre sus formas de operación (leyes, gobierno, agencias, etc.), y sobre la razón que sostiene lo público (Bien Común). Esto ocurre debido a que una gran parte de los recursos de uso común o están bajo la legalidad pública (agua, minerales, bosques, suelo, etc.), o su gestión y deterioro afecta el Bien Común.

Sin embargo, con todo lo imbricada que puede considerarse la relación entre lo público, lo común y sus recursos, no se trata de esferas equivalentes. El sentido de las investigaciones de Ostrom fue demostrar que los colectivos y comunidades podían ser tanto o más eficientes que el Estado y que los privados para gestionar determinados tipos de recursos de propiedad común (peces, pastos, bosques, aguas, etc.), pero parte de esta gestión dependía tanto de las fortalezas internas de estas organizaciones como de la administración eficiente del principio de exclusión. Las definiciones entre recursos públicos y recursos comunes difieren radicalmente en lo que respecta a este principio.

Otro aspecto es el valor de lo cooperativo. Lo que es requerido para la gestión de lo común no lo es, necesariamente, para la gestión de lo público, que tiene presente con mayor fuerza el principio de autoridad. Como demostró Oliver Williamson, que compartió el Nobel 2009 con Ostrom, el abuso de este principio en escenarios cooperativos genera opciones por alternativas de gobernanza diferentes, jerárquicas. De modo que el principio de autoridad, que es natural al ejercicio de la exclusión, no puede configurarse del mismo modo en la gestión de un bien común, que en la gestión de un bien público o privado. La forma jerárquica, que es propia en la gestión de los dos últimos recursos mencionados, debe ser morigerada o, simplemente evitada.

Como vemos, recursos de propiedad común (bienes comunes) y recursos de propiedad pública (bienes públicos) difieren en aspectos como su uso (principio de exclusión) y gestión (principio de jerarquía). Pero ello no quita que la discusión y gestión de este tipo de recursos no tenga que ver con la discusión pública, por el contrario la requiere. La discusión sobre bienes comunes se ha centrado, en su gran mayoría, sobre recursos naturales, pero ha implicado también recursos sociales. Estos entrañan una mayor complejidad, debido a que su límite con lo público es aún más tenue que en los casos “naturales”, dada la cercanía perceptual entre

uso común y uso público. Este artículo se ocupa de los problemas asociados a la propiedad y uso de los recursos comunes urbanos, de conceptualización y desarrollo reciente, pero de gran utilidad para la gestión y uso del espacio urbano.

## 1. BIENES PÚBLICOS Y RECURSOS COMUNES: DOS PROBLEMAS DIFERENTES

Tal como se ha venido planteando desde el artículo de Hardin (1968), el dilema de la existencia de recursos comunes requiere de la operación simultánea de ejercicios de racionalidad individual y colectiva para asegurar eficiencia en la distribución de beneficios, derechos de propiedad y responsabilidades de gestión y sustentabilidad (Hardin, 1968; Ostrom, 2000, Sandler y Arce, 2003). En el mismo sentido, Paul Samuelson (1954, 1955) había planteado preocupaciones similares respecto de otros tipos de recursos: los bienes públicos (*pure public goods*). Recursos comunes y bienes públicos son dos problemas diferentes que tienen, en la reflexión económica, conceptualizaciones y resoluciones diferentes. Es necesario tenerlas en cuenta para determinar la especificidad de cada cual.

Si seguimos las definiciones planteadas por Hess y Ostrom (2007) podemos asumir que un recurso común corresponde a un recurso compartido por un grupo de personas y a menudo vulnerable a los dilemas sociales (2007: 349). Esta definición contiene, pero no explicita el problema de la propiedad, dado que el hecho de que un recurso sea compartido no implica que la propiedad tenga el mismo carácter. Tal es, justamente, el aspecto donde estos recursos son vulnerables al dilema social, el carácter restringido de su apropiación y goce que deviene del ejercicio del principio de exclusión. Este aspecto no colectivo sobre el usufructo se plantea nuevamente al definir los recursos de propiedad común (*common-pool resource*), los cuales, pudiendo ser naturales o artificiales, se definen como aquellos en que el uso de una persona sustrae el de otra, y donde es difícil excluir a los usuarios (Ibid.: 349).

En un sentido contrario, tanto Samuelson como Hess y Ostrom definen un 'bien público' (*public goods*) como un bien que está disponible para todos y donde el uso de una persona no sustrae el de otra (Ibid.: 351). Como vemos, estas definiciones parten de una clara distinción entre recursos y bienes, la cual tiene tanto relación con la forma de apropiación de los beneficios derivados como con la naturaleza de los problemas que estamos abordando. Esta diferenciación fue notablemente tratada por Sandler y Arce (2003), quienes utilizaron la dualidad costo/beneficio para diferenciar los problemas asociados a un bien público (*pure public good*) y a un recurso común (*common*). Si en un caso, como plantean, los beneficios derivados de una contribución (bien) son públicos y, por tanto apropiados por todos, a pesar de que el costo de la contribución sea privado; en el otro caso, los beneficios derivados del uso del recurso (*commons*) son apropiados de forma privada por el usuario al tiempo que el costo es público. De esta forma, la distinción entre recursos comunes y bienes públicos se estructura desde el carácter de la apropiación y del costo de cada problema. Sandler y Arce proponen en esto dos tipos de operatorias diferenciadas: *the contribution game*, asociado a la relación costo/beneficio del bien público, y *the commons game*, asociado a la relación costo/beneficio del recursos común. Lo importante, sostienen, es que los efectos de una u otra sobre la acción colectiva también son diferentes. Aún cuando ambos problemas sean tratados de forma análoga, por ejemplo a ambos se aplica la representación del "Dilema del Prisionero", ello no menoscaba el que nos encontremos frente a problemas conceptual y accionalmente diferentes. Una implicancia de esto que la deseabilidad de la acción: en un contexto de presencia de apropiación privada del beneficio, el equilibrio de los costos grupales de las acciones individuales requieren que éstas se inhiban, es lo que pasa con los *commons*. Por el contrario en un contexto de apropiación pública del beneficio, el equilibrio se basa en los aportes privados y ello requiere de acción (Sandler y Arce, 2003). En lo concreto esto implica que en un escenario de *commons*, los agentes se apropian individualmente del beneficio hasta tornarlo negativo, de manera que el crecimiento de participantes no es deseable, mientras que en un escenario de bienes públicos, los participantes colaboran, contribuyen al bien público, por tanto en ese escenario sí es deseable el incremento de participantes. Los extremos de ambas posibilidades invierten los resultados tanto del óptimo de Pareto como el equilibrio de Nash, lo que implica para los autores que los problemas son matemáticamente excluyentes, aún cuando en la literatura reciban menciones similares (Ibid.: 360).

La metodología utilizada por Sandler y Arce para diferenciar *commons* de *public good* permite superar la simple sutileza etimológica entre los términos y ofrecer soluciones específicas a cada uno. Esto resulta de suma importancia para determinar el tipo de acción colectiva que requiere cada uno de los problemas. En el caso de los recursos de uso común (*commons*) esto permite tanto su identificación como proponer estrategias de sustentabilidad que requieren.

## 2. PROPIEDAD Y EFICIENCIA DE LOS RECURSOS COMUNES: LA SOLUCIÓN CONVENCIONAL

En el caso de los recursos comunes una gestión eficiente no sólo está relacionada con la maximización de los beneficios que estos producen, sino también con sus límites biológicos y climáticos de la (re)producción y la apropiación de estos. El tono malthusiano recurrente en la literatura sobre *commons*, presente desde al artículo de Hardin en adelante, da cuenta de la profunda imbricación que tiene su gestión con su sustentabilidad y su vigencia.

La “tragedia de los comunes”, como señala Germán Coloma (2003) es un problema de eficiencia que radica en la propiedad común y en la imposibilidad de los agentes de excluir a otros de su uso. La “tragedia”, según Coloma, se origina en derechos de propiedad mal definidos. En esa línea, propone Coloma utilizando el teorema de Coase: “si los derechos de propiedad están bien definidos y no existen costos de transacción, entonces el equilibrio de mercado es eficiente” (2003: 178). Esta indicación sobre la definición del derecho de propiedad no es menor. Como el mismo autor señala, en este punto radica simetría formal que Buchanan y Yoon (2000) reconocen entre el problema de los *commons* y los *anticommons*. Éstos últimos, señalados como “una situación en la cual varios agentes económicos tienen derechos de exclusión sobre un determinado recurso, pero ninguno de ellos tiene el derecho exclusivo de uso” (Coloma, 2003: 171), enfrentan también la ineficiencia debido a la mala definición de los derechos de propiedad. Sin embargo, como señala Coloma, el efecto es diferente: “mientras la tragedia de los comunes es un problema de definición de derechos de propiedad que tiende a atenuarse cuando los agentes económicos tienen poder de mercado, la tragedia de los *anticommons* es un problema de definición de derechos de propiedad que se exagera con el poder de mercado, y que hace que la ineficiencia asociada con el ejercicio de dicho poder se magnifique (puesto que implica crear monopolios complementarios sobre distintos aspectos del uso de un activo) (Ibid.: 179).

Este aspecto es también planteado por Parisi, Depoorter y Schulz (2005) desde el punto de vista de la externalidades. Para estos autores, el problema de la eficiencia de los *commons* está basado en las externalidades negativas que genera la dualidad uso/exclusión, mientras que en el caso de los *anticommons* radica en las externalidades positivas asociadas a la misma dualidad. Para Parisi et al. en situaciones donde varios individuos están dotados del privilegio de uso de un determinado recurso sin una forma económica de controlar y limitar el uso de los demás, el recurso es vulnerable a la sobreexplotación. Simétricamente, cuando múltiples titulares de derechos de exclusión para el uso de un recurso no hacen uso del mismo, el recurso es vulnerable a la infraexplotación (Ibid.: 1-2).

El equilibrio entre ambos problemas es resultado, para Parisi et al., de una forma dual de propiedad o de una convención adecuada sobre el uso y la exclusión. Independiente del valor que los autores dan al fenómeno de la simetría *commons/anticommons* la solución del problema apunta a la esfera convencional (acuerdos) expresada en la definición del régimen de propiedad. El aporte del análisis realizado por Coloma radica en el efecto de régimen de propiedad sobre la eficiencia de los *commons* y *anticommons*. Sin embargo, la corrección que Parisi et al. realizan al planteamiento de Coloma adquiere importancia cuando el régimen de propiedad está mal definido, allí debe operar la convención. La definición convencional del régimen de propiedad no sólo afecta el número de participantes que se benefician de un recurso, sino también el criterio que opera en su gestión y, por tanto, el tipo de acción colectiva que lo sustenta. De ello se origina la importancia de las convenciones que operan sobre los

agentes que ostentan o reclaman propiedad de un recurso común, pues ante la ausencia de un régimen de propiedad formal o ante la insuficiencia social de éste, el reconocimiento social de los actores del valor del recurso y su demanda de gestión, pueden articularse como un escenario de convención que defina o redefina el régimen de propiedad del recurso.

### 3. LA TRAGEDIA DE LOS COMMONS Y ANTICOMMONS EN EL CONTEXTO URBANO

Si la eficiencia del uso de un recurso depende de la convención social que lo valora, lo que implica un reconocimiento explícito de los actores, la información con que cuenten estos actores respecto a los beneficios reales o potenciales de un *common* puede colaborar tanto con la explotación racional del mismo

El espacio urbano nos ofrece innumerables ejemplos de recursos que reproducen las “tragedias” de *commons* y *anticommons*. En muchos casos los agentes no cuentan con la suficiente información para la maximización del uso del recurso, en otros, los agentes sobre explotan el recurso debido a una mala definición del régimen de propiedad. En el primer caso podemos contar con huertos colectivos y jardines; en el segundo caso se pueden considerar las áreas verdes y los espacios considerados residenciales en villas, pasajes y condominios. En ambos casos, la ausencia de información opera como la ausencia de incentivos, toda vez, que implica el desconocimiento de los beneficios reales y potenciales de los recursos.

Es claro que en esto colaboran tanto los diseños de urbanización<sup>2</sup>, como la escasa densidad colaborativa presente en el tejido social<sup>3</sup>. Pero también el escaso desarrollo de la noción de recursos comunes en el contexto nacional, sobre todo respecto a aquellos recursos que se dan en los contextos urbanos. Ya sea por efecto del diseño, por la privatización de los espacios públicos y comunes o por efecto de la sociabilidad particular, el déficit del reconocimiento de los recursos comunes impacta en la calidad de vida de los habitantes de la ciudad en la medida en que o sobreexplotan los recursos comunes, deteriorándolos, o porque lo subexplotan, estando ausentes de la apropiación de los beneficios.

En este sentido, la política pública que se ha desarrollado como pilotos de rehabilitación de entornos barriales, si bien contempla la generación de comités de administración y distribución de responsabilidades de gestión, no contempla ni la producción ni el acceso de información que colabore con la sustentabilidad socio ambiental de los entornos. Esta ausencia impacta directamente en la capacidad de la gestión para producir beneficios a partir de los recursos comunes. Los comités de administración pueden especificar el régimen de propiedad, mejorando los criterios de exclusión, pero sin la información socioambiental adecuada es difícil

---

<sup>2</sup> Como sostiene el secretario ejecutivo del Programa Desarrollo de Barrios del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu): “Conscientes de la dificultad que supondría que familias vulnerables paguen mensualidades, la política de construcción de viviendas sociales ha evitado que dichos departamentos generen gastos comunes. Típicamente no tienen ascensor ni áreas verdes compartidas, y casi no tienen iluminación en los espacios comunes. Podríamos cuestionar si es apropiada o no dicha política, pero lo que es seguro, es que todos los departamentos necesitan mantención” Francisco Irrázaval. “Responsabilidades compartidas”. Diario La Tercera. 04 de enero de 2012.

<sup>3</sup> Como sostiene Irrázaval, “Durante los últimos 30 años se han construido más de 300.000 viviendas sociales en copropiedad. La mayoría no tiene un comité de administración, no pagan gastos comunes, no realizan ningún tipo de mantención. En algunos casos, los vecinos ni siquiera saben que viven en una copropiedad, no conocen sus derechos y deberes, y no reconocen los espacios comunes como parte de su patrimonio. En esos departamentos, donde vive más de un millón de chilenos, se encuentran las tasas más altas de hacinamiento, inacción juvenil y violencia intrafamiliar. Los espacios públicos se han deteriorado, casi no existe confianza entre los vecinos, lo que explica que un 64,5% de sus habitantes quiera irse de ahí, argumentando la mala relación entre ellos, inseguridad, delincuencia y drogas, como describen Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes en su libro *Los con techo*. Todo lo anterior merma las posibilidades de generar redes que impulsen la organización de las familias para iniciar procesos de mejoras colectivas” (Ibid.)

que desarrollen a plenitud la potencialidad del uso. En este sentido, la política pública corre el riesgo de generar desequilibrios al potenciar los aspectos exclusivos de *commons* transformándolos en *anticommons*.

La complejidad de los recursos comunes deviene de su formulación, en apariencia, simple pero de implicancias muy extendidas. Como señala Silke Helfrich, “los bienes comunes son las redes de la vida que nos sustentan (...) son una red tejida para gestar los procesos productivos, reproductivos y creativos” (2008: 21). Los múltiples significados que pueden asumir los bienes o recursos comunes, ha llevado a que la aplicabilidad de esta noción exceda su ámbito original, asociado al agua, el aire, la cultura, el genoma, etc., (Hardin, 1968; Ostrom, 2000; Gordillo, 2006), permitiendo una revalorización de los espacios y elementos que permiten la vida colectiva.

La aplicación el concepto de recursos comunes al espacio urbano (*urbans commons*) ha estado principalmente vinculada a los efectos ambientales de la relación entre los componentes residenciales (alojamiento) y productivos (industriales) de las ciudades. Esta tensión, que impacta centralmente en la noción de derecho sobre la ciudad y su uso (Lefebvre, 1969; Delfante, 2006), ha sido considerada en estudios de casos como Brownfield, Louisville (Allardice, Mattoon y Testa, 1995; Clapp y Meyer, 2000) y Darling Harbour, Sidney (Boydell y Searle, 2010) sobre la reutilización residencial de sectores industriales. A pesar de su acotado rango de análisis, estos estudios han permitido problematizar la relación entre lo público, lo privado y las comunidades en las decisiones y gestión del uso del espacio urbano. El interés de la comunidad en dar a los contextos urbanos un “aspecto común” conlleva el derecho a un control común de lo urbano (Clapp y Meyer, 2000; Bauman, 2003). Plantear lo urbano como un recurso compartido (Boillier, 2008) conlleva no sólo una nueva visión sobre la propiedad de los espacios y elementos urbanos, también implica la necesidad del desarrollo de capacidades conceptuales y técnicas en la ciudadanía para ejercer sus derechos (Castro, 2008).

Como señala David Harvey, detrás de las formulaciones de los bienes comunes se encuentran en conflicto intereses sociales, pues no todas las formas que asumen los bienes comunes implican el libre acceso o la administración común (Harvey, 2011). Al ejemplificar esto con las calles de las ciudades, demuestra como los intereses de gestión comercial de barrios (distritos) o los intereses de gestión de seguridad de los mismos (mediante vigilancia) operan de forma inconsulta e incluso contradictoria respecto de los intereses de los ciudadanos. La crítica de Harvey a los planteamientos originales de Hardin y de Ostrom, denota también la dimensión del problema que implican la nominación y gestión de los bienes comunes urbanos, radicado en la doble naturaleza que asume la noción de propiedad en los contextos urbanos.

Cada “ecología urbana”, en el sentido de la Escuela de Chicago, está compuesta por agregados arquitectónicos cuyo régimen de propiedad es privado, de forma que los derechos de propiedad representan una madeja intrincada y compleja (Clapp y Meyer, 2000). Sin embargo es en el conjunto, y no en las partes, donde nos encontramos con la articulación de un bien económico compartido (common pool resource) lo cual resulta independiente de cualquier sistema de derechos legales de propiedad (Boillier, 2008). En esto, las organizaciones de defensa del patrimonio arquitectónico han sido eficaces al instalar la unidad de barrio como un recurso de ese tipo y defenderlos como tal mediante sistemas de manejo y preservación (Aguilar, 2010). Que esto no haya sido extendido al conjunto de la ciudad obedece a esta dualidad público/privada de la misma y a los límites propios del activismo local (Clapp y Meyer, 2000).

El “derecho a la ciudad”, planteado por Lefebvre, es simultáneo al derecho de propiedad que se ejerce sobre sus componentes. Tanto la ciudad como lo urbano, son producidos socialmente de forma que la “la estructura social figura en la ciudad, y en ella se hace sensible y significa un orden. Inversamente, la ciudad es un fragmento del conjunto social; transluce, porque las contiene e incorpora en la materia sensible a las instituciones e ideologías” (1969: 78). Esto coincide con lo planteado por Harvey: “las cualidades humanas de la ciudad surgen de nuestras prácticas en los diversos espacios de la ciudad” (Harvey, 2011: 103). Hay un contexto

común en la ciudad y en lo urbano que no se agota en los regímenes de propiedad de la que es afecta, sino que se extiende como un recurso común y compartido.

Los recursos comunes urbanos se están produciendo siempre (Harvey, 2011), esto los hace diferentes a los bienes comunes trágicos de Hardin y Ostrom, y obliga a poner de relieve la naturaleza colectiva de sus productores: las comunidades. Si la “tragedia de los bienes comunes urbanos” se expresa no en su agotamiento sino en su privatización (Mosovich, 1997), su defensa no se agota en las demandas de participación ciudadana en la planificación urbana (Martínez, 2006; 2011) sino que se expande a la institucionalización de los derechos de uso y beneficio que de estos bienes emanan.

#### **4. A modo de conclusión: aproximaciones a los bienes comunes urbanos**

Como señalan Ostrom y Hess, no fue sino a mediados de los años noventa cuando comenzó a extenderse el uso del concepto de “recursos comunes” (commons) para describir el patrimonio colectivo de recursos compartidos en forma diferente al régimen legal de la propiedad conjunta (2006: 3-4). Esta diferencia entre patrimonio común de recursos y propiedad conjunta, útil para entender las relaciones sociales que se producían en las redes de conocimiento, ha mostrado tener también utilidad para describir las relaciones con productos sociales que contienen un valor apropiable por otros colectivos humanos, como el espacio urbano.

Quizá la principal dificultad para identificar recursos de uso común en el espacio urbano radica en su relación con la noción de jurídica de propiedad y su vinculación con la noción de uso de la misma. En el espacio urbano, tanto el espacio público como el espacio privado constituyen realidades jurídicas como socioculturales (Borja, 2003; Schalck, 2007; Ramírez Kuri, 2007), en cambio el espacio común, en tanto recurso sobre el que se puede ejercer propiedad y usufructo colectivo, sólo constituye una realidad sociocultural. Este aspecto es recogido por Elke Schalck (2007) quien hace notar el vacío en la legislación chilena respecto a espacios que aparecen como intermedios entre lo público y lo privado según su uso. El planteamiento de Schalck no sólo denota la debilidad de las definiciones sobre lo público y lo común en la legislación sobre los espacios urbanos, también permite verificar la primacía de la noción de uso en la definición de los espacios.

La misma normativa atribuye al uso un lugar privilegiado. La Ordenanza General de Urbanismo y Construcción (MINVU, 1981) define como espacio público aquél “bien nacional de uso público, destinado a circulación y esparcimiento entre otros” (Artículo 1.1.2). El Código Civil, por su parte, señala en su título III, que “se llaman bienes nacionales aquellos cuyo dominio pertenece a la nación toda. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de la nación, como el de calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos. Los bienes nacionales cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes del Estado o bienes fiscales (Art. 589). Como es posible ver, el bien público, cuando no es fiscal, está caracterizado por un uso de tránsito, esto define que nadie puede ser excluido de uso ni reclamar su propiedad de por sí. Sin embargo ello ocurre. Tal es el caso de calles y pasajes que han sido cerrados por comunidades de propietarios con el fin de restringir su acceso y aumentar con ello la percepción de seguridad.

Estos casos, que han sido catalogados como procesos de privatización, en realidad no son tal. Más bien expresan, mediante la ejecución del principio de exclusión sobre un bien definido como público (calles y pasajes) y mediante la gestión colectiva de ese recurso, una forma de apropiación colectiva de un recurso. Es claro que esto contribuye a la segmentación del espacio urbano, pero esta segmentación es operada sobre la base de una noción de propiedad colectiva que les da el uso colectivo de un recurso, de ello proviene también la teórica gestión colectiva del mismo. Por otro lado, la modificación del espacio urbano en pos de una mayor percepción de seguridad corrobora la importancia normativa del ordenamiento espacial urbano y el surgimiento de acciones anti anómicas por parte de la población. Cabe recordar que muchos de estos cierres fueron alentados y gestionados por las autoridades locales en un



intento de incrementar la percepción de seguridad de los vecinos sin recurrir a una mayor presencia policial.

Si bien este tipo de casos representan sólo una parte de las configuraciones sociales en torno a los recursos urbanos de uso común, demuestran con claridad la relación entre uso y reconocimiento de tales recursos, así como los vacíos en la legislación asociada pese a que su impacto y relación con lo público es evidente.

La debilidad jurídica de las nociones de bienes públicos, comunes y privados tiene su origen en la perspectiva aplicada por el constituyente mediante el principio de subsidiariedad del Estado (Ruiz Tagle, 2006). Para el caso del espacio urbano esto se materializó en la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) de 1979 (MINVU, 1981), que declaró el suelo como un bien no escaso. Con ello la expansión urbana, la planificación y significación del espacio urbano quedaron a merced de la capacidad gestora y operativa del mercado. Esto consolida un modo de pensamiento paratáctico, ya presente en las acciones anteriores del Estado sobre los recursos nacionales (Raposo, 1986)<sup>4</sup>, pero que no había adquirido tal radicalidad.

El planteamiento de Raposo permite especificar el “aporte” neoliberal sólo en la radicalidad de la aplicación de este tipo de pensamiento, que había sido sólo contenida por el discurso desarrollista sintáctico, sin desaparecer del todo. Raposo caracteriza la orientación paratáctica como “centrada en el presente antes que conectada al futuro, localizada en la parte antes que el todo, absorta en la relación vital con la circunstancia antes que en la aprehensión de su significado general” (Ibid.: 97), esto produce un sesgo entre la reflexión y la acción sobre el espacio urbano. Dicho de otra manera, no hay integración solidaria sino solo orgánica en el espacio urbano chileno. Por cierto, el suelo es un recurso escaso, prueba de ello es la expansión de Santiago sobre la base de continuos cambios en la legislación de uso de suelos agrícolas.

Una visión coincidente con la PNDU de 1979 es la expuesta, entre otros, por el urbanista Marcial Echeñique (1995) quien propone entender el funcionamiento espacial de las ciudades no como artefactos sino en un sentido similar al que se entiende el funcionamiento de los organismos biológicos. De esta manera las ciudades se adaptan y crecen, procesos motivados por la evolución del transporte y las comunicaciones y la capacidad proveedora del Estado de vías e infraestructuras. El transporte aparece como un elemento central en la perspectiva de Echeñique pues es lo que facilita la expansión de las ciudades y el mercado del suelo. En el fondo, Echeñique desalienta la idea de la administración del espacio en pos de la transacción comercial del mismo. La principal adaptación urbana que Echeñique valida para las ciudades, y principalmente para Santiago, es la expansión territorial toda vez que su perspectiva está centrada en los conceptos económicos de mercado (1995: 26). No es el espacio el importante sino el suelo. Un suelo infinito, o no escaso, permite una expansión sin fin y asegura un mercado perdurable. Un suelo que contradictoriamente es definido como bien natural para ser utilizado como bien económico (suelo urbano) (Daher, 1991. 285). Los ecos de PNDU de 1979, facturada por el neoliberalismo ortodoxo, son evidentes en el planteamiento que en 1995 realiza Echeñique y que sostiene hasta hoy.<sup>5</sup>

Ducci (1998) ha hincapié en este aspecto de la propuesta de Echeñique apelando a las externalidades negativas, ambientales y sociales que esta perspectiva produce. En lo concreto las externalidades positivas planteadas por Echeñique no se han producido, ni el tamaño de las viviendas ha aumentado, ni la extensión y mejoramiento de la red vial ha cambiado

---

<sup>4</sup> Como señala Raposo, no existió un modelo consciente y deliberado de intervención orgánica y sistemática del Estado en la vida social y económica del país, su injerencia alcanzó niveles profundos, asumiendo posiciones en la concentración y reasignación de recursos”(1986: 97)

<sup>5</sup> Ver, “Desarrollo urbano: Arquitecto Marcial Echenique manifiesta que Santiago debe seguir expandiéndose”, El Mercurio, 24 de septiembre de 2008; y “Académico de la universidad inglesa de Cambridge: Marcial Echenique llega como asesor al Ministerio de Transportes”, El Mercurio, 04 de Julio de 2010.

positivamente la calidad de vida de las periferias pobres ni el resultado de la expansión ha sido amistoso con el medio ambiente.

La urbanización de mercado ni ha producido ni ha mejorado el espacio público o el uso del espacio en general. Es más, ha generado una dependencia del automóvil ante la debilidad del transporte público, llevando consigo la pérdida de fértiles terrenos agrícolas y el aumento de la segregación social (Ducci, 1998). A pesar de esto, el Estado ha insistido en la expansión geográfica de Santiago sin discusión pública.

Este es quizá el principal efecto del actual modelo estatal, la separación del Estado respecto de lo público en el espacio urbano, pues, como señala Daher, “más que el mercado, ha sido el Estado el gran responsable del proceso urbano de apariencia liberal” (1991, 295). La inhibición del Estado en la intervención del espacio urbano (vías, transporte y urbanización) es, irónicamente, la mayor intervención del Estado en lo urbano pues desadministra públicamente la ciudad (Ibid.: 298). Esto coincide con lo que Boillier denomina “una falla sistémica del neoliberalismo” (2008: 32) e implica no sólo una práctica propia del gobierno sino del Estado, toda vez que el principio de subsidiariedad, consagrado constitucionalmente (Ruiz Tagle, 2006), lo alienta e inhibe cualquier regulación.

Esta particularidad del Estado chileno ha motivado la formación de distintos tipos de organizaciones locales, articuladas en pos de inclusión en la planificación urbana y la defensa del patrimonio urbano, como contraparte social del proceso de privatización (Aguilera, 2010). Si bien se ha desarrollado cierta capacidad técnica a nivel de las organizaciones que defienden zonas de interés patrimonial, esto no ha llegado a considerar el espacio urbano como un recurso común (urban commons) que debe ser manejado y protegido (Ostrom y Hess, 2006: 7), tampoco se cuenta con sistemas de información que colaboren con el reconocimiento y gestión de las externalidades de estos recursos. En parte esto se debe a un problema de reconocimiento de los recursos comunes como tales (conceptualización), dada la pobreza de la literatura sobre el tema y, por otra, parte a que la institucionalización de estas iniciativas es todavía reciente.

Como señala Boillier, “el meollo de llamar “común” a un recurso compartido es destacar que el recurso pertenece a la gente, no al gobierno, y por lo tanto debe servir a propósitos más amplios que los que ofrece el mercado. Cuando se considera que un recurso es “propiedad del gobierno”, su vínculo legal y moral con la ciudadanía empieza a diluirse, pues entra en el régimen de propiedad que rige los bienes públicos (Samuelson, 1954, 1955). Como señala Boillier, los recursos comunes ponen de relieve los derechos precedentes de los comuneros y de todo tipo de comunidades por encima del gobierno” (2008: 38). El proceso de reconocimiento de lo común y su nominación como “recurso” no puede venir de otra parte que de la misma comunidad, mediante la convención de su propiedad, por tanto es relevante no sólo la emergencia de organizaciones de defensa de los recursos comunes urbanos sino también su grado de institucionalización y el apoyo técnico que estos puedan recibir para su gestión.

Los casos, considerados en la literatura sobre urban commons, hacen referencia a la rehabilitación de zonas urbanas abandonadas (Boydell y Searle, 2010) o al conflicto ambiental entre empresas y residentes (Clapp y Meyer, 2000), pero no se han considerado la rehabilitación de barrios o la maximización de beneficios de recursos comunes en sub-utilización. Tampoco consideran que el espacio urbano, sus contenidos culturales y morfología, pueda ser considerado un recurso social en sí mismo (Hillier, 2007; Hillier y Sahbaz, 2009). En cambio, los movimientos sociales urbanos, sí han puesto énfasis en ello y es quizá el principal elemento que une a vecinos de zonas como Yungay; Vitacura, Peñalolén o barrio Matta, en el caso de Santiago, dando un nuevo giro al planteamiento de Lefebvre sobre el derecho a la ciudad y coincidiendo con los recientes planteamientos de Harvey (2011). En este sentido, la noción de uso es quizá el principal elemento que puede diferenciar el tipo de apropiación simbólica que permitiría un planteamiento legal sobre el régimen de propiedad de los espacios urbanos.

Los autores que defienden el espacio como público dan un importante protagonismo al uso y a los habitantes. Movilidad y habitación son los vectores que comúnmente podemos encontrar en ellos. El espacio se significa por su uso no por su legalidad, podríamos decir. Pero la significación del espacio depende también de un actor no invisible como el mercado: el Estado. Curiosamente, el Estado, que a fin de cuentas es fundamentalmente una ley, en si no requiere de espacio, requiere más bien de interacción, si llevamos a extremo la definición comprensiva de Weber (1922). Lo que si requiere espacio es la ciudadanía, los individuos que construyen o no, democracia y ciudad. La *Polis* griega, vocablo que fácilmente evoca la conjunción entre ordenamiento relacional (política) y ordenamiento espacial (ciudad), así como las ciudades romanas contenían estos espacios donde la reflexión sobre lo público tenía lugar. La democracia moderna no los requiere en sí, pues las decisiones sobre lo público no se da en las calles, se dan en el espacio del parlamento y del gobierno. Pero si el modelo decisorio representativo de la democracia falla en su satisfacción pública, por cierto calles y plazas retoman función en la articulación de lo público. La movilización social, más aún si es masiva como se apreció el 2011, resignifica vías y plazas. Los constantes llamados de los representantes democráticos (desde el Presidente hacia abajo) por reubicar las demandas en el Parlamento y no en la calle, evidencian que la espacialidad de la política estaba en cuestión, y no sólo en un sentido metafórico. El uso del espacio determina su carácter.

De este modo, enunciaciones como la de Salcedo (2003) que, en relación a la discusión sobre el espacio público, propone “valorizar lo espacial sin renegar del análisis histórico” (18) apuntan a una concepción socio espacial de la ciudad. En esto no puede dejarse de considerar que a inhibición del Estado en la gestión pública del espacio genera, a su vez, una serie de efectos sobre solidaridad social en la ciudad. Una de ellas es una demanda sintáctica respecto del espacio urbano, debido a que el principal significador del espacio público como tal se encuentra inhibido en la no acción. Esto es riesgoso pues los individuos requieren y demandan cierta solidaridad orgánica en el espacio urbano, significaciones espaciales, etc. Puestos a resolver por si mismos este problema se recae en las comunidades como actores de significación. La noción de comunidades no hay que extraerla sólo de la tradición sociológica sino de la noción de percepción común. Espacios y flujos sirven como articuladores de comunidades perceptuales, que establecen significaciones específicas sobre el espacio y el volumen urbano. Surgen de estas comunidades las defensas de los paisajes urbanos, de zonas con normatividad específicas, etc. que convocan no sólo a los propietarios o habitantes de las zonas en cuestión sino también a quienes se sienten vinculados con esas formas específicas de ordenamiento espacial. Surge lo común como reemplazo de lo público, y los bienes públicos son confundidos como bienes comunes y viceversa.

La idea del espacio como recurso es el principal pivote de este tipo de demandas, que hoy apelan o defienden paisajes urbanos de su variabilidad. Lo defienden del mercado, de la innovación volumétrica, estas comunidades se defienden de la anomía. La ausencia del Estado como actor de lo público produce entonces una lógica fragmentación de lo público. La experiencia urbana se vuelve la percepción sobre la que se articula lo común, y comunidades experienciales comienzan a oponerse a la variación de la ciudad. Este es el obvio fallo de la planificación neoliberal. La ciudad no funciona como organismo pues es un producto social.

La confusión de lo común con lo público es riesgosa pero es un riesgo producido por el modelo de ciudad de mercado. El riesgo de confundir lo común con lo público tiene que ver con la aplicación del principio de exclusión que determina lo común. Algunos autores (Soja, otros) han leído el cierre de pasajes como un proceso de privatización del espacio público. No lo es. Obedece a la aplicación del principio de exclusión que es propio de lo común. El bien público pasa a ser apropiado como bien común, eso fragmenta el espacio público, por cierto, pero no en torno a la propiedad sino al usufructo del espacio. EL tipo de uso del espacio es nuevamente determinante.

El riesgo de lo común deviene del principio de exclusión sobre el usufructo. No cabe olvidar que el cierre de pasajes obedece principalmente a la ausencia del Estado en la provisión de seguridad, es una respuesta colectiva sobre un miedo individual. Pero nuevamente aquí, es la

ausencia del estado sobre otra esfera de lo público (la seguridad) lo que termina determinando la significación y defensa de lo común.

Por cierto otros ejemplos son más alentadores, al defensa de los paisajes u y entornos urbanos no es otro que la oposición hacia la anomia espacial ocasionada por la des planificación urbana que produce el mercado. Los mecanismos y procesos de significación de los espacios urbanos deben ser urgentemente estudiados. Las ciudades no se adaptan, se adaptan los individuos. El fallo neoliberal es el fallo de la integración social. Estudiar la configuración de los espacios públicos y comunes y establecer correlatos legales es urgente para construir espacios integrativos.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALLARDICE, DAVID R., MATTOON, RICHARD H. Y TESTA WILLIAM A. (1995). "Brownfield redevelopment and urban economies". En *Chicago Fed Letter* (1995), Federal Reserve Bank of Chicago, issue May.
- BAUMAN, ZIGMUNT (2003). *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- BIGLAISER, GLEN Y BROWN DAVID S. (2003) "The Determinants of Privatization in Latin America". En *Political Research Quarterly* Vol. 56, No. 1 (Mar., 2003), pp. 77-89 Published by: Sage Publications, Inc. on behalf of the University of Utah. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3219886>
- BOLLIER, DAVID (2008). "Los bienes comunes: un sector soslayado de la creación de riqueza". En Helfrich, Silke. (2008) (Comp.) *Genes, bytes y emisiones: bienes comunes y ciudadanía*. México: Fundación Heinrich Böll. Pp. 30-41
- BOYDELL, SPIKE Y SEARLE, GLEN. (2010) "The contemporary urban commons – a case study of Darling Harbour, Sydney". En *Cobra 2010. The Construction, Building and Real Estate Research Conference of the Royal Institution of Chartered Surveyors*. Held at Dauphine Université, Paris, 2-3 September 2010. London: RICS
- BORJA, JORDI (2003) "La ciudad es el espacio público". En Ramírez Kuri, Patricia (2003) *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*. Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales. México. P. 59
- BUCHANAN, JAMES Y YOON, YONG (2000). "Symmetric Tragedies: Commons and Anticommons". En *Journal of Law and Economics*, Vol. 43, Nº 1 (Apr., 2000), pp. 1-13. Chicago: The University of Chicago Press.
- CASTRO, JOSÉ ESTEBAN (2008). "Los bienes comunes y la ciudadanía. Contradicciones de una relación en pleno desarrollo". En Helfrich, Silke. (2008) (Comp.) *Genes, bytes y emisiones: bienes comunes y ciudadanía*. México: Fundación Heinrich Böll.
- CLAPP, TARA LYNN Y MEYER, PETER (2000). "Brownfields and the Urban Commons: Common Property Frameworks in Urban Environmental Quality". Working Paper. *Center for Environmental Policy and Management*, Kentucky Institute for the Environment and Sustainable Development, University of Louisville.
- COLOMA, GERMÁN (2003). "La tragedia de los comunes y la tragedia de los anticomunes: una reinterpretación". En *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Económicas*. 2003. vol. 48. pp. 173-180. Buenos Aires: Academia Nacional de Ciencias Económicas.
- DAHER, ANTONIO (1991). "Neoliberalismo urbano en Chile". En *Revista de Estudios Públicos* 43. Centro de Estudios Públicos. Santiago de Chile. Pp. 281-299
- DELFANTE, CHARLES (2006). *Gran Historia de la ciudad. De Mesopotamia a Estados Unidos*. Madrid: Abada Editores
- DUCCI, M. (1998). Santiago, ¿una mancha de aceite sin fin? ¿Qué pasa con la población cuando crece indiscriminadamente? [versión electrónica]. *Eure*, 24 (72), 85-94.

- ECHEÑIQUE, M. (1995). Entender la ciudad [versión electrónica]. *Eure*, 21 (64), 9-23.
- FUNDACIÓN HEINRICH BÖLL (FHB) (2010). Conferencia Internacional sobre Bienes Comunes. Construyendo una plataforma política basada en los bienes comunes. Reporte en español. Noviembre de 2010. [www.boell-latinoamerica.org/downloads/ICC.report.es.pdf](http://www.boell-latinoamerica.org/downloads/ICC.report.es.pdf)
- GORDILLO, JOSÉ LUIS (2006). (CORD.) *La protección de los bienes comunes de la humanidad. Un desafío para la política y el derecho del siglo XXI*. Madrid: Trotta
- HARDIN, GARRETT (1968). "The Tragedy of Commons" en *Science*, v. 162 (1968), pp. 1243-1248. Traducción de Horacio Bonfil Sánchez. *Gaceta Ecológica*, núm. 37, Instituto Nacional de Ecología, México, 1995. <http://www.ine.gob.mx/>
- HARVEY, DAVID. (2011) "The future of de Commons". En *Radical History Review*. Winter 2011, issue 109. Pp. 101-107
- HELFRICH, SILKE. (2008) (Comp.) Genes, bytes y emisiones: bienes comunes y ciudadanía. México: Fundación Heinrich Böll.
- HESS, CHARLOTTE Y OSTROM, ELINOR (Comp.) (2007). *Understanding Knowledge as a Commons. From Theory to Practice*. Massachusetts: MIT Press.
- HILLIER, BILL (2007) *Space is the machine*. Space Syntax. London
- HILLIER, BILL, & SAHBAZ, OZLEM. (2009). "Un Acercamiento Basado en Evidencias Reales sobre Crimen y Diseño Urbano. O ¿Cómo Obtenemos Vitalidad, Sostenibilidad Medio Ambiental y Seguridad a la vez?". En *Revista INVI*, 23(64).
- LEFEBVRE, HENRI (1969). *El derecho a la ciudad*. Ediciones Península. Barcelona
- LEFEBVRE, HENRI (1971). "Elementos de una teoría del objeto". En *De lo rural a lo urbano*. Ediciones Península. Barcelona
- LEÓN, S. (1998). Conceptos sobre espacio público, gestión de proyectos y lógica social: reflexiones sobre la experiencia chilena [versión electrónica]. *Eure*, 24 (71), 27-36.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, MIGUEL (2006) "La participación social en el urbanismo, en los límites de la realidad". En *Boletín CF+S*, N° 34. Universidad Politécnica de Madrid. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n34/ammr.html>
- ----- (2011). "Dimensiones múltiples de la participación ciudadana en la planificación espacial". En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* N° 133, enero-marzo 2011. Pp. 21-42.
- MINVU (1981). "Política Nacional de desarrollo Urbano, Chile, 1979". *Eure* 22, Vol. VIII,. Pp. 9-15.
- MOSOVICH PONT-LEZICA, DIANA (1997). "Local Politics and Depolitisation in Chile". En *Bulletin of Latin American Research* Vol. 16, No. 2 (1997), pp. 197-217. Gran Bretaña: Society for Latin American Studies. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3339107>
- PARISI, FRANCESCO; DEPOORTER, BEN Y SCHULZ, NORBERT (2005) "Duality in Property: Commons and Anticommons. International". En *Review of Law and Economics*, Vol. 25, No. 4, 2005. Pp. 1-44. Chicago: The University of Chicago Press.

- RAMÍREZ KURI, PATRICIA (2007). "La ciudad espacio de construcción de la ciudadanía". En *Enfoques*, segundo semestre, número 007. Universidad Central de Chile. Santiago de Chile. Pp. 85-107
- RAPOSO MOYANO, ALFONSO (1986). "Proyecciones del concepto de tiempo y espacio en la modernización nacional y la política nacional". En *Revista de Sociología*, número 01. Departamento de Sociología, Universidad de Chile. Santiago de Chile. Pp. 96-107
- THE ROYAL SWEDISH ACADEMY OF SCIENCES (2009). "The Prize in Economics 2009 - Press Release". Nobelprize.org.  
[http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economics/laureates/2009/press.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2009/press.html)
- RUIZ-TAGLE, PABLO (2006). "Orden público económico, subsidiariedad, y la alternativa democrática". En Cristi, Renato y Ruiz-Tagle, Pablo (2006). *La República en Chile. Teoría y práctica del Constitucionalismo Republicano*. Santiago: Lom Ediciones
- SADLER, TODD; Y ARCE, DANIEL G. (2003) "Pure Public Goods versus Commons: Benefit-Cost Duality". En *Land Economics*, Vol. 79, No. 3 (Aug., 2003), pp. 355-368. Wisconsin: University of Wisconsin Press
- SALCEDO, R. (2002). El espacio público en el debate actual: una reflexión crítica sobre el urbanismo post-moderno [versión electrónica]. *Eure*, 28 (84), 5-19.
- SAMUELSON, PAUL A. (1954) "The Pure Theory of Public Expenditure". En *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No. 4. (Nov., 1954), pp. 387-389. Massachusetts: MIT Press.
- ----- (1955). "Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure". En *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 37, No. 4. (Nov., 1955), pp. 350-356. Massachusetts: MIT Press.
- SAMUELSON, PAUL A. Y NORDHAUS, WILLIAM. (2006) *Economía*. Decimoctava Edición. Madrid: McGraw-Hill
- SENNETT, RICHARD (1997). *Carne y piedra. El cuerpo y la ciudad en la civilización occidental*. Alianza Editorial. Madrid.
- SCHLACK, ELKE (2007) "Espacio público" En *ARQ*, Abril, número 065. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile. P. 25-27.
- OSTROM, ELINOR (2000) [1990]. El gobierno de los bienes comunes. La educación de las instituciones de acción colectiva. México: Fondo de Cultura Económica.
- WEBER, MAX [1922] (2005). *Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva*. Fondo de Cultura Económica. México.