

El significado de la participación ciudadana en la Política de Vivienda y Urbanismo de Chile: un análisis del Programa “Quiero mi Barrio”

Avance de investigación en curso

Grupo de Trabajo N°02: Ciudades Latinoamericanas en el nuevo milenio

Constantino Villarroel Ríos
Pontificia Universidad Católica de Chile
constantino.v.r@gmail.com

Resumen

El presente estudio tiene el propósito general de identificar y describir la percepción que se le atribuye a la participación ciudadana implementada por el Programa Quiero mi Barrio (PQMB) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en la comuna de Valparaíso, Chile. Para responder a dicho objetivo, el estudio utiliza una metodología cualitativa. A través de entrevistas semiestructuradas a dirigentes de los barrios seleccionados por el PQMB se constata la existencia de un nivel de participación medio asociado a mecanismos consulta. Asimismo, se plantea que esta participación es protagonizada por liderazgos excluyentes dentro de cada barrio. No obstante, la participación ciudadana implementada por el programa ha generado un proceso definido como de “volver a verse las caras”.

Palabras claves: participación ciudadana, democracia directa, política de vivienda y urbanismo

Introducción

En los últimos años los sistemas democráticos de los países occidentales experimentan un proceso de descontento de sus instituciones de representación tradicionales, situación que ha impulsado a diversos gobiernos a implementar mecanismos de participación ciudadana en el desarrollo de sus políticas públicas.

Lo anterior no es ajeno a los países de América Latina, y se puede comprobar a través de las diversas iniciativas gubernamentales para fortalecer el capital social y la participación ciudadana, ejemplo de ello son 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.

Bajo este contexto, las políticas de vivienda y urbanismo de Chile, que a inicios del siglo pasado se concentraron en la producción de unidades habitacionales y a regularizar los asentamientos irregulares, comienzan a integrar desde el año 2006 conceptos como calidad de vida y participación ciudadana. Dicha iniciativa surge como una respuesta a los efectos no deseados de las políticas de viviendas de décadas pasadas, que al enfocarse sólo en el aspecto cuantitativo generaron segregación socioespacial de las familias más pobres.

En base a lo anterior, surge durante el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) y por iniciativa del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) el “Programa Quiero mi Barrio”

(PQMB), cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida de los habitantes de barrios con vulnerabilidad social, a través de un proceso participativo de recuperación de los espacios públicos.

De este modo, el presente estudio tiene el objetivo general de identificar y describir el significado que se le atribuye a la participación ciudadana implementada por el PQMB. El estudio se desarrolla en la Comuna de Valparaíso, la que presentó cinco barrios intervenidos por el programa. Estos barrios son Rodelillo, Placilla, Porvenir Bajo Costa Brava Playa Ancha, Molino Polanco y Joaquín Edwards Bello.

En la primera parte del trabajo se describen los objetivos e hipótesis del trabajo. En el segundo apartado se describen los fundamentos teóricos utilizados. En forma posterior se describe la metodología utilizada, y sus respectivas técnicas de recolección de datos. Luego se realiza el análisis de datos para continuar con las conclusiones. En este punto se plantean algunas recomendaciones para la segunda etapa de la presente investigación.

1. Hipótesis y objetivos del estudio

La hipótesis inicial del estudio plantea que la participación ciudadana implementada por el QMB en la Comuna de Valparaíso se concentra en niveles bajos de participación, vinculados con procesos de consulta y entrega de información. Para abordar dicha hipótesis tomaremos el estudio de los barrios de Rodelillo, Placilla, Porvenir Bajo Costa Brava Playa Ancha en una primera etapa, para continuar con los barrios Molino Polanco y Joaquín Edwards Bello en una segunda instancia.

Como objetivos específicos del trabajo se señalan los siguientes: Analizar el enfoque de participación ciudadana diseñado en el QMB. Caracterizar social, económica y demográficamente a los barrios intervenidos por el programa. Proponer recomendaciones para el programa o para futuras políticas de vivienda y urbanismo que utilicen participación ciudadana.

2. La participación ciudadana como herramienta de legitimidad democrática

Durante las últimas décadas los sistemas democráticos de los países occidentales experimentan un proceso de desafección política de sus instituciones de representación tradicionales. Esta crisis de representación de la democracia es parte de lo que algunos autores han denominado como “déficit democrático” (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2004), y tiene su expresión en la pérdida de legitimidad del sistema electoral y los partidos políticos.

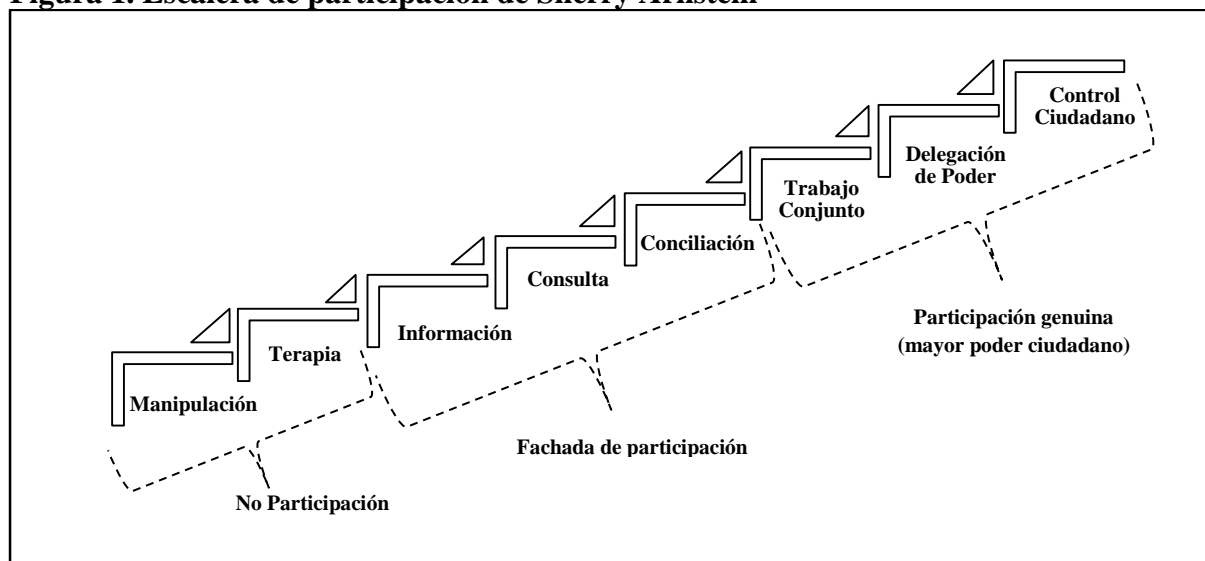
Lo anterior no es ajeno a los países de América Latina, que a pesar de que en las últimas décadas han presentado un avance democrático en la actualidad existe una desconfianza, de parte de sus ciudadanos, al Estado, los partidos políticos y el parlamento. Al respecto, el Latinobarómetro de 2011 identifica que el Parlamento sólo tiene un 32% de confianza entre los latinoamericanos. La situación para los partidos políticos es peor, dado que, con un 22%, es la institución de la democracia que genera 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. Según Daniel Zovatto (2010) hasta el 2010 son 16 los países de la región que regulan en sus constituciones los diferentes mecanismos de democracia directa.

En relación a la participación ciudadana Bernardo Kliksberg (1999) plantea que hoy en día es percibida como una alternativa que tiene ventajas competitivas con respecto a la ejecución tradicional de las políticas públicas, por ende, tiene la capacidad de generar una legitimidad a las decisiones que toma un gobierno.

Para comprender los diferentes componentes de la participación ciudadana utilizadas por los Estados, podemos recurrir a la “escalera de participación” de Sherry Arnstein (1969), quien definió la participación a través de diferentes niveles (Figura 1).

Figura 1. Escalera de participación de Sherry Arnstein



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

Si las Administraciones Públicas integran mecanismos relacionados con los primeros tramos de la escalera, no las hace cumplir con el concepto de participación ciudadana, ya que “... la información es un requisito indispensable para cualquier política que quiera favorecer la participación ciudadana, pero no posibilita ni exige participar en nada, tan sólo informa de lo que se ha hecho, se hace o se hará (Pindado, F. S. 2000, p.42).

3. La participación en las políticas de vivienda: nuevo enfoque de ciudad

A partir de las primeras décadas del siglo XX la pobreza urbana se hace visible en los países de América Latina, lo que será percibido a través de los asentamientos irregulares derivados, entre otras cosas, por la migración campo ciudad. Esta situación provoca que el Estado comience a intervenir con políticas de vivienda enfocadas en la demanda, es decir, en la entrega de viviendas.

Para Raúl Fernández Wagner y Rubén Sepúlveda Ocampo (2006) estas políticas, denominadas como de primera generación, se centraron en reducir el déficit cuantitativo de viviendas y, con el tiempo, generaron consecuencias no deseadas, como es el caso de la segregación social y espacial de las familias beneficiadas con viviendas sociales. Lo que provocó la concentración de bolsones de pobreza en las periferias de las ciudades (Simian, J. M. 2010).

Así es como surgen las políticas de vivienda de cuarta generación, las que, con una dimensión en los ejes de calidad e integración, tienen el propósito de mejorar los espacios públicos comunes y las condiciones sociales y económicas de sus habitantes a través de un enfoque participativo (Fernández Wagner, R. y Sepúlveda Ocampo, R. 2006). Ejemplo de dichas políticas son el Programa de Mejoramiento de Barrios “Quiero mi Barrio” del MINVU de Chile.

3.1.El “Quiero mi Barrio” (QMB) como innovación de una política de vivienda

El PQMB es parte de un nuevo enfoque de política de vivienda y urbanismo que se hace cargo de las características de las políticas de vivienda de cuarta generación, es decir, las características de ser integradora y participativa. El PQMB tiene el objetivo de “... 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” (Texto Actualizado del Decreto Supremo N°14, (V. y U.), de 2007 D.O. de 12.04.07, p.2).

En este sentido, el QMB se presenta dentro de una política diferente a las llamadas políticas de primera generación. Acá la unidad de intervención es el barrio, la que es vista como una entidad privilegiada para trabajar la regeneración urbana.

El programa piloto del QMB incluyó 19 barrios críticos y 181 vulnerables pertenecientes a 80 comunas distribuidas a lo largo del país, las que fueron identificadas según situación de pobreza, localización geográfica, deterioros físicos, vulnerabilidad social, entre otros. En el caso específico de la Región de Valparaíso, el programa interviene en 22 barrios, de los cuales cinco se encuentran en la comuna homónima.

4. Metodología

Para desarrollar el objetivo del estudio 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 (Vasilachis de Gialdino, I. 2006).

4.1.Definición de técnica de muestreo y de participantes

La muestra son los habitantes de los barrios Rodellillo, Placilla, Costa Brava Porvenir Bajo Playa Ancha, Molino Polanco y Joaquín Edwards Bello, los que fueron incluidos dentro de los 200 barrios intervenidos por el PQMB en su etapa piloto, el que fue desarrollado durando el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010). La primera etapa del presente estudio se concentró en los primeros barrios mencionados y los segundos serán abordados en la siguiente etapa de recolección de datos.

Se han utilizado dos tipos de muestreo, uno de ellos es el muestreo teórico, en el que se establecen las siguientes características de los y las entrevistadas para guiar las entrevistas: deben ser miembros de la Junta de Vecinos o miembros del Consejo Vecinal de Desarrollo (CVD). También se cuenta con pobladores que hayan participado en las reuniones convocadas por el equipo de barrio. La otra técnica de muestro utilizada es el muestreo de bola de nieve, el que también es intencional y tiene la ventaja de contar con pobladores que recomiendan los sujetos ya entrevistados (Olabuénaga, R. 2009).

4.2.Técnica para la recolección de datos

Las fuentes de datos utilizadas en el presente trabajo son de carácter primario, ya que surgen de entrevistas con los pobladores de los barrios analizados. También se cuenta con fuentes secundarias, tales como periódicos, archivos y documentos del MINVU.

Para un control mínimo de calidad de los datos se utiliza la triangulación dentro del método, es decir, se cuenta con tres técnicas cualitativas de recolección de datos (Denzin, N. 1989b. Citado en Flick, U. 2007). Estas técnicas son las entrevistas semiestructuradas, la revisión de documentos públicos (Taylor, S. y Bogdan, R. 1987) y se plantea la posibilidad de realizar observación selectiva no-Participante (Ruiz Olabuénaga, J. I. 2009).

En este trabajo la observación es utilizada con el objetivo de conocer los aspectos físicos de los barrios seleccionados, su distancia a los servicios sociales, la accesibilidad al barrio o el estado de las viviendas.

4.3. Técnica de análisis de datos

La técnica usada para el análisis de los datos es el análisis de contenido en su vertiente cualitativa (Ruiz Olabuénaga, J. I. 2009). Cabe agregar, que con el análisis de contenido estamos fijando con anterioridad algunas pre-categorías. Las pre-categorías de análisis seleccionadas son las siguientes: Significado de la participación ciudadana; Características de la participación ciudadana implementada; Obstáculos para participar; Conflictos entre las asociaciones barriales; Liderazgos del barrio.

4.4. Límites de la investigación

Una de las desventajas atribuidas a un estudio que utiliza metodología cualitativa es la falta de capacidad de generalización. Es por ello que los resultados del estudio deben ser contextualizados a las características particulares de los barrios estudiados.

Otra limitante es el muestro bola de nieve, el que puede provocar la obtención de una muestra restringida, a raíz de que la persona que recomienda la participación de nuevos entrevistados puede presentar una escasa red de contactos (Crespo, M. C. y Salamanca, A. B. 2007). Ante esta desventaja del muestreo de bola de nieve, el presente estudio utiliza el muestro teórico como complemento.

5. Análisis de resultados preliminares

En este apartado el análisis de las entrevistas realizadas a dirigentes y vecinos de tres de los cinco barrios en estudio¹. A partir de dicha información se establece como categoría central el significado de la participación ciudadana, donde se distinguen tres momentos que señalan las características de la participación ciudadana implementada por el QMB.

5.1. Significado de la participación ciudadana

En las entrevistas se percibe una influencia del contexto político y socioeconómico de las últimas cuatro décadas en el significado que se le entrega a la participación. De hecho, los 17 años de dictadura militar (1973-1990) son identificados por los entrevistados como una causa para la falta de participación de los vecinos, jóvenes y adultos, en el desarrollo de sus barrios.

“(…) 17 años de oscuridad 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” (Entrevistado de Rodelillo).

El recuerdo de la prohibición de las reuniones de organizaciones sociales, entre otras medidas represivas, contribuyeron a generar una ciudadanía pasiva, lo que se fortalece con la llegada de los

¹ Los barrios donde se han llevado a cabo las entrevistas hasta este momento son Porvenir Bajo Costa Brava Playa Ancha, Placilla y Rodelillo.

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 Estado y ciudadanía.

Bajo este contexto, uno de los significados de participación ciudadana está relacionado con la información que entrega el Estado, sobre todo de la información disponible 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, 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”.

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 de barrio formada de la puerta de la vivienda hacia adentro, es decir, la participación sería lo opuesto a la pasividad de los vecinos, algo más vinculado al “trabajar por todos”, a la entrega de tiempo y disposición a trabajar por el barrio.

Según lo anterior, tendríamos otro enfoque de participación ciudadana, esta vez más ligado a un proceso de aprendizaje individual de los dirigentes de las organizaciones sociales, en donde la participación tendría efectos positivos para las personas y el protagonismo estaría en el dirigente que trabaja para todas las personas de la comunidad.

Por el contrario, existen algunos entrevistados que identifican a la participación ciudadana más con el fortalecimiento de las organizaciones sociales que con los liderazgos individuales. Al respecto, un vecino de Placilla expresa que participación ciudadana es: “(...) cuando a la gente se le consulta lo que quiere y lo que necesita y abarcar el mayor número de personas”. En Rodelillo, un dirigente vecinal coincide con lo anterior: “(...) 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”.

5.2. El proceso de participación ciudadana del QMB

El contenido de las entrevistas realizadas, permite agrupar una serie de datos en una categoría de proceso. Así es como se observan tres etapas dentro del proceso de participación llevado a cabo por el QMB. Las etapas se relacionan a un antes, un durante y un después de la implementación de la participación ciudadana.

5.2.1. La participación de los vecinos antes del PQMB

La participación en las organizaciones sociales antes de la llegada del PQMB presenta algunas diferencias entre los barrios hasta ahora estudiados. Así por ejemplo, en Rodelillo los participantes expresaron que las organizaciones sociales del barrio antes de la llegada del programa eran individualistas, 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 FONDEVE”.

La condición de organizaciones individualistas, sobre todo las Juntas de Vecinos, se manifestaba a través de una desorganización entre los vecinos, con pocos líderes, de los que la mayoría trataba de controlar la participación de los vecinos en el barrio, así nos comentan en Rodelillo: “(...) eran la mayoría, el 99% eran cacique, es decir, tenían su Junta de Vecinos y solamente ellos los que funcionaban”.

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 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 bloks 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”.

La excepción a la escasa participación, sería Placilla, ya que antes de la intervención del QMB los vecinos se encontraban organizados activamente en las Juntas de Vecinos o en otras organizaciones sociales, condición que tendría un origen histórico “(...) la gente en Placilla siempre han sido familias bien organizadas, los dirigentes han sido siempre personas bien organizadas, como dirigentes, de repente han tenido sus problemas sus cosas, pero en el fondo siempre han sido más unidos”.

Ejemplo de la organización en Placilla, fueron las manifestaciones realizadas en 2007 como una forma de presionar a las autoridades para que pavimentaran las principales vías urbanas del sector. La visión que existe por parte de los dirigentes del barrio es que si no participan no pueden conseguir nada, ejemplo de ello es lo que nos comenta una vecina de Placilla:

“(...) por la postergación que estaba en Placilla hicimos muchas protestas, nos tomamos la carretera para que se pusiera atención en este pueblo, bueno a través de toda esa lucha social también la organización de buenos dirigentes, la presidenta puso sus ojos en Placilla”.

5.2.2. Durante la implementación de la participación

Para conocer el proceso de participación durante la instalación del QMB, primero es necesario identificar cuáles fueron los niveles de participación facilitados por las administraciones públicas vinculadas al programa.

a) La participación en el QMB: ¿Trabajo conjunto o consulta ciudadana?

La pregunta que podemos realizarnos en este momento, es si ¿la participación ciudadana en el PQMB permite subir en los niveles de la escala de participación de Arnstein? Para Hernández Bonilla (2007) el nivel de participación ciudadana dependerá del ámbito espacial intervenido, esto 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 en las etapas de desarrollo urbano. Esto se debe 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 escala de Arnstein.

En cuanto al QMB, constatamos que en algunos momentos existe una participación activa y en otras más pasiva. Asimismo, esta afirmación difiere según los barrios. Un ejemplo de lo anterior sucede en Placilla, donde a pesar de la fortalecida organización previa al QMB, uno de los dirigentes entrevistados plantea que la participación ciudadana implementada por el programa es de “arriba para abajo”.

Lo anterior quiere decir que solo se facilita información pero no se entrega la posibilidad de tomar decisiones en el ámbito técnico de las intervenciones, ya sea en obras físicas como en la elaboración de documentos u organización de reuniones, situación que se puede comprobar en la escasa participación en el diseño de las intervenciones urbanas físicas y sociales: “(...) algunos proyectos se han lanzado sin la opinión, la aprobación de los vecinos, entonces no sé si es participación ciudadana” (Entrevistado de Placilla).

En consecuencia, la participación implementada por el programa se concentra en niveles bajos de participación, más bien ligados a mecanismos de consulta, y sobre todo en la etapa del diagnóstico, en donde un equipo de consultores externos identificaron las necesidades más urgentes de los vecinos, es decir, “Te vienen a preguntar qué querías” (Entrevista de Placilla). Esto es evidente en las decisiones sobre las obras a realizar en el barrio:

“(…) en asambleas generales se hacían las elecciones y votaciones, y bueno ahí se proponía que proyectos se tenían que realizar con prioridad, qué otros se tenían que bajar, si se aprobaban o no las licitaciones para luego subirlas, entonces de ese modo era como se hacía la participación ciudadana” (Entrevistado de Placilla).

Algo similar sucedió en Rodelillo, donde también se expresa que los proyectos de intervención del barrio venían definidos desde el MINVU, de hecho, los propios vecinos manifestaron la contradicción que tenía el programa, pues si tomaba como eje transversal debía escuchar a los vecinos sobre qué proyectos realizar: “(…) 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” (Entrevistada de Rodelillo).

Al observar las entrevistas de Porvenir Bajo, comprobamos lo identificado en los párrafos anteriores: “(…) los proyectos ya venían como listos”. La llegada del PQMB a Porvenir se debería no sólo por la alta vulnerabilidad social del barrio (ver anexos), sino que también, por el déficit 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 general, podemos destacar que en las entrevistas a los tres Barrios 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, pero que durante el desarrollo del programa los niveles facilitados para participar han sido bajos.

b) CVD: nueva entidad, viejos conflictos

Los conflictos relacionados con el proceso de participación se relacionan con la creación de una nueva entidad vecinal como es caso del CVD. Un dirigente de una organización funcional expresa que el CVD más que representativo de los vecinos de Placilla sería representativa de las directivas de las Juntas de Vecinos.

Dicha situación tiene un protagonismo en Rodelillo y en Porvenir Bajo, donde en el primer caso existe un constante conflicto entre las organizaciones funcionales del barrio y las Juntas de Vecinos, y en el segundo la situación conflictiva también se centra entre esta entidad y la única Junta de Vecinos del sector, ya que otras instituciones dentro del barrio no tienen presencia.

Lo anterior es parte de una variedad de obstáculos que influyeron en los posteriores resultados del proceso de participación. 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”.

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

5.2.3. Después de implementada la participación

Uno de los resultados de la participación mencionado por la mayoría de los entrevistados es que la participación permitió que los vecinos 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”.

Con respecto a Placilla, el antes y después no tiene una variación significativa. Los dirigentes entrevistados dejan claro que en este barrio la participación funcionó y que la gente se involucró.

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

En síntesis, la participación ciudadana del QMB se puede identificar como un remedio para la “Agorafobia Urbana”, concepto que hace referencia el miedo al espacio público y que Jordi Borja ha teorizado como un concepto que describe a una ciudad segregada de guetos de ricos y pobres, donde se habita aislado del espacio público (Borja, J. 1998). Así es como lo expone un entrevistado de Rodelillo:

(...) 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.

1. Conclusiones

La participación ciudadana surge como una alternativa, tanto a los mecanismos tradicionales de la democracia representativa como al *modus operandi* de las políticas públicas. De esta forma, las políticas de vivienda y urbanismo tienen la posibilidad de enfrentar las consecuencias no previstas de sus enfoques de las últimas décadas, las que focalizaban sus esfuerzos sólo en reducir el déficit habitacional. En Chile identificamos que se ha implementado, a través del PQMB, una innovación en éstas políticas, integrando como uno de sus ejes fundamentales a la participación ciudadana.

Bajo este contexto, la presente investigación identifica que a través del proceso participativo del QMB los vecinos han “vuelto a verse las caras”, ya que ha permitido 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.

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. Es justamente en este barrio donde la participación tiene mayor déficit, por lo que el PQMB, el CVD y los propios vecinos tienen una desventaja con respecto a los otros barrios.

La situación en Placilla es diferente y tiene su explicación en la sólida organización social que existía previamente a la intervención del PQMB, tanto en este barrio como en Porvenir se puede realizar un estudio más profundo sobre la efectividad de la participación en uno con respecto al otro, es decir, determinar las causas que contribuyen al éxito de uno por sobre el otro. Una línea de investigación que se debe corroborar con las entrevistas en los otros barrios intervenidos por el PQMB es que la que trata sobre que en los barrios con pasado participativo la llegada del PQMB tiende a reactivar el aspecto organizacional del mismo.

El caso de Rodelillo es donde más se presentó una diferencia entre un antes y un después de la participación ciudadana. 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 resultados positivos.

A pesar de que la participación ha permitido una serie de factores como el volver a interactuar, el permitir “salir de sus casas” y conocer a sus vecinos, aún 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 de los tres barrios estudiados.

En relación al objetivo general, se puede agregar que la implementación de la participación ciudadana desarrollada por el PQMB en la Comuna de Valparaíso depende del nivel de organización social que existe antes de la intervención. La dimensión territorial de cada barrio 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 implementarla, sin embargo, Porvenir Bajo, el más pequeño de los barrios, es el que tiene menor participación.

La investigación puede demostrar validez sobre la hipótesis inicial del estudio. Sin embargo, es necesario hacer una distinción con las diferencias en cada barrio, es decir, el nivel de participación no sólo depende de lo ofrecido por el PQMB sino también de las dinámicas de las organizaciones sociales y, en ese sentido, la hipótesis tiene mayor validez para Porvenir Bajo, en menor medida para Rodelillo y Placilla.

Referencias bibliográficas

- Aguirre, Daniela; Aravena, Susana; González, María Alejandra; Morales, Nelson; Sandoval, Alejandra. (2008). Programa “Quiero mi Barrio”: Avances y desafíos. Reflexiones a partir de la experiencia metropolitana. *Revista Temas Sociales*, abril, 1-12.
- Boira Maiques, J. V. (2003). La Participación Ciudadana y el Urbanismo ¿Radicalizar la Democracia o Democratizar el Espacio? En Capel Sáez, H. *Ciudades, arquitectura y espacio urbano*. Almería, España: Caja Rural Intermediterránea.
- Bonache, J. (1999). El estudio de casos como estrategia de construcción teórica: características, críticas y defensa. En *Cuadernos de economía y dirección de la empresa*. Universidad de Valencia, 3(21).
- Borja, J. (1998). Ciudadanía y Espacio Público. *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XIV, N° 3, pp. 13-22.
- Castillo, M. J. e Hidalgo, R. (eds.) (2007). *Cien años de política de vivienda en Chile*. Santiago de Chile: Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad Nacional Andrés Bello e Instituto de Geografía de la Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- CEPAL. (2011). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Corporación Latinobarómetro. (2011). *Informe 2011*. Recuperado el 13 de julio de 2012, de: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>
- Crespo, M. C. y Salamanca, A. B. (2007). El muestreo en la investigación cualitativa [versión electrónica]. *Revista Nure Investigación*, n°27. Recuperado el 9 de agosto de 2012, de: http://www.nureinvestigacion.es/FICHEROS_ADMINISTRADOR/F_METODOLOGICA/FMetodologica_27.pdf
- De Andrade, G. & Theóphilo, C. (2007). *Metodologia da Investigaçao Científica para Ciências Sociais Aplicadas*. Sao Paulo, Brasil: Atlas.

- Ducci, María Elena. (1997). Chile: el lado oscuro de una Política de Vivienda exitosa. *Revista Eure*, julio, 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*. Corporación Innovación y Ciudadanía, Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Recuperado el 27 de julio de 2012, de: <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/barometro/Informe%20final%20S.E.pdf>
- Fuenzalida, M. y Mansilla, P. (2010). Procesos de Desarrollo Urbano-Regional y Exclusión Territorial: Nuevas formas de urbanización en el área metropolitana de Valparaíso. Estudio de caso ciudad de Curauma. *Revista INVI*, N°69, Vol. N°25, pp. 103-123.
- Gadea Montesinos, E. (2005). Las mesas de solidaridad. Un estudio de caso sobre la participación ciudadana en el ámbito local. *Quaderns de Cienses Sociales*, n. 12, pp. 5-49.
- George Psacharopoulos & Patrinos, H. A. (2004). Returns to Investment in Education: A Further Update. *Education Economics*, Vol. 12, No. 2, pp. 111-134.
- Gonzalo Delamaza. (2009). Del Elitismo Democrático a la Ciudadanía: Desafío de la Participación en Chile. En *Pensando Chile desde sus Regiones*. Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera, pp. 697-706.
- Gonzalo Delamaza, Claudia Robles, Egon Montecinos y Carlos Ochsenius. (2012). Redes de política pública y agendas de participación ciudadana en el Chile postransicional: ¿Desafiando la política o recreando sus límites? *Revista Gestión y Política Pública*. Vol. XXI, n° I, pp. 45-86.
- Hernández Bonilla, M (2007). Participación ciudadana y el rescate de la ciudad. *Revista INVI*, Vol. 22, n. 59, pp. 13-54.
- INE. (2011). *Estadísticas Vitales, Informe Anual 2009*. Santiago de Chile: INE, Ministerio de Salud, Servicio de Registro Civil e Identificación.
- Instituto Nacional de Estadísticas (2011). Empleo Trimestral. *Boletín de indicadores mensuales*. Edición N°151. Recuperado el 26 de agosto de 2012, de: http://www.cooperativa.cl/prontus_nots/site/artic/20110531/asocfile/20110531103920/empl_151_tu3dt8lx_1.pdf
- Kliksberg, B. (1999). Seis tesis no convencionales sobre participación. Documento presentado en el marco de 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: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143&buscar=Ley+20.500>
- Norma de Participación Ciudadana MINVU. Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile: http://www.minvu.cl/opensite_20110816155520.aspx
- Norma de Participación Ciudadana- SERVIU Valparaíso. Servicio de Vivienda y Urbanismo, Región de Valparaíso: http://www.minvu.cl/opensite_20110816155520.aspx
- Palma, D. (1999). *La participación y la construcción de ciudadanía*. U.ARCIS, Departamento de Investigación, Universidad de Arte y Ciencias Sociales: Santiago de Chile. Recuperado el 2 de agosto de 2012, de <http://168.96.200.17/ar/libros/chile/arcis/palma.rtf>
- Pindado, S. 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, Argentina: 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.
- Restrepo, D. (1997). Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, n. 7, Caracas, pp. 1-16.
- Restrepo, D. (2001). Eslabones y precipicios entre participación y democracia. *Cuadernos de Economía*, v. XVII, n. 28, Bogotá, pp. 117-147.
- Rodríguez, G., Gil, J. y García, E. (1996). *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Málaga, España: Ediciones Aljibe.
- Rousseau, J. J. (1998). *El Contrato Social*. Madrid, España: Editorial ALBA.
- Ruiz Olabuénaga, J. I. (2009). *Metodología de la investigación cualitativa* (4ª Ed). Bilbao, España: Universidad de Deusto.
- Secretaria 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, Rubén; Larenas Salas, Jorge; Prado Barroso, Vanessa; Prat Waldron, Bárbara; Álvarez González, Juan. (2009). Bicentenario: Oportunidad de Repensar las Políticas Urbano-Habitacionales en Chile. *Revista INVI*, Noviembre-Sin mes, 21-67.
- Sepúlveda Ocampo, Rubén y Fernández Wagner, Raúl. (2006). Un análisis crítico de las políticas de vivienda en América Latina. Centro Cooperativo Sueco. San José, Costa Rica.
- Servicio Nacional del Adulto Mayor. (2009). *Las Personas Mayores en Chile: Situación, avances y desafíos del envejecimiento y la vejez*. Santiago de Chile: SENAMA.
- Siclari Bravo, Paola. (2009). Instrumentos de integración social en la nueva política habitacional y urbana de Chile. *Revista Centro- h*, abril, 63-75.
- Strauss, A. & Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Colombia: Universidad de Antioquia.
- Taylor, S. & 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). *¿Qué es la democracia?* México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Touraine, A. (2000c). *Crítica de la modernidad* 2ª ed. México, D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Vasilachis de Gilardio, I. (2006). *Estrategias de Investigación cualitativa*. Barcelona, España: Editorial Gedisa.
- Zapata, Isabel y Arias, Gonzalo. (2008). Impactos urbanos del programa regeneración de barrios, algunas orientaciones claves para la gestión futura. *Revista INVI*, agosto, 19-51.
- Zovatto, D. (2010). Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2010. *Revista de Sociología*, n°24, pp. 87-124.

Anexos

Anexo 1. Vulnerabilidad social por quintiles de cada barrio

	Q1	Q2	Sub-Total (Q1+Q2)	Q3	Q4	Q5	Total	Población total	% entrevistados por la FPS
Barrio Rodelillo									
Número de personas	7,297	3,719	11,016	1,895	980	308	14,199	17,453	81.36
%	51.39	26.19	77.58	13.35	6.90	2.17	100		
Barrio Placilla									
Número de personas	3,886	2,097	5,983	960	534	174	7,651	8,917	85.80
%	50.79	27.41	78.20	12.55	6.98	2.27	100		
Barrio Porvenir Bajo									
Número de personas	2,166	846	3,012	354	167	24	3,557	4,417	80.53
%	60.89	23.78	84.68	9.95	4.69	0.67	100		
Comuna									
Número de personas	92,111	46,059	138,170	23,379	13,120	5,248	179,917	275,982	65.19
%	51.20	25.60	76.80	13.00	7.30	2.90	100.0		

Fuente: Elaboración propia a partir de la FPS de abril de 2012.