

## **ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL PROGRAMA QUIERO MI BARRIO: EL CASO DE VALPARAÍSO**

Analysis of citizen participation in I Love My Neighborhood Program:  
Valparaíso Case Study

*Constantino Villarroel Ríos<sup>1</sup>*

*Recibido: Noviembre, 2013 // Aceptado: junio, 2014*

### **RESUMEN**

En las últimas décadas se ha integrado la participación ciudadana en las políticas de vivienda y urbanismo de Chile. De este modo, en el año 2006 se crea el Programa “Quiero mi Barrio” (PQMB), cuyo propósito es mejorar la calidad de vida de los habitantes de barrios con vulnerabilidad social a través de un proceso participativo. El presente trabajo analiza la participación implementada por el PQMB en la comuna de Valparaíso, para ello se utiliza una metodología cualitativa de estudio de caso en los barrios Rodelillo y Porvenir Bajo, en donde se realizan entrevistas semiestructuradas a dirigentes vecinales. Los resultados de las entrevistas indican que la participación facilitada por el PQMB consiste en la entrega de mecanismos de consulta y de información. Al mismo tiempo, se observan obstáculos, como los liderazgos excluyentes y un nuevo proceso de comunicación entre los vecinos.

Palabras clave: participación ciudadana, política de vivienda y urbanismo, barrios, Programa Quiero mi Barrio.

### **ABSTRACT**

In recent decades, citizen participation has become an integrated part of government housing and urban planning in Chile. As a result, the “I love my Neighborhood” program was created in 2006 (PQMB), aimed at improving the quality of life of the inhabitants of socially vulnerable neighborhoods by means of a participative process. This paper examines the participation implemented by the PQMB in the commune of Valparaíso. To this end, a qualitative case study methodology was used in the neighborhoods of Rodelillo and Porvenir Bajo, where semi-structured interviews were conducted with community leaders. The results of the interview suggest that citizen participation facilitated through the PQMB consisted in the delivery of consultation and information mechanisms. Similarly, obstacles are observed, such as exclusive leaderships and a new communication process among the neighbors.

Key words: citizen participation, housing and urban policies, neighborhoods, I Love My Neighborhood Program.

---

<sup>1</sup> Magister en Gestión y Políticas Públicas. Universidad de La Coruña, España, Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad Central de Chile. Líneas de investigación: participación ciudadana, análisis y evaluación de políticas sociales. Dirección: Balmaceda 1990. Depto. 53, Recreo. Viña del Mar, Chile. Teléfono: 85485164. E-mails: constantino.v.r@gmail.com; cvillarroeli@uc.cl

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años, los sistemas democráticos de los países occidentales han experimentado un proceso de desafección política de sus instituciones de representación tradicionales, como son el caso del Parlamento y de los partidos políticos. Dicha situación ha impulsado a diversos gobiernos a implementar mecanismos de participación ciudadana con el propósito de legitimar sus políticas públicas.

Lo anterior no es ajeno a los países de América Latina, donde podemos constatar iniciativas participativas como los presupuestos participativos en Brasil, la Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en Chile o los mecanismos de democracia directa integrados en los textos constitucionales de 16 países de la región (Zovatto, 2010).

Bajo este contexto, la política de vivienda y urbanismo de Chile, que desde inicios del siglo pasado se ha concentrado en la producción de unidades habitacionales y en resolver el problema social y sanitario de los asentamientos irregulares, comienza a integrar desde el año 2006 conceptos como calidad de vida y participación ciudadana en sus programas y proyectos.

Dichos conceptos son integrados como una manera de responder a los efectos no deseados de las políticas de vivienda de décadas pasadas, que al estar enfocadas en reducir el déficit cuantitativo de viviendas generaron la segregación social y espacial de las familias más pobres, las que solo podían optar a terrenos lejanos a los servicios básicos y con un bajo valor del suelo.

A partir de lo señalado en el punto anterior es que surge el Programa “Quiero mi Barrio”. Dicho programa es creado durante el periodo presidencial correspondiente a Michelle Bachelet (2006-2010) y guiado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). El objetivo del PQMB es mejorar la calidad de vida de los habitantes de barrios con vulnerabilidad social, a través de la implementación de un proceso participativo de recuperación de los espacios públicos. Al respecto, la inclusión de la participación ciudadana en la política de vivienda es implementada con el propósito de mejorar la calidad de vida de las familias pobres y, también, de integrarlas a ciudades donde han sido segregadas social y espacialmente.

De este modo, el presente estudio busca analizar la participación ciudadana implementada por el PQMB en la comuna de Valparaíso, focalizando el estudio en dos de los cinco barrios intervenidos por dicho programa en la comuna, los que son Rodelillo y Porvenir Bajo Costa Brava/Vista al Mar.

Para responder al objetivo de investigación, primero se describen los fundamentos teóricos del estudio, los que surgen desde investigaciones internacionales y nacionales. Posteriormente, se describe la metodología usada, la que consiste en un estudio de caso que utiliza entrevistas semiestructuradas y el tratamiento de datos de carácter secundarios. A continuación del apartado de metodología, se realiza el análisis de las entrevistas cualitativas y, por último, se exponen las reflexiones finales.

## **LA PARADOJA DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA**

Como han planteado Alain Touraine (2000) o Amartya Sen (1999), la democracia es una idea nueva, un producto del siglo XX, que como forma de organización política consolida su protagonismo a fines del siglo pasado con los derrumbes de los regímenes autoritarios del Este y del Sur del mundo. Sin embargo, en las últimas décadas los sistemas democráticos de los países occidentales experimentan una crisis de legitimidad de sus instituciones de representación, como son los casos de los partidos políticos y los parlamentos, además de la percepción, por parte de la ciudadanía, de la escasa posibilidad de influir en la gestión de los asuntos públicos. Dicha situación ha sido caracterizada por algunos autores como el “déficit democrático” de las democracias modernas (PNUD, 2004).

Lo anterior no es ajeno a los países de América Latina, que a pesar de que en la actualidad presentan un avance democrático, sus gobiernos deben convivir con la desconfianza de parte de los ciudadanos hacia el Estado, a los partidos políticos y al poder legislativo. Al respecto, el Latinobarómetro de 2011 identifica que el Parlamento solo tiene un 32% de confianza entre los latinoamericanos, lo que lo sitúa en el lugar 12 entre 16 instituciones estudiadas. La situación para los partidos políticos es peor, dado que, con un 22%, es la institución de la democracia que generaría menos confianza en los ciudadanos.

Bajo este contexto, crecen, en número y en calidad, las iniciativas gubernamentales para fortalecer el capital social y la participación ciudadana. Un ejemplo de ello son el aumento de mecanismos de democracia directa en los textos constitucionales de los países de la región. De hecho, Daniel Zovatto (2010) plantea que hasta el 2010 son 16 los países de la región que regulan en sus constituciones, o a través de reformas constitucionales, los diferentes mecanismos de democracia directa.

## **PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ¿DEMOCRACIA DIRECTA O REPRESENTATIVA?**

La situación descrita en el punto anterior ha generado un debate sobre si la participación es sinónimo de democracia directa o, más bien, es un mecanismo que genera la ocupación de espacios de poder hasta ahora controlados por centros de poder no democráticos (Bobbio, 2001) y de este modo, una oportunidad para enfrentar los descontentos que la ciudadanía tiene sobre el funcionamiento de la democracia representativa.

Al respecto, Alain Touraine, plantea que la democracia “... no puede existir si no es representativa” (Touraine, 2000b: 325), incluso, observa con desconfianza las referencias a la democracia directa, ya que tendrían relación con el poder estatal, con ideologías autoritarias o con el rechazo a las minorías (Touraine, 2000a). En cambio, de acuerdo a lo señalado por este autor, la democracia representativa permitiría la formación de movimientos sociales, lo que obliga a los partidos políticos a someterse más o menos a las decisiones ciudadanas.

No obstante, Touraine reconoce que la democracia no se puede reducir a la organización de elecciones libres (Touraine, 2000a) y si existe un descontento por su funcionamiento, se debería exigir a los partidos e instituciones políticas que entreguen mayores medios para que los desfavorecidos puedan participar en la vida pública (Touraine, 2000a).

Una postura similar podemos constatar en las reflexiones de Norberto Bobbio (2001), quien considera que la aplicación de mecanismos de democracia directa en los actuales sistemas democráticos no resulta insensata. Sin embargo, para Bobbio una participación permanente es imposible material y éticamente, puesto que el individuo que participa de noche y de día sería un ciudadano total, que no es más que la cara de un Estado total, lo que puede estar vinculado a una democracia totalitaria, a “... la politización integral del hombre [a]... la eliminación completa de la esfera privada en la esfera pública” (Bobbio, 2001: 51).

En relación al contexto político chileno, Edgardo Boeninger (2007) expresa que no existiría otro régimen más democrático que la democracia representativa. En tal sentido, las propuestas de democracia directa, como por ejemplo los plebiscitos, no serían más que el rechazo a las instituciones formales de la democracia en favor del apoyo ciudadano, el que con sus múltiples puntos de vista sería incompatible con la institucionalidad democrática.

Desde esta perspectiva, “... las demandas de plebiscitos nacionales, de gobierno ciudadano o empoderamiento ciudadano... apuntan al mismo objetivo de saltarse las restricciones institucionales, las imperfecciones o intereses propios de los partidos políticos, el poder empresarial u otras limitaciones” (Boeninger, 2007: 255). Para Boeninger entregar poder de decisión a los ciudadanos implica un “alto riesgo” de reducir la capacidad que tienen los partidos políticos para articular las demandas sociales.

En oposición a los argumentos que identifican a la participación ciudadana como un peligro para el desarrollo democrático, Pierre Rosanvallon (2010) señala que las nuevas experiencias de participación en la gestión pública no deben ser definidas como democracia directa. Esta asociación solo perjudicaría la comprensión de dichas experiencias, que para Rosanvallon se vinculan más con una democracia de interacción, en donde a menudo son los gobiernos los que generan los espacios participativos. A su vez, los objetivos de dichas experiencias nunca son reemplazar los mecanismos de representación y, además, son experiencias que se dan en campos limitados (Ej.: medio ambiente, gobernanza local).

En general, el concepto de participación ciudadana se puede vincular a una manera de legitimar un discurso de gobierno o como un mecanismo para fortalecer la democracia representativa o la acción social de los y las ciudadanas. Al respecto, el presente trabajo entiende el concepto de participación ciudadana a partir de los enfoques que sugieren que la democracia representativa no es contraria a la implementación de mecanismos de participación ciudadana.

## **LA RELACIÓN ENTRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GESTIÓN PÚBLICA**

A continuación se aborda un enfoque particular de la relación entre participación ciudadana y democracia representativa. Dicho enfoque aborda el cómo los gobiernos han integrado instancias de participación ciudadana en las políticas públicas con el propósito de legitimar la gestión pública que llevan a cabo.

En este sentido, Bernardo Kliksberg (1999) expresa que la participación ciudadana puede ser una alternativa para legitimar las decisiones que toman los gobiernos, una alternativa opuesta a la ejecución tradicional de las políticas públicas.

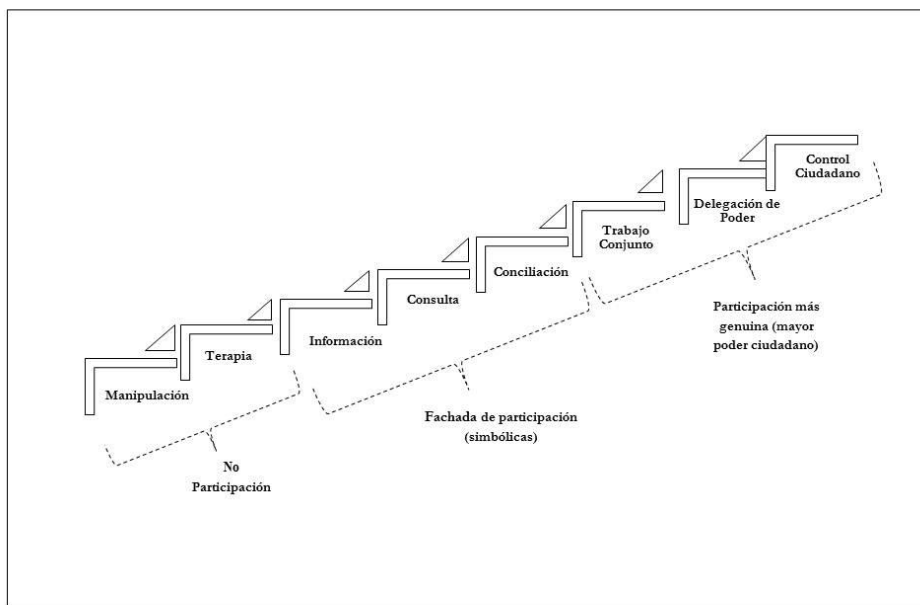
Para Gonzalo Delamaza (2009b), el rol legitimador de la participación ciudadana en las políticas públicas resulta insuficiente para fortalecer las

capacidades de los ciudadanos. Según Delamaza es más adecuado que la participación ciudadana se funde en derechos, y que además, su institucionalización sea flexible, con pertinencia temática y territorial, y que a su vez, presente objetivos de protección social.

La reflexión anterior apunta a que el discurso gubernamental en torno a la participación suele centrarse más en la entrega de información, que en la posibilidad de que los ciudadanos puedan participar en la toma de decisiones o en el control de las políticas públicas. Dicha situación, implica que la participación en la gestión pública sea de "... un estilo netamente instrumental, fragmentado, no vinculante, focalizado en los más pobres y dependiente de los fondos públicos" (Delamaza, 2009: 699).

Con el propósito de facilitar la comprensión de los diferentes enfoques de participación ciudadana implementados por los Estados, la siguiente figura nos muestra la "escalera de participación" de Sherry Arnstein (1969. En Fernández, y Ordóñez, 2007)), quien definió la participación a través de diferentes niveles, y a pesar de que dicha escalera fue desarrollada hace más de cuatro décadas, resulta una herramienta útil para comprender en la actualidad los diferentes enfoques de participación ciudadana.

**FIGURA 1. ESCALERA DE PARTICIPACIÓN DE SHERRY ARNSTEIN**



Fuente: Elaboración propia a partir de Fernández, M. H. y Ordóñez, M. A. (2007)

Según Arnstein (1969), en los niveles más bajos de la escalera, no existe una participación efectiva, sino más bien, una manipulación de los mecanismos de participación por parte de las agencias públicas. Subiendo por la escalera nos encontramos con los niveles de información y de consulta. El primero trata sobre el acceso a la información y el segundo aborda los procesos de toma de decisión, en los que se toma la opinión y consejos de la ciudadanía y se integran en los proyectos o programas (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2010).

Los niveles descritos en el párrafo anterior tendría un carácter ilusorio según Hernández Bonilla (2007): "... la información es un requisito indispensable para cualquier política que quiera favorecer la participación ciudadana, pero no posibilita ni exige participar en nada, tan solo informa de lo que se ha hecho, se hace o se hará (Pindado, 2000: 42).

En cuanto a los niveles superiores de la escalera de Arnstein (1969), podemos constatar que cada uno aborda un mayor grado de "empoderamiento"

de los participantes, esto quiere decir que a medida que se sube por estos tres niveles existe una mayor disposición a entregar poder a las personas involucradas en la participación. En dichos niveles "... los ciudadanos se apropian de las iniciativas y de las políticas públicas y se supone un ejercicio de control social sobre ellas, adquiriendo un rol preponderante en la toma de decisiones; promoviendo temas relacionados a la iniciativa" (Secretaría Ejecutiva de Medio Ambiente y Territorio, s.f.: 13).

Otro aporte teórico que entiende la participación ciudadana como una escalera, es el de Andrea Peroni (2009), quien distingue los siguientes niveles de participación:

- a) Instrumental: es una participación pasiva, en donde la oferta está predefinida por la administración correspondiente.
- b) Informativa: nivel más básico de participación y consiste en la facilitación, por parte del Estado, de canales informativos sobre los derechos y deberes de los ciudadanos.
- c) Consultiva: puede ser vinculante, donde las opiniones tienen relación directa con las decisiones finales, o no vinculante, donde la participación es informativa.
- d) Gestionaria: se participa en la toma de decisiones, los participantes son gestores de los programas. Aquí se desarrollan los liderazgos de los ciudadanos.
- e) Control ciudadano: los participantes pueden fiscalizar la gestión pública (evaluación o auditoría).

Como empoderamiento: acá existe una participación en la toma de decisiones, control y gestión. Se desarrollan capacidades y destrezas de los participantes y se forman alianzas.

La participación ciudadana en la gestión pública chilena

Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el nivel de pobreza en Chile ha disminuido desde un 38,6% en 1990 a un 11% en 2011, lo que se suma a la reducción de la pobreza extrema, que descendió de un 13% a un 2,8% en igual periodo de años (Encuesta de Caracterización Socioeconómica. CASEN, 2011). Estos datos conviven con



altos niveles de desigualdad y exclusión social, de hecho, el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD correspondiente al año 2013, muestra que de un total de 134 países, Chile está entre los veinte con el coeficiente de Gini de ingresos más alto, es decir, es uno de los países más desiguales del mundo.

Además de la desigualdad de ingresos, en Chile se experimenta el descontento con los sistemas de representación. Lo anterior podría explicar la integración, durante la campaña electoral de 1999, de la participación ciudadana en la agenda política (Delamaza, 2009). No obstante, para Gonzalo Delamaza (2009b) estas posibles causas serían secundarias, puesto que el hecho decisivo sería el cambio en el escenario político de 1997, en donde la coalición de gobierno perdió más de un millón de votos.

En cuanto a las iniciativas para integrar a la participación ciudadana en las políticas públicas del país, podemos comentar que dichos intentos tienen origen en los gobiernos de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet (2000-2010). En el primero de ellos, se desarrollaron iniciativas para potenciar la Agenda de Probidad y Transparencia y se elaboró el primer Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana (2002), cuyo objetivo era que los ministerios incluyeran la participación ciudadana en sus políticas y programas.

Durante el gobierno de Michelle Bachelet (periodo 2006-2010) constatamos que uno de sus ejes primordiales fue la idea de “gobierno ciudadano”. Así es como se elaboró la Agenda Pro Participación Ciudadana y el segundo Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana (2008), en el que se establecen cuatro mandatos para todos los organismos de la Administración Pública: a) Elaborar una normativa general de participación ciudadana. b) Rendición anual de la gestión y ejecución presupuestaria. c) Establecer Consejos Consultivos de la Sociedad Civil. d) Poner a disposición de la ciudadanía los planes y proyectos públicos (Delamaza, 2009).

La etapa de institucionalización definitiva de la participación ciudadana sucede el 16 de febrero de 2011, con la aprobación, por parte del Congreso Nacional, de la Ley 20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Con la aprobación de esta Ley, las iniciativas de participación ciudadana se enmarcan en una normativa concreta, en la que también surgen exigencias para implementar participación ciudadana en la administración local y nacional.

En el ámbito nacional, la Ley 20.500 crea diversas iniciativas sobre participación en la gestión pública, entre las que encontramos un Fondo para el Desarrollo de la Sociedad Civil, algunas regulaciones sobre voluntariado,

directrices generales sobre rendición de cuentas para las Administraciones del Estado, mecanismos de consulta para la adopción de políticas, planes y programas calificados como de “interés público”, entre otros (Soto, 2013).

En cuanto a la participación a nivel local, se reemplazan los Consejos Económicos y Sociales Comunales (CESCOS), los que presentaban una baja representatividad y un bajo interés por participar en ellos (Delamaza, en Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2009), por los consejos comunales de organizaciones de la sociedad civil, los que tendrán facultades para dialogar en forma permanente con las Juntas de Vecinos y otras organizaciones comunales, en relación al funcionamiento del Municipio (Soto, 2013). Otro punto a señalar en relación al nivel local de la Ley 20.500, es la necesidad que ahora tienen los Municipios de especificar cuáles serán las organizaciones de la comunidad y cómo participarán en las diversas modalidades de participación del Municipio.

#### **LA PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA: NUEVO ENFOQUE DE CIUDAD**

El continuo y acelerado proceso de urbanización del planeta, especialmente de los países en vías de desarrollo, tiene un impulso decisivo en las primeras décadas del siglo XX, donde la migración campo-ciudad genera, entre otras cosas, la concentración de la población en las ciudades industriales o el problema de los alquileres de habitaciones en las ciudades (Giddens, 2009). Durante estas décadas, en el caso de los países latinoamericanos, encontramos las primeras villas obreras, con un modelo de patronazgo industrial, e identificamos los primeros planes de financiamiento para la construcción de viviendas sociales (Fernández, y Sepúlveda, 2006).

Durante la década del 50, en Chile se hace visible, a través de los asentamientos irregulares, el fenómeno de la pobreza urbana. Esta situación impulsa al Estado a desarrollar políticas de vivienda enfocadas en la demanda, las que tienen el objetivo de reducir el déficit cuantitativo de viviendas. Para Raúl Fernández Wagner y Rubén Sepúlveda Ocampo (2006), este tipo de políticas se conocen con el nombre de primera generación. Posteriormente, las generaciones de políticas comenzaron a enfocarse en la entrega de servicios básicos y en regularizar los asentamientos irregulares de viviendas.

Las políticas de primera generación consiguieron reducir la falta de viviendas, pero a la vez provocaron consecuencias no deseadas, como la segregación social y espacial de las familias más pobres en las periferias de las

ciudades, como también la baja movilidad habitacional y la baja calidad de las viviendas entregadas por subsidios (Simian, 2010).

A raíz de lo anterior, surgen en la década pasada, las políticas de vivienda de cuarta generación. Dichas políticas tienen un énfasis en los ejes de calidad e integración social, y su propósito es mejorar los espacios públicos comunes y las condiciones sociales y económicas de los ciudadanos a través de un enfoque participativo (Fernández Wagner, y Sepúlveda Ocampo, 2006). Un ejemplo de dichas políticas es el Programa de Mejoramiento de Barrios “Quiero mi Barrio” del MINVU. Este programa incluye aspectos cualitativos y sus compromisos son: continuar con la reducción del déficit de viviendas de los sectores que viven en pobreza; ampliar a dos habitaciones las viviendas subvencionadas; entregar 100 mil subsidios para mejorar o reparar viviendas existentes; y recuperar 200 barrios en vulnerabilidad social y deterioro urbano (Siclari, 2009).

Las características de esta “Nueva Política Habitacional” se pueden constatar en el Discurso Presidencial de Michelle Bachelet del 21 de mayo de 2006, en el que se expresa la necesidad de integrar los ejes de cantidad, calidad e integración social en la política de vivienda. Además, se propone la construcción de ciudades amables para que los y las habitantes las sientan propias, en donde el énfasis no va en la construcción de viviendas, que es lo que ha predominado en las últimas dos décadas, sino que lo central es la construcción de barrios.

Ahora bien, para resolver la segregación social y espacial de las ciudades y fortalecer las relaciones sociales de los ciudadanos, la actual política de vivienda integra la participación ciudadana dentro de sus programas y planes públicos (Ducci, 1997).

El “Quiero mi Barrio”: nueva política de vivienda en escena

La nueva política de vivienda se hace cargo de las características que Rubén Sepúlveda Ocampo, Jorge Larenas, Vanessa Prado, Bárbara Prat y Juan Álvarez (2009), adjudican a las políticas de vivienda de cuarta generación, es decir, es integradora e incluye participación ciudadana. Dicha política es concretada a través del Decreto Supremo N°14 del año 2007, el que expresa que el “Quiero mi Barrio” (QMB) tiene como objetivo: “... contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de barrios que presentan problemas de deterioro urbano, segregación y vulnerabilidad social, a través de

un proceso participativo de recuperación de los espacios públicos” (Decreto Supremo N°14, (V. y U.). 2007: 2).

Para llevar a cabo este objetivo, el QMB interviene en los barrios con un plan intensivo de acciones sobre las condiciones físicas del entorno y con otro plan dirigido a la cohesión social del sector, el cual apunta al fortalecimiento de las organizaciones sociales y la convivencia comunitaria (Aguirre, D y Varas, L. En Minvu, 2009). Tanto la mejora de las condiciones físicas como también el plan de cohesión social son parte del Proyecto Integral de Intervención del QMB, en el que durante todo su desarrollo incorpora un proceso participativo (Secretaría Regional del MINVU, 2011).

La selección de los barrios fue guiada por medio de las siguientes características: compromisos presidenciales de Michelle Bachelet e integración del criterio de revitalización de las ciudades puerto y de mesas regionales (presididas por el Intendente Regional e integradas por el Consejo Regional, la Asociación Chilena de Municipalidades y el MINVU). En función de lo anterior, es que se seleccionan 19 barrios críticos y 181 vulnerables pertenecientes a 80 comunas distribuidas a lo largo del país. Estas comunas fueron identificadas según situación de pobreza, localización geográfica (comunas con más de 70 mil habitantes o que son parte de las ciudades conurbanas de 100 mil habitantes y que presenten a lo menos un 10% de pobreza), deterioros físicos, vulnerabilidad social, entre otros. En el caso específico de la Región de Valparaíso, el programa piloto del QMB intervino en 22 barrios, de los cuales cinco se encuentran en la comuna de Valparaíso.

En cuanto a la ejecución del programa, constatamos la existencia de cuatro etapas, las que se desarrollan en un periodo de 2 a 4 años según el tipo barrio. La primera de estas etapas es la Fase 0 y consiste en el momento de instalación del programa, en donde se realizan los acuerdos de cooperación entre el MINVU y los Municipios, con la consecuente definición de la modalidad de operación (Municipalidad o consultora). Aquí también se comunican a las comunidades los objetivos del programa y, con ellas, se identifican posibles obras de confianza.

Al pasar a la Fase 1, se realiza un diagnóstico compartido entre los vecinos y los equipos de barrio que se encuentran en terreno implementando el programa. En este punto se identifican las fortalezas y los problemas del barrio, los que se integrarán en los Estudios Técnicos de Base. Además, en esta etapa se crea el Consejo Vecinal de Desarrollo (CVD) y se elabora, entre el CVD y los otros actores involucrados en el programa, el Plan Integral de Recuperación de Barrio, el que está compuesto por el Plan de Gestión de Obras (PGO) y por

el Plan de Gestión Social (PGS). Al finalizar esta etapa se suscribe el “Contrato de Barrio”.

El PGO contiene los proyectos vinculados a la programación física y financiera que se llevarán a cabo en el barrio. Dichos proyectos son priorizados por la comunidad desde las soluciones a los problemas identificados en la etapa de diagnóstico. Por otra parte, el PGS incluye las “... iniciativas para fortalecer la convivencia y el tejido asociativo de los barrios, mejorar sus niveles de integración social y potenciar la identidad positiva de los habitantes con su barrio” (Secretaría Regional del MINVU, 2011: 24-25).

En cuanto a la Fase 2, Daniela Aguirre y otros (2008), plantea que en esta etapa la participación del CVD es relevante, ya que es la organización que debe monitorear el cumplimiento de los compromisos del “Contrato de Barrio”. Asimismo, la Fase 2 es la de mayor extensión y consiste en la ejecución del PGO y el PGS.

La última Fase consiste en el balance y evaluación conjunta del proceso y resultados del QMB. El producto de dicha etapa es la construcción de una Agenda Futura, cuyo objetivo es asegurar la continuidad de un plan de desarrollo barrial, gestionado por el CVD y la Municipalidad. La Agenda Futura de desarrollo de los barrios se elabora según los avances logrados por el “Contrato de Barrio” y las necesidades existentes.

## **METODOLOGÍA DEL ESTUDIO**

Con el propósito de analizar la participación ciudadana implementada por el PQMB en la comuna de Valparaíso, específicamente en los barrios de Rodelillo y Porvenir Bajo Costa Brava/Vista al Mar, se recurre a una metodología cualitativa de estudio de caso. Esto significa que la investigación busca el análisis profundo e intenso de una unidad social y no la generalización de resultados (de Andrade Martins, y Renato Théóphilo, 2007; Vasilachis de Gialdino, 2006).

Sin embargo, para entregar mayor validez a los resultados, la investigación es complementada con el análisis de datos estadísticos secundarios, los que son facilitados por la Oficina de Sistema de Información Geográfica (SIG) de la Municipalidad de Valparaíso. Dicha integración de metodologías no es contraria al estudio de caso, de hecho, una de sus características es recurrir a procedimientos cuantitativos y cualitativos (Yin, 1994. En Vasilachis de Gialdino, 2006).

## Definición de técnica de muestreo y de participantes

De acuerdo con la problemática del estudio, la muestra son los y las dirigentes de los barrios Rodelillo y Porvenir Bajo Costa Brava/Vista al Mar que participaron en el desarrollo del QMB en sus respectivos barrios. Ambos barrios fueron incluidos dentro de los 200 intervenidos por el PQMB a nivel nacional. Asimismo, y para entregar mayor confiabilidad a la investigación, se realizan entrevistas a una funcionaria técnica encargada de la coordinación del programa a nivel nacional y a un teórico vinculado a la elaboración del QMB.

Para la recolección de los datos se utilizaron dos tipos de muestreo, uno de ellos es el muestreo teórico, que para Strauss y Corbin (2002) consiste en que la recolección de datos es guiada por conceptos vinculados a los referentes teóricos y por las comparaciones que se realizan al llegar a lugares, personas o acontecimientos, lo que permite descubrir variaciones entre los conceptos. En dicho muestreo, la selección de los y las entrevistadas es intencional y se lleva a cabo según la relevancia y el propósito teórico de los “casos”. En tal sentido, el número de entrevistados carece relativamente de sentido (Taylor, y Bogdan, 1987). Los entrevistados deben tener las siguientes características: ser miembros de las Juntas de Vecinos; ser integrantes del CVD; ser funcionarios del MINVU vinculados con el PQMB.

La otra técnica de muestro utilizada es el muestreo de bola de nieve, en donde la selección de los participantes se realiza a través de un criterio estratégico personal, que en este caso corresponde al escaso tiempo disponible para realizar el trabajo de campo y a la falta de financiamiento.

Es importante mencionar que la recolección de datos “... no acaba hasta que dejan de aparecer nuevos conceptos y categorías, es decir, que se alcanza el nivel de saturación” (Ruiz Olabuénaga, 2009: 65). Lo anterior significa que la integración de nuevos datos finaliza cuando no emerge nada nuevo (Flick, 2004). Al respecto, la saturación de datos del presente estudio se obtuvo con 10 entrevistas.

## Estrategia para la recolección de datos

Las fuentes de datos utilizadas son de carácter primario, pues surgen de las entrevistas con los dirigentes de los dos barrios estudiados y de las entrevistas al teórico vinculado al diseño del programa y a la técnica involucrada en la implementación del mismo. Además, se cuenta con fuentes secundarias, las cuales fueron facilitadas por la Municipalidad de Valparaíso.

Para un control mínimo de calidad de los datos se cuenta con la triangulación dentro del método, es decir, dentro de la metodología cualitativa utilizamos diferentes técnicas de recolección de datos (Denzin, 1989. En Flick, 2007). La primera técnica empleada son las entrevistas semiestructuradas y como segunda técnica utilizamos la revisión de documentos públicos, con el propósito de complementar la información recolectada por las entrevistas. De este modo, se cuenta con documentos institucionales del MINVU sobre el PQMB.

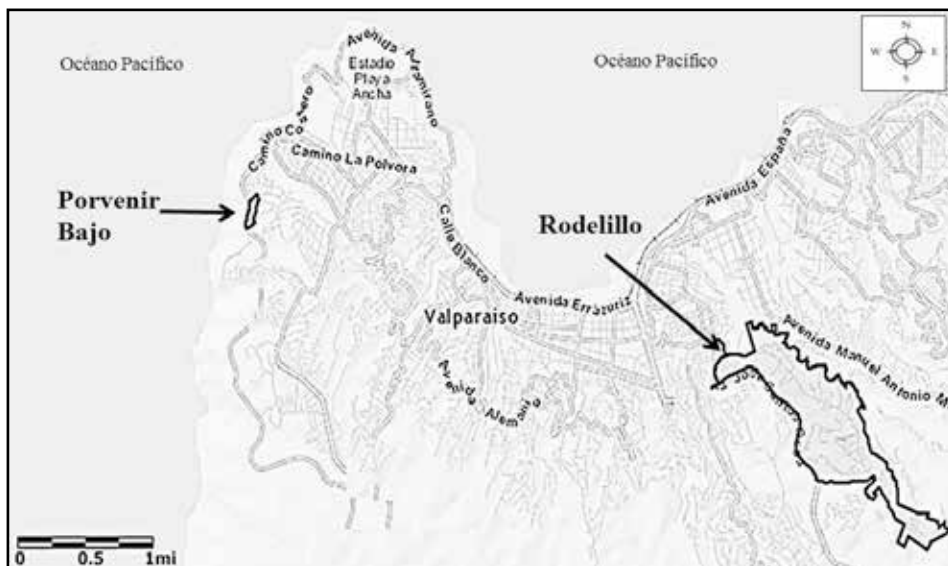
#### Técnica de análisis de datos

La técnica usada para el análisis de los datos es el análisis de contenido en su vertiente cualitativa, el que deja de lado las técnicas estadísticas multivariadas o los métodos tabulares simples que son empleados en estudios sobre medios de comunicación (Ruiz Olabuénaga, 2009). Dicho análisis, comprende la revisión de las unidades de información facilitadas por las entrevistas transcritas, y una de sus características es el uso de categorías, que pueden estar definidas previamente a través de los referentes teóricos, pero que necesariamente deben ser llevadas al campo de estudio para evaluarse repetidamente (Flick, 2004). Las pre-categorías fijadas en el presente trabajo fueron: significado de la participación ciudadana, características de la participación ciudadana del QMB, obstáculos para participar, conflictos entre las asociaciones barriales y liderazgos del barrio.

#### **ANÁLISIS DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: BARRIOS SIMILARES PERO DIFERENTES**

Los barrios estudiados tienen una relación directa con la morfología de la comuna de Valparaíso. De hecho, la imagen de “anfiteatro natural” que es conformada por 42 cerros que en forma de herradura miran hacia el Océano Pacífico, entrega a la comuna características morfológicas únicas en el país. En la parte central de Valparaíso, los cerros tienen una orientación Norte-Sur y presentan una forma más larga que ancha, en cambio los cerros del sector Norte-Oriente son de mayor dimensión y longitud, lo que genera grandes y largas quebradas. Es en este último sector donde se ubica el barrio de Rodelillo. Por otra parte, el área Sur-Poniente constituye el cerro de mayor dimensión de la ciudad, Playa Ancha, aquí se ubica Porvenir Bajo.

**FIGURA 2. ÁREA DE INTERVENCIÓN DEL QMB EN PORVENIR BAJO Y RODELILLO EN LA COMUNA DE VALPARAÍSO**



Fuente. Elaboración propia a partir de los datos de:

<http://www.arcgis.com/apps/OnePane/basicviewer/index.html?appid=1754e7a64b3d4087a4dfa6c6a3bc6a26>

En el caso específico de Rodelillo constatamos que su ubicación entre las quebradas Santos Ossa y Cabritería genera una percepción de isla dentro de Valparaíso, ya que las principales vías urbanas de la comuna, como son las Avenidas España y Santos Ossa, no tienen conectividad a las calles principales del barrio. El poblamiento de Rodelillo comienza en la década del 70 a través de asentamientos irregulares, situación que podemos constatar con la condición precaria de sus viviendas. Asimismo, Rodelillo presenta un escaso desarrollo de iniciativas inmobiliarias privadas, por lo que la oferta de vivienda ha sido guiada desde el Estado a través de la regularización de las “tomadas de suelo” y del equipamiento de servicios básicos.

Con respecto a la zona de intervención del QMB en Rodelillo, es necesario comentar que el programa no intervino en la totalidad del sector, sino más bien en algunas de sus unidades vecinales. El total de la población de dichas unidades vecinales, y que acá identificaremos como el barrio de Rodelillo, se divide en 8.469 hombres y 8.984 mujeres, los que en conjunto



suman el 6,3% del total poblacional de la comuna de Valparaíso<sup>2</sup>. Este porcentaje expresa que Rodelillo es el barrio de mayor escala demográfica dentro de las intervenciones del QMB en la comuna. Dicha característica, junto a la amplitud geográfica, surge en las entrevistas como un elemento disgregador de la población, lo que representaría un obstáculo para la interacción entre los y las vecinas.

Al contrario de Rodelillo, Porvenir Bajo se ubica en el sector Sur-Poniente de la comuna, es decir, en el sector de Playa Ancha, cerro que se asemeja a una península con un llano a media altura y acantilados escarpados. Este barrio está conformado por tres poblaciones creadas en los últimos años de la dictadura, las que reciben el nombre de Costa Brava I, construida el año 1988, Costa Brava II en 1992 y Vista al Mar, entregada en 1990. Las tres poblaciones juntas conforman 28 edificios de tres niveles, en donde se instalan viviendas sociales. La unidad vecinal que representa a dichas poblaciones es la número 38, la que está constituida por 2.268 mujeres y 2.149 hombres.

Una de las características de Porvenir Bajo es el alto porcentaje de personas con vulnerabilidad social que residen en dicho barrio. De hecho, de un total de 3.557 personas entrevistadas en Porvenir Bajo para el desarrollo de la Ficha de Protección Social (FPS, 2012), un 84,7% se encuentra en los quintiles 1 y 2. Esta cifra supera en 7 puntos porcentuales a las personas vulnerables de Rodelillo<sup>3</sup>. Sumado a lo anterior, se percibe un alto deterioro de sus espacios urbanos, lo que provoca una mayor percepción de segregación. Así lo expresa una vecina de Porvenir Bajo: “nosotros hemos sido siempre abandonados en este sector (...) aquí no viene nadie (políticos, funcionarios de las administraciones locales)”.

Lo anterior coincide con los efectos que presentaron las políticas de vivienda en décadas pasadas, las que generaron subproductos no deseados (Siclarí, 2009), como la concentración de la pobreza y la segregación socioespacial de los más pobres en zonas alejadas de los servicios urbanos y sociales.

¿De qué participación ciudadana estamos hablando?

En las entrevistas se percibe una influencia del contexto político y socioeconómico que ha experimentado el país en las últimas cuatro décadas en el significado que los participantes le atribuyen a la participación ciudadana. De

---

<sup>2</sup> Según datos del Censo de Población y Vivienda del año 2002.

<sup>3</sup> Datos facilitados por la Oficina de Sistema de Información Geográfica (SIG) de la Ilustre Municipalidad de Valparaíso.

hecho, para los vecinos, la funcionaria y el teórico entrevistados, los 17 años de dictadura militar (1973-1990) serían una causa para la falta de participación de los vecinos, tanto de los jóvenes como de los adultos, en el desarrollo de sus barrios:

“(…) diecisiete años de oscuridad (dictadura) que yo le llamo así, me hago responsable, ya, porque no teníamos derecho a reunirnos, no teníamos derecho a ninguna cosa (...) los dirigentes más antiguos los fuimos para la casa, los jóvenes no traían pa donde iba la cosa, porque no tenían la costumbres de organizarse, porque habían nacido y criado en una limitante de que no se podían reunir más de dos, tres personas” (Vecino de Rodelillo).

La limitante de reunión para las organizaciones sociales, entre otras medidas represivas, habrían contribuido a generar una ciudadanía pasiva, lo que se fortalece con la llegada de los gobiernos democráticos, que a pesar de abrir espacios de participación social, sobre todo con los procesos electorales, sus políticas sociales profundizaron una relación de asistencialismo entre el Estado y la ciudadanía. En tal sentido, un teórico de la sociología urbana nos comenta la resistencia que ha generado la participación ciudadana en la política de vivienda, resistencia que es institucional como también de los ciudadanos: “(...) acostumbrado a un sistema en el cual la institucionalidad les da o no les da”.

Sobre lo anterior, Gonzalo Delamaza (2009b) plantea que desde la década del 90 las relaciones entre Estado y sociedad tienen dos dimensiones, una “por arriba”, donde el Estado garantiza las condiciones para el rol exportador de la economía chilena, y otra “por abajo”, caracterizada por políticas sociales enfocadas en los más pobres y sin una base en derechos universales de integración social, donde la participación no es vinculante y dependiente de los fondos públicos de financiamiento. Para Delamaza (2009a) el mecanismo de los fondos públicos obliga a las organizaciones de la sociedad civil a competir entre ellas para obtener pequeños montos de recursos y, además, a desarrollar sus iniciativas sociales con el lenguaje técnico de los “proyectos sociales”, lo que ha relegado las posibilidades de asociatividad y de fiscalización y control ciudadano de la gestión pública.

Bajo este contexto, uno de los significados de la participación ciudadana identificado en las entrevistas tiene relación con la información que facilita el Estado para el funcionamiento de las organizaciones sociales, y especialmente de los fondos de financiamiento para el desarrollo de proyectos en áreas como el emprendimiento, desarrollo urbano, entre otras. De hecho, ante la pregunta sobre qué significa la participación ciudadana, un dirigente de

Rodelillo nos manifiesta que: “(...) para mí la participación ciudadana es que tengamos acceso, ya, (...) tener no el control, sino que el acceso a todo lo que el Estado los ta mostrando”. A partir de la cita señalada, se puede establecer que la participación ciudadana facilitada por el Estado estaría vinculada con la posibilidad de conocer sus diferentes fondos de financiamiento y de conocer los procesos de postulación a los mismos.

Para Diego Palma (1999), dicho enfoque tendría un carácter funcional para el Estado, pues se encuentra subordinado a las oportunidades que el gobierno facilita. Esto impediría la construcción de una participación sustantiva, cuyo propósito es el desarrollo personal de los ciudadanos a través de la integración de la iniciativa y la responsabilidad.

No obstante, la definición de participación ciudadana que tiene un mayor número de referencias dentro de las entrevistas, es la visión que rompe con una cultura pasiva de interacción entre los vecinos, algo más vinculado al “(...) trabajar por todos” (Vecino de Rodelillo). De esta manera, tendríamos otro enfoque de participación ciudadana, relacionado con la capacidad de los dirigentes de las organizaciones sociales para motivar, guiar y trabajar por los vecinos y vecinas.

Por el contrario, existen algunos entrevistados que identifican la participación ciudadana con la posibilidad de influir, a través de consultas y de mecanismos de votación, en los planes o programas públicos. En este sentido, un dirigente vecinal de Rodelillo expresa que la participación es: “(...) donde yo tenga derecho realmente a que la autoridad me escuche, ya, y que se sienta conmigo a, en seminario de cara cara a decirnos las cosas”. Esta última acepción de participación ciudadana, si bien se encontraría en un nivel superior en las escalas de participación de Arnstein (1969) y de Peroni (2009) que la definición relacionada a la entrega de información sobre los fondos de financiamiento para proyectos sociales, no entrega poder de decisión a los y las vecinas de los barrios intervenidos en los procesos de consulta.

En síntesis, por medio de las entrevistas identificamos tres enfoques sobre el significado de la participación ciudadana, los que en ningún caso fueron asociados a mecanismos de democracia directa, por ende, tiene sentido la visión de Pierre Rosanvallon (2010), quien señala que las actuales instancias de participación ciudadana no están vinculadas a una democracia directa. El primero de dichos enfoques tiene un carácter instrumental o funcional y está relacionado con la disponibilidad y entrega de información para la postulación a fondos de financiamiento (desarrollo de proyectos). El segundo es más individual o de líder, cuya característica es la disposición que tienen los

dirigentes para trabajar por y para toda la comunidad. Por último, encontramos un enfoque colectivo, en donde lo que define a la participación ciudadana son los medios utilizados en la interacción entre el Estado y la ciudadanía, dichos medios estarían relacionados a la participación consultiva de la escalera de participación de Andrea Peroni (2009).

#### Proceso de participación en los Barrios

En cuanto a la implementación de la participación se pueden observar tres etapas vinculadas al ciclo de vida del QMB. La primera etapa es previa a la llegada del programa y se relaciona con el grado de participación de los vecinos en el desarrollo de sus barrios. En la segunda, se presentan las características de la participación desarrollada por el QMB, las que están relacionadas con la creación del CVD y con los conflictos entre las organizaciones tradicionales de los barrios (Juntas de Vecinos, Cubes Deportivos, entre otros) y esta nueva organización barrial. La última etapa, identifica los efectos que generó la participación del QMB.

#### La participación de los vecinos antes del QMB

La participación en las organizaciones sociales antes de la llegada del QMB presenta algunas diferencias entre los barrios analizados. En Rodelillo, los participantes expresaron que las organizaciones sociales del barrio antes de la llegada del programa presentaban divisiones internas, es decir: “(...) cada uno era pa, pa su santo (interés propio) como vamos a ponerle, todos, (...) el que quería hacer algo lo iba a la Municipalidad, eh hacían proyectos con Fondevé, cosas así” (Vecino de Rodelillo).

La falta de cohesión de las organizaciones, sobre todo de las Juntas de Vecinos, se manifestaba a través de una desorganización entre los vecinos, con un reducido número de líderes, de los que la mayoría trataba de controlar la participación de los vecinos en el Barrio: “(...) eran la mayoría, el 99% eran cacique, es decir, tenían su Junta de Vecinos y solamente ellos los que funcionaban” (Vecino de Rodelillo).

Situación similar se percibe en Porvenir Bajo, donde la desorganización de los vecinos se manifiesta con el desinterés de la gente del barrio por salir de sus casas a conversar, a conocer, a participar con los vecinos: “(...) Lo que pasa es que la gente no se mueve no más po, o sea de su puerta padentro”. Una vecina expresa que de los 28 blocks de edificios del barrio, son muy pocas las personas que participan. Una frase representativa de dicha situación señala que los vecinos de Porvenir: “(...) no están ni ahí con nadie”.

Durante el QMB: ¿trabajo conjunto o consulta ciudadana?

Para conocer el proceso de participación en el momento de la llegada del programa a los barrios y de las propias dinámicas que se instalaron en las localidades, primero es necesario identificar cuáles fueron los niveles de participación facilitados por las administraciones públicas vinculadas al programa.

Niveles de participación implementados por el QMB

La pregunta que podemos realizarnos en este momento es si la participación ciudadana implementada por el QMB permitió subir en los niveles de la escalera de participación de Arnstein. En este punto debemos recurrir a Hernández Bonilla (2007), quien plantea que el nivel de participación ciudadana dependerá del ámbito espacial intervenido. Lo anterior quiere decir que el control total y la delegación de poder resultan imposibles en unidades espaciales grandes, en cambio, las unidades espaciales más pequeñas tienen una mayor ventaja para descentralizar, delegar poder y la toma de decisiones puede ser transferida a la ciudadanía.

Según lo anterior, el barrio sería el espacio más viable para la implementación de la participación ciudadana. Esto se debería a que en este tipo de conjunto habitacional, los ciudadanos se pueden responsabilizar de la planeación, gestión, administración y mantenimiento de las obras u otros proyectos de transformación, es decir, el barrio es el ámbito espacial ideal para que las personas puedan participar en los niveles superiores de la escalera de Arnstein (1969) y de Peroni (2009).

En cuanto al QMB, constatamos que en algunos momentos existe una participación activa y en otras más pasiva. Al igual que en el apartado anterior, esta afirmación difiere según los barrios. De hecho, se constata que en Rodelillo a pesar de que antes de la llegada del QMB existía una reducida participación, durante la implementación del programa surge un nuevo proceso de organización, en el que dirigentes que no se conocían deben reunirse para conformar el Consejo Vecinal de Desarrollo.

A pesar del aporte del QMB a la participación de los vecinos de Rodelillo, uno de los dirigentes entrevistados plantea que la participación ciudadana implementada por el programa es de “arriba para abajo”. Esta situación se manifestaba principalmente con el plan de obras, donde: “(...) venían algunos (proyectos) estructurados de abajo o vistos con la empezada (...)”

como también nosotros nos impusimos y dijimos “no po”, queremos esto también porque esto lo necesitamos”.

Una vecina de Rodelillo reafirma lo anterior: “Los proyectos, los bosquejos, las maquetas, todo lo hacen, viene listo ya, es poco lo que uno puede intervenir (...) la obra en sí se suponía que se hacían cosas de acuerdo a las necesidades de los pobladores pero muchas cosas no son así. La realidad no es así”.

Lo anterior quiere decir que solo se facilitaba información, pero no se entregaba la posibilidad de tomar decisiones en el ámbito técnico de las intervenciones de las obras físicas. Esta situación no era distinta en cuanto a la elaboración de documentos o en la organización de reuniones, situación que se puede comprobar en la escasa participación en la etapa de diseño de las intervenciones urbanas físicas y sociales.

Al observar las entrevistas de Porvenir Bajo, comprobamos lo identificado en los párrafos anteriores: “(...) los proyectos ya venían como listos”. En el caso particular de Porvenir, es necesario comentar que la llegada del QMB al barrio se debería no solo por la alta vulnerabilidad social del barrio, sino también por el déficit estructural de las instalaciones en las poblaciones que componen el barrio, especialmente de las escaleras de acceso a sus viviendas, por ende, los proyectos urbanos de intervención venían preparados, porque se conocía el principal déficit, pero no por un proceso participativo.

En consecuencia, la participación implementada por el programa se concentra en niveles bajos, más bien ligados a mecanismos de consulta y sobre todo en la etapa del diagnóstico, en donde un equipo de consultores externos identificaba las necesidades más urgentes de los vecinos. Es necesario comentar que la participación en dichas asambleas y en las consultas se realizaba sin abrir espacios de decisión en la parte técnica de los proyectos, por lo que en ocasiones surge en los entrevistados la percepción de que los equipos de Barrio y que los funcionarios del MINVU no tomaban en cuenta la opinión de los vecinos, por lo que se sentían “pasados a llevar”.

En general, podemos destacar que en las entrevistas a los dirigentes existe una visión de continuar el trabajo realizado en el proceso de participación a través de la construcción de la agenda futura que definía el QMB, y que según lo expresado en las entrevistas con los técnicos, sería una etapa de facilitación de niveles más altos de participación.

CVD: nueva entidad, viejos conflictos

Durante la implementación de la participación ciudadana surgieron conflictos relacionados con la creación de una nueva entidad, como es el CVD. Dichos conflictos fueron asociados a la escasa representatividad que presentaban los líderes de dicha entidad. De hecho, en las entrevistas realizadas en Rodelillo constatamos un conflicto recurrente entre las organizaciones funcionales del barrio, las Juntas de Vecinos y el CVD. En Porvenir la situación no era diferente, pues la relación conflictiva también se centró entre el CVD y la única Junta de Vecinos del sector.

Lo anterior es parte de una variedad de obstáculos que influyeron en los posteriores resultados del proceso de participación, los que en la mayoría se relacionan con la creación del CVD. Uno de dichos obstáculos es el “caudillismo” de líderes históricos de los barrios, los que han sido excluyentes con nuevos liderazgos y que se encuentran deslegitimados por nuevos dirigentes. Para una dirigente de Rodelillo los líderes históricos: “(...) querían siempre estar ahí, ahí, na más, y no dejaban nadie más que participara”.

Esta situación es mencionada constantemente como uno de los factores que desmotivan a participar en las organizaciones vecinales, principalmente de los jóvenes: “(...) los jóvenes empezaron a disgregarse y después empezaron ellos por su lado a hacer sus cosas solos, porque fue por el egoísmo (...) los adultos, ya, por decirlo así, los más viejitos empezaron como a discriminar” (Vecina de Rodelillo).

En Porvenir la situación ha llegado a un punto de separación entre las dirigentes que permanecieron en el CVD y los demás vecinos. El hecho que los vecinos no presenten motivación para participar es argumento para no comunicar lo que realiza esta nueva entidad. Así lo expresa una dirigente del CVD de Porvenir: “nosotros estamos haciendo todo como para callao, cosa de cuando llegue el proyecto y vengán la gente a trabajar (...) ahí que se dé cuenta la gente. Porque usted invita, invita a la gente a la reunión, nadien va a la reunión”.

La temática del liderazgo es relevante, ya que muchas veces se utiliza por parte de las administraciones como un argumento para no entregar mayores niveles de participación. Por lo tanto, las características que los entrevistados de Rodelillo y Porvenir identifican de los líderes tradicionales, vinculadas con la ambición de poder y al individualismo, representan el principal obstáculo para que la gente de los barrios participe de forma activa.

## Después de implementada la participación en los Barrios

El último momento temporal se enmarca en la etapa final de intervención del programa, momento en el que aun quedan obras por terminar y en el que se comienza a elaborar lo que será una agenda futura de desarrollo para los barrios. Al respecto, este apartado busca describir los resultados asociados al proceso de participación.

Uno de los resultados del proceso participativo que fue mencionado por la mayoría de los y las entrevistadas es que la participación permitió que los vecinos y vecinas se conocieran, percepción que es muy evidente en Rodelillo, donde todos los participantes identificaron dicho resultado: “(...) ahora se unieron todos, o sea todo se conoce y todos sabemos quién es el presidente de cada Junta de Vecinos (...) Se conoció la gente, para bien o para mal, se conocieron”.

La reflexión que hacemos de Rodelillo, es que antes de la implementación del programa existía un déficit de participación. Es después del proceso implementado por el QMB donde se percibe un aumento de la participación de los vecinos, una reducción de las discusiones entre los dirigentes, la renovación de los mismos, y además, un aumento en el interés por realizar más cosas de las que hasta ahora hacían las Juntas de Vecinos: “(...) nos despertó otro interés, de no quedarnos (...) un deseo de lucha, de seguir trabajando, ya, de, de cómo, cómo lograr despertar al resto de la gente”.

Contrariamente a lo que se ha experimentado en Rodelillo, en Porvenir Bajo parece ser que la participación no ha producido los resultados esperados o deseados. Aun cuando una vecina plantea que a través del programa comenzaron a reunirse más, el resultado indica que los vecinos terminaron divididos: “(...) se dividieron mucho las poblaciones, ahí fue cuando yo me retiré también po (...) se dividió mucho, la población en sí”.

Es necesario comentar que en este barrio las participantes fueron todas mujeres, y ellas mismas señalaron que son las mujeres las que más participan en el desarrollo del barrio, algo que coincide con los datos que nos entrega la FPS de 2012, la que muestra que en Porvenir la jefatura de hogar es más femenina que masculina, en una relación de 57,2% a 42,3% respectivamente. Una posible conclusión al respecto es que en Porvenir las jefas de hogar serían las que tienen una mayor participación.

En síntesis, los resultados de la participación ciudadana del QMB se pueden asociar a un remedio para la “Agorafobia Urbana”, concepto que hace



referencia el miedo al espacio público y que el geógrafo y urbanista Jordi Borja ha teorizado como un concepto que describe a una ciudad segregada de guetos de ricos y pobres, que por medio del automóvil y el hábitat protegido intenta aislarse aun más del espacio público (Borja, 1998).

El rol como medicamento de la participación del QMB que permitiría sanar esta fobia lo identificamos con la posibilidad que entrega el programa para reunirse con los vecinos, una posibilidad que permite conocerse: (...) gracias a este Programa los podemos conocer con los vecinos, yo me puedo codear (relacionarse) con la gente que antes no lo hacía, con la gente de Las Lomas, con la gente de mucho más arriba y yo soy de acá abajo (Vecino de Rodelillo).

## REFLEXIONES FINALES

En la actualidad la participación ciudadana surge como una alternativa o un complemento tanto a los mecanismos tradicionales de la democracia representativa como al *modus operandi* de las políticas públicas. En este sentido, como plantea Daniel Zovatto (2007), la integración de la participación ciudadana en las políticas públicas no se debe confundir con el desplazamiento de los mecanismos tradicionales de la democracia representativa.

Según lo anterior, las políticas de vivienda y urbanismo tienen la posibilidad de enfrentar las consecuencias no previstas de sus enfoques de las últimas décadas del siglo pasado, las que focalizaban sus esfuerzos solo en reducir el déficit habitacional, dejando de lado los aspectos cualitativos del devenir urbano. Es así como identificamos que en Chile se ha implementado, a través del QMB, una innovación en política de vivienda y urbanismo, la que integra como uno de sus ejes fundamentales a la participación ciudadana.

De este modo, la presente investigación identifica que a través del proceso participativo del QMB los vecinos han “vuelto a verse las caras”, lo que ha permitido a su vez, desprenderse de la participación pasiva, que después de las conquistas de los movimientos sociales de las décadas pasadas y tras la dictadura militar que minimizó los espacios participativos, se definía a través de una relación clientelista entre el Estado y los ciudadanos.

Ahora bien, con respecto al objetivo del programa de mejorar la calidad de vida por medio de la participación ciudadana, surge una dificultad en Porvenir Bajo, cuya situación es la que más se asemeja al desarrollo de las políticas de vivienda y urbanismo de las décadas del 80 y 90 en Chile, es decir, entrega de vivienda, pero generando segregación social y espacial. Es justamente en este barrio donde la participación tiene un mayor déficit, por lo

que el QMB, el CVD y los propios vecinos tienen una desventaja con respecto a Rodelillo.

En el caso de este último podemos mencionar que experimentó un antes y un después de la implementación de la participación ciudadana del QMB. Su caso llama la atención, ya que a pesar de ser la zona de mayor extensión territorial dentro de los barrios estudiados, es donde la participación tiene mayores resultados positivos, contradiciendo la visión de Hernández Bonilla (2007), quien señala que a menor escala es más operativa la aplicación de la participación ciudadana.

Un elemento necesario de comentar es que a pesar de que la participación del QMB ha permitido una serie de factores como el volver a interactuar, el permitir salir de sus casas y conocer a sus vecinos, aun existen factores que impiden señalar el proceso de participación ciudadana del QMB como exitoso. Reflejo de ello son los obstáculos para fortalecer dicha participación y que en este estudio identificamos con el liderazgo excluyente de gran parte de los dirigentes vecinales.

En relación al objetivo general de nuestra investigación, se puede señalar que la participación ciudadana implementada por el QMB en los barrios Rodelillo y Porvenir Bajo de la Comuna de Valparaíso se concentra en los niveles bajos de participación, los que están vinculados con los procesos de consulta y entrega de información, es decir, en los niveles medios y bajos de las escaleras de participación de Sherry Arnstein (1969) y de Andrea Peroni (2009). Lo anterior nos permite concluir que las decisiones de los y las vecinas de los barrios analizados no son totalmente vinculantes.

Sin embargo, se identifica que la constitución de una agenda futura de desarrollo, llevada a cabo entre el CVD y los ejecutores del PQMB, sería un espacio de participación relacionado con los niveles más altos en las escaleras de participación revisadas. Dicha agenda sería ejecutada sin la presencia del PQMB, por lo tanto, su gestión, control e implementación dependería totalmente de las personas que habitan en los barrios intervenidos, es decir, la participación después del QMB es pensada desde la autoridad como de “empoderamiento” a los vecinos y vecinas.

Es necesario comentar que los resultados de la presente investigación tienen de una limitante metodológica, la que tiene relación con la falta de capacidad de generalización de los estudios cualitativos, esto quiere decir, para el caso del presente artículo, que al analizar el proceso de participación del PQMB en solo dos barrios, estamos relegando las características sociales,

económicas y culturales de los otros barrios intervenidos por el PQMB en la comuna de Valparaíso y en el país.

Es por lo mismo que se hace necesario hacer una distinción sobre todo con las diferencias sociales, culturales y económicas de cada barrio, puesto que el nivel de participación no sólo depende de lo ofrecido por el QMB, sino también de las dinámicas de las organizaciones sociales de cada sector. Lo anterior, lo constatamos en Porvenir, donde antes de la llegada del QMB la organización social era escasa y presentaba liderazgos excluyentes, situación que resultó en un obstáculo para el QMB.

Otro factor a considerar es la dimensión territorial de cada barrio, la que con este estudio pierde sentido como factor de influencia del éxito o fracaso de la participación, puesto que en teoría unidades más pequeñas serían las más indicadas para implementar la participación ciudadana. Sin embargo, Porvenir Bajo, el más pequeño de los barrios, es el que tiene menor participación.

Por último, se presentan algunas líneas de investigación futuras, tanto para investigaciones como para programas públicos vinculados a las políticas de vivienda y urbanismo y que tengan como uno de sus pilares la participación ciudadana.

En tal sentido, el estudio nos muestra que existen diferencias en las experiencias con la participación ciudadana de cada barrio. Esto resulta fundamental tener en cuenta para una futura intervención, ya que conocer elementos como los identificados en Porvenir Bajo, como la alta vulnerabilidad social, la conflictividad interna antes de la llegada del QMB y la deslegitimación de los líderes vecinales, podrían ser causas del éxito o el fracaso de un programa público.

Dentro de las categorías identificadas en el campo de estudio, observamos que los tipos de liderazgo de los dirigentes serían uno de los factores determinantes para la motivación o el rechazo de la participación en el desarrollo de los barrios. Es por lo mismo que se hace necesario profundizar sobre la estructura de las organizaciones vecinales y realizar campañas de información a los ciudadanos sobre la importancia de participar en el desarrollo de sus comunidades. De este modo, se podría comenzar a democratizar un área que se encuentra dominada por “caciquismos” que desmotivan y generan conflictos permanentes en sus barrios.

Otra área a integrar en desarrollos futuros de este tipo de investigaciones, es la del capital social. Dicho concepto hace referencia a las

características de la organización social, tales como la confianza, las normas y valores compartidos, la capacidad de asociatividad, entre otras, que facilitan acciones coordinadas, aumentando la eficiencia de la sociedad (Tenorio, y Monje-Reyes, 2010). La integración del capital social en el análisis de la participación ciudadana implementada por el QMB, podría ser útil para comprender las diferencias de participación de cada barrio y para identificar la influencia que tiene la mayor o menor presencia de dicho capital en la participación realizada por los y las vecinas de los barrios intervenidos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, D., Aravena, S., González, M., Morales, N., Sandoval, A. (2008). Programa “Quiero mi Barrio”: Avances y desafíos. Reflexiones a partir de la experiencia metropolitana. *Revista Temas Sociales*, 60, 1-12.
- Aguirre, D. y Varas, L. (2009). Programa de Recuperación de Barrios: Génesis, metodología y enfoques. En Ministerio de Vivienda y Urbanismo. *Programa Recuperación de Barrios: Lecciones aprendidas y buenas prácticas*. Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Pp. 46-73.
- Bobbio, N. (2001). *El futuro de la democracia* (3ª ed.). México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Boeninger, E. (2007). *Políticas Públicas en Democracia: Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006*. Santiago de Chile: Uqbar Editores.
- Borja, J. (1998). Ciudadanía y Espacio Público. *Revista Ambiente y Desarrollo*, 14(3), 13-22.
- Corporación Latinobarómetro (2012). *Informe 2011*. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>
- De Andrade, G. y Theóphilo, C. (2007). *Metodologia da Investigaçao Científica para Ciências Sociais Aplicadas*. Sao Paulo, Brasil: Atlas.
- Delamaza, G. (2009a). *Tan lejos tan cerca: Políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Delamaza, G. (2009b). Del Elitismo Democrático a la Ciudadanía: Desafío de la Participación en Chile. En: Heinrich Von Baer, Editor General. *Pensando Chile desde sus Regiones*. Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera. Pp. 697-706.
- Delamaza, G. (2009c). La institucionalización de la participación en las políticas públicas en Chile. Estado actual y desafíos. En Participación y nuevos desafíos político-institucionales. *Serie Estudios*, Vol. III. Santiago de Chile: Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- Ducci, M. (1997). Chile: el lado oscuro de una Política de Vivienda exitosa. *Revista Eure*, 23(69), 99-115.

- Flick, U. (2004). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid y A Coruña: Ediciones Morata, S. L. y Fundación Paideia Galiza.
- Fernández, M. y Ordóñez, M. (2007). *Participación ciudadana en la agenda gubernamental de 2007: Caracterización de los compromisos*. Taller de Titulación. Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Sociología. Santiago de Chile. Disponible en:  
<http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/barometro/Info%20rme%20final%20S.E..pdf>
- Giddens, A. (2009). *Sociología* (6ª ed.). Madrid, España: Alianza Editorial.
- Guilherme Tenório, F. y Monje-Reyes, P. (2010). *Ciudadanía, participación y desarrollo local*. Santiago de Chile: Editorial Arcis.
- Hernández Bonilla, M. (2007). Participación ciudadana y el rescate de la ciudad. *Revista INVI*, 22(59), 13-54.
- Kliksberg, B. (1999). *Seis tesis no convencionales sobre participación*. En: Buenos Aires sin Frontera: Un Espacio para el Diálogo.
- Ley N°. 20.500, Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Congreso Nacional de Chile. Disponible en:  
<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143&buscar=Ley+20.500>
- Ministerio de Desarrollo Social (2012). *Encuesta de Caracterización Económica 2011*. Disponible en:  
[http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/publicaciones/2011/CASEN\\_2011.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/publicaciones/2011/CASEN_2011.pdf)
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2007). Texto Actualizado del Decreto Supremo N°14, (V. y U.), de 2007 D.O. de 12.04.07. Disponible en:  
[http://www.minvu.cl/opensite\\_20061113165715.aspx](http://www.minvu.cl/opensite_20061113165715.aspx)
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2010). *Inventario de Metodologías de Participación Ciudadana en el Desarrollo Urbano*. Santiago de Chile: Autor.
- Palma, D. (1999). *La participación y la construcción de ciudadanía*. Santiago de Chile: U.ARCIS, Departamento de Investigación, Universidad de Arte y Ciencias Sociales. Disponible en:  
[bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/chile/arcis/palma.rtf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/chile/arcis/palma.rtf)
- Peroni, A. (2009). La participación ciudadana en el sector de la salud: un estudio cualitativo de la realidad chilena. *Revista de Fomento Social*, 254 (abril-junio), 287-320.
- Pindado, F. (2000). *La participación ciudadana en la vida de las ciudades*. Barcelona, España: Ediciones del Serbal.
- PNUD (2004). *La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A.

- PNUD (2010). *Nuestra Democracia*. México, D.F.: PNUD, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Fondo de Cultura Económica.
- Rosanvallón, P. (2010). *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad y proximidad*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Ruiz Olabuénaga, J. (2009). *Metodología de la investigación cualitativa* (4ª ed.). Bilbao, España: Universidad de Deusto.
- Secretaría Ejecutiva de Medio Ambiente y Territorio (s.f.). *Manual Participación Ciudadana para Iniciativas del Ministerio de Obras Públicas*. Disponible en:  
[http://especiales.mop.gov.cl/participacion/wp-content/uploads/2010/08/Manual\\_PAC.pdf](http://especiales.mop.gov.cl/participacion/wp-content/uploads/2010/08/Manual_PAC.pdf)
- Secretaría Regional del MINVU (2011). *Memoria Programa Recuperación de Barrios, Región de Valparaíso 2006-2010*. Valparaíso, Chile: MINVU y Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo.
- Sepúlveda Ocampo, R., Larenas Salas, J., Prado Barroso, V., Prat Waldron, B., Álvarez González, J. (2009). Bicentenario: Oportunidad de Repensar las Políticas Urbano-Habitacionales en Chile. *Revista INVI*, 24(67), 21-67.
- Sepúlveda Ocampo, Rubén y Fernández Wagner, Raúl (2006). *Un análisis crítico de las políticas de vivienda en América Latina*. San José, Costa Rica: Centro Cooperativo Sueco.
- Siclari Bravo, P. (2009). Instrumentos de integración social en la nueva política habitacional y urbana de Chile. *Revista Centro- h*, N° 3, abril: 63-75.
- Simian, J. (2010). Logros y desafíos de la política habitacional en Chile. *Revista Estudios Públicos*, 117, 269-322.
- Soto, F. (2013). *El desafío de la participación: Referendo e iniciativa legislativa popular en América Latina y Europa*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Strauss, A. y Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Colombia: Universidad de Antioquia.
- Taylor, S. y Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: La búsqueda de significados*. Barcelona, España: Paidós Básica.
- Touraine, A. (2000a) *¿Podremos vivir juntos?: Iguales y diferentes*. Santafé de Bogotá, D.C., Colombia: Fondo de Cultura Económica.
- Touraine, A. (2000b) *Crítica de la modernidad* (2ª ed.). México, D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Vasilachis de Gilaradio, I. (2006). *Estrategias de Investigación cualitativa*. Barcelona: Editorial Gedisa.

Zovatto, D. (2010). Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2010. *Revista de Sociología*, 24, 87-124.