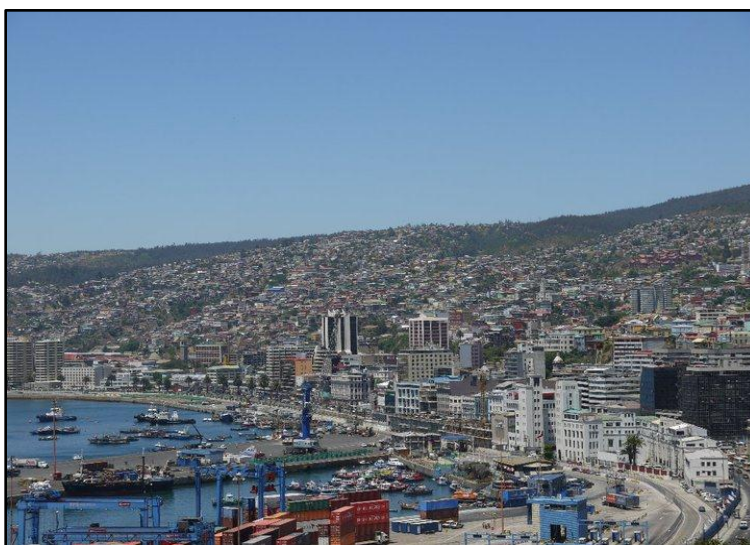


**EL NUEVO ENFOQUE DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA Y URBANISMO DE CHILE:
UNA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “QUIERO MI BARRIO”
DESDE LA COMUNA DE VALPARAÍSO**



Autor: Constantino Villarroel Ríos

Valparaíso, Chile. Noviembre de 2012

constantino.v.r@gmail.com

Mg. Gestión y Políticas Públicas, Universidad de La Coruña, España.

Diploma en Investigación Cualitativa, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Socioeconomista con Mención en Desarrollo Local, Universidad de Valparaíso.

Resumen

Desde inicios del siglo pasado las políticas de vivienda y urbanismo se han concentrado en la producción de unidades habitacionales y en resolver el problema social y sanitario de los asentamientos irregulares. Sin embargo, dicha política ha generado consecuencias no deseadas, como la segregación socioespacial de las familias más pobres.

Es por ello que en el año 2006 surge el Programa Quiero mi Barrio (PQMB), el que es parte de una nueva política de vivienda que busca integrar conceptos como calidad de vida y participación ciudadana en sus programas y planes públicos. Dichos conceptos son integrados con el propósito de mejorar la calidad de vida de las familias pobres.

Bajo este contexto, la presente investigación busca evaluar la implementación del PQMB en la comuna de Valparaíso, específicamente en tres de los cinco barrios intervenidos por el programa (Rodelillo, Placilla y Porvenir Bajo). Para responder a dicho objetivo se utiliza una metodología cualitativa de estudio de caso, contando con entrevistas semiestructuradas a dirigentes vecinales de cada Barrio y a técnicos involucrados con la creación del programa.

Los resultados de las entrevistas señalan que las infraestructuras instaladas por el QMB tienen una percepción positiva en los vecinos y que la participación ciudadana implementada por el programa consiste en facilitar mecanismos de consulta y conciliación. Al mismo tiempo, existen obstáculos en el desarrollo del programa en los Barrios, como los liderazgos excluyentes de las directivas de las Juntas de Vecinos.

Palabras claves: política de vivienda y urbanismo, “Programa Quiero mi Barrio”, Barrios, participación ciudadana.

Índice Temático

1. Introducción	5
1.1. Antecedentes	5
1.2. Objetivos del estudio	8
2. Fundamentos teóricos	9
2.1. Nuevos enfoques de ciudad, nuevas políticas de vivienda	9
2.2. El “Quiero mi Barrio”: una innovación de política de vivienda en escena	11
2.2.1. Modelo Operativo del PQMB	12
2.2.2. Actores del PQMB.....	13
2.3. La participación ciudadana como herramienta de legitimidad democrática	14
2.4. La participación ciudadana en la gestión pública chilena	16
3. Enfoque metodológico	18
3.1. Selección de la muestra	18
3.2. Técnicas de recolección de datos	19
3.3. Técnica de análisis de datos.....	20
4. Análisis demográfico y socioeconómico de los Barrios	21
4.1. Situación espacial y demográfica.....	21
4.2. Estructura de la población de los Barrios y la comuna	25
4.3. Características sociales y económicas de los Barrios	30
5. Análisis cualitativo.....	32
5.1. Barrios vulnerables pero con problemáticas diferentes	32
5.2. Evaluación del QMB	33
5.2.1. PGO	33
5.2.2. PGS.....	34
5.3. Análisis del proceso de participación ciudadana	35
5.3.1. Estado de la participación de los vecinos antes del PQMB	36
5.3.2. Durante la implementación de la participación	36
5.3.3. Resultados de la participación implementada en los Barrios	39
6. Conclusiones.....	41
Bibliografía.....	43

Índice de Figuras

Figura 1. Localización de los Barrios estudiados en la Comuna de Valparaíso	8
Figura 2. Escalera de participación de Sherry Arnstein	15
Figura 3. Área de intervención del QMB en Rodelillo	22
Figura 4. Área de intervención del QMB en Placilla de Peñuelas.....	24
Figura 5. Área de intervención del QMB en Porvenir Bajo	25
Figura 6. Relación % de hombres/mujeres en los tres Barrios y la Comuna de Valparaíso .	26
Figura 7. Pirámide poblacional de Barrio Rodelillo	27
Figura 8. Pirámide poblacional de Barrio Placilla de Peñuelas.....	27
Figura 9. Pirámide poblacional de Barrio Porvenir Bajo Costa Brava/Vista al Mar.....	28
Figura 10. Pirámide poblacional de la Comuna de Valparaíso	28
Figura 11. Relación Hombre/Mujer en la Jefatura de Hogar	31
Figura 12. Análisis del proceso de participación ciudadana del QMB	35

Índice de Tablas

Tabla 1. Actores institucionales y sociales vinculados al PQMB	14
Tabla 2. Características de la muestra.....	18
Tabla 3. Pre-categorías de análisis por entrevistados.....	20
Tabla 4. Población total por cada unidad vecinal en el Barrio Rodelillo	22
Tabla 5. Población total por cada unidad vecinal en el Barrio Placilla de Peñuelas	23
Tabla 6. Vulnerabilidad social por quintiles de cada barrio	30

1. Introducción

Desde inicios del siglo pasado, la política de vivienda y urbanismo de Chile se ha concentrado en la producción de unidades habitacionales y en resolver el problema social y sanitario de los asentamientos irregulares. Sin embargo, dicha política ha generado efectos no deseados, como por ejemplo la segregación socioespacial de las familias más pobres.

A raíz de estas consecuencias, desde el año 2006 comienzan a integrarse en la política de vivienda y urbanismo conceptos como la calidad de vida y la participación ciudadana, así surge el “Programa Quiero mi Barrio”, cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida de los habitantes de barrios con vulnerabilidad social, a través de un proceso participativo.

Bajo este contexto, la presente investigación busca evaluar la implementación del QMB en la Comuna de Valparaíso, específicamente en tres de los cinco barrios intervenidos por el programa en la Región homónima (Rodelillo, Placilla y Porvenir Bajo).

Para ello, en el primer apartado se realiza una exposición de antecedentes y justificación del estudio, también se hace una breve caracterización de los barrios estudiados, la que se profundizará más adelante, y se describen los objetivos del trabajo. Posteriormente, se describen los principales fundamentos teóricos utilizados en el estudio, los que surgen desde investigadores internacionales y nacionales, así como también se incluyen las referencias teóricas sobre el PQMB utilizadas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU).

Seguidamente, en el tercer apartado se expone la metodología, la que se basa en un estudio de casos, donde las técnicas de recolección de datos usadas son las entrevistas semiestructuradas, la revisión de documentos y a observación no-participante. Asimismo, para complementar y contextualizar la información de las entrevistas se explotan fuentes de datos primarias y secundarias.

En la parte IV se realiza una caracterización espacial, demográfica y socioeconómica de los Barrios analizados, para luego realizar el análisis de las entrevistas cualitativas. En la parte final se exponen las conclusiones y se plantean algunas recomendaciones para próximos programas o políticas públicas de vivienda y urbanismo que implementen participación ciudadana.

1.1. Antecedentes

Durante el Siglo XX las políticas de urbanismo y vivienda de los países Latinoamericanos estuvieron enfocadas en disminuir, por medio de la producción de viviendas, el déficit habitacional. Dicha estrategia tenía el propósito de reducir en forma

inmediata los asentamientos irregulares y sus consecuencias sociales y sanitarias, por lo que los temas de calidad del hábitat o la interacción social en el espacio público no existían ni como prioridad ni como objetivo secundario.

Al respecto, la experiencia chilena de los últimos años resulta interesante comentar, puesto que, con la reducción del déficit de viviendas, el fin de la ocupación ilegal, la dotación de servicios básicos a casi la totalidad de la población y la llegada de la solución habitacional a las personas más pobres (Ducci, M. E. 1997), el Estado ha comenzado a implementar políticas públicas integrales, incorporando conceptos como los de participación ciudadana y la calidad de vida en los Barrios.

Lo anterior no surge por el sólo interés de desarrollar un nuevo enfoque urbano en los programas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), sino que también emerge por el análisis de los resultados que generaban las políticas de vivienda anteriores, los que consistían en la concentración de viviendas sociales en las zonas alejadas de los centros urbanos y, por ende, de la concentración de la pobreza y la segregación social y espacial de las familias más pobres (Siclarí, B. P. 2009). Dicho análisis es definido como la “ciudad de los pobres” por María Elena Ducci (1997), y tiene su origen en la construcción de viviendas sociales en las zonas más económicas que ofrece el mercado de suelo urbano.

Como una respuesta a la “ciudad de los pobres”, en la campaña presidencial de 1999 surge, al menos en el discurso (Sepúlveda, O. R.; Larenas, S. J.; Prado, V. B.; et. al. 2009), una mayor preocupación por la integración socio-espacial de la ciudad. Esta situación es reafirmada con el compromiso del programa de gobierno de Michelle Bachelet (2005) de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida y a la integración social y espacial de los barrios con vulnerabilidad social y deterioro urbano.

De este modo, en el año 2006 surge el Programa de Mejoramiento de Barrios, denominado como “Quiero mi Barrio” (QMB), programa que es parte de una iniciativa del MINVU, y que en el Decreto Supremo N°14 del año 2007 se visualiza como una estrategia pública que tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de los habitantes de barrios con vulnerabilidad social por medio de la participación ciudadana.

El hecho de integrar la participación de los vecinos y las vecinas en las decisiones relacionadas con el QMB, reafirma la preocupación que tiene el Estado chileno de incorporar la participación ciudadana en las diferentes políticas públicas del país. Ejemplo de ello es la promulgación y publicación de la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, la que proviene de una historia reciente en donde los diferentes gobiernos, ante el déficit democrático, han buscado implementar mecanismos de participación ciudadana.

Es por todo lo anterior, que el propósito de la presente investigación es evaluar la implementación del QMB en la Región de Valparaíso, específicamente en su comuna homónima, focalizando el estudio en tres de los cinco barrios intervenidos por el

programa en la Comuna de Valparaíso, los que son Rodelillo, Placilla y Porvenir Bajo Costa Brava.

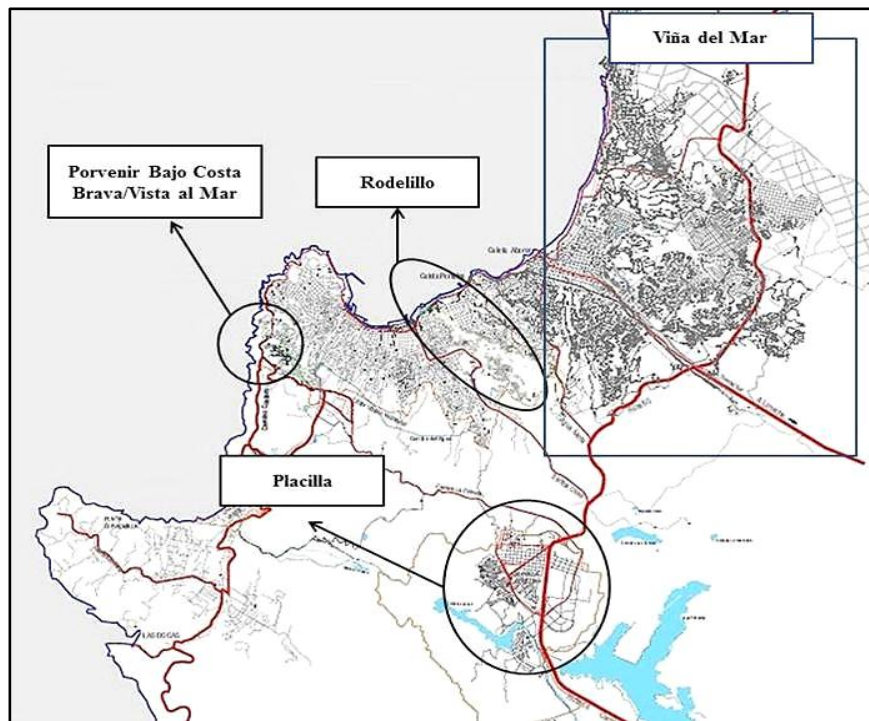
La selección de dicha región se debe a su importancia demográfica, ya que es la tercera región más poblada de Chile, a sus indicadores socioeconómicos, que la señalan como la cuarta región con mayores índices de pobreza (CASEN, 2011) y desempleo del país (Instituto Nacional de Estadísticas, 2011), además de ser una región en donde el QMB finalizó las etapas de intervención y, por otra parte, tiene la ventaja de cercanía geográfica con el investigador.

En cuanto a la Comuna de Valparaíso, podemos comentar que se ubica en el litoral central del territorio continental del país, tiene una superficie de 401,6 km², limita al norte y al poniente con el Océano Pacífico, al sur con la Comuna de Casablanca, en donde se ubica la carretera que conecta Valparaíso con la capital del país. Por el oriente limita con las Comunas de Viña del Mar y Quilpué, las que son parte de la conurbación del Gran Valparaíso.

Según el Censo de Vivienda y Población de 2002, de 342 comunas que existían en Chile hasta la fecha de dicho Censo, Valparaíso es la sexta comuna del país con más población, ya que posee 275.982 habitantes, de los cuales 135.217 son hombres y 140.765 son mujeres, una relación demográfica similar a los porcentajes regionales, en donde de un total de 1.539.852 habitantes, el 48,89% son hombres y el 51,1% son mujeres.

La Comuna de Valparaíso se caracteriza por estar formada por 44 cerros, en los que se ubican diferentes Barrios. En la Figura 1 se encuentra la ubicación de los tres Barrios estudiados. El Barrio del sector norte-oriental se denomina Rodelillo, y se ubica en el Cerro homónimo, el que es uno de los de mayor dimensión y longitud, en los cerros del sector sur-poniente se encuentra Porvenir Bajo y en un área cercana a la Reserva Nacional Lago Peñuelas y distante a 15 Km aproximadamente del área metropolitana de Valparaíso, se ubica Placilla de Peñuelas.

Figura 1. Localización de los Barrios estudiados en la Comuna de Valparaíso



Fuente: Elaboración propia.

1.2. Objetivos del estudio

Como el objetivo general del estudio consiste en evaluar la implementación del QMB en Rodelillo, Placilla y Porvenir Bajo Costa Brava se proponen los siguientes objetivos específicos: Identificar y describir la percepción de los y las habitantes de los Barrios sobre los resultados del QMB; Analizar el enfoque teórico del 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. Fundamentos teóricos

En la primera parte del presente apartado se describe el nuevo enfoque de política de vivienda y urbanismo que se comienzan a implementar en los países latinoamericanos desde la década pasada, enfoque que tiene relación con una idea de ciudad bajo el contexto de la globalización. Seguidamente, se analiza el surgimiento del Programa “Quiero mi Barrio” como una innovación de política de vivienda en Chile.

En una segunda parte profundizamos los aspectos del PQMB, focalizando en uno de los aspectos transversales del programa, el que es la integración de la participación ciudadana en la política de vivienda, para luego preguntarnos: ¿cuáles son los aportes que entrega la participación a las políticas de vivienda y urbanismo de Chile?

2.1. Nuevos enfoques de ciudad, nuevas políticas de vivienda

En su libro “La cultura de las ciudades” de 1945, Lewis Mumford observa a la ciudad como un bien físico de la vida cotidiana y hace la analogía de la ciudad como la obra de arte más grande del hombre, junto al idioma. Sin embargo, para Mumford (1945), desde el siglo XV las ciudades de la civilización occidental son testigos de dos procesos paralelos, la integración económica y la ruptura social, los que han provocado la aparición de los barrios miserables, de los distritos urbanos desordenados y de paisajes mutilados, es decir, un fracaso general del esfuerzo de civilización.

Lo anterior se ha intensificado con el proceso de urbanización de las ciudades modernas, alcanzando una escala global durante el siglo XX, con el rápido crecimiento urbano de los países en vías de desarrollo (Giddens, A. 2004). Para Anthony Giddens (2004) la rápida urbanización de las ciudades modernas proviene del aumento de la población y de la migración campo ciudad que provocó la revolución industrial, a la que podemos añadir el determinismo científico, vinculado a los enfoques de planificación urbana (Párraguez, L., Rodríguez, G y Santander, M. 2006), y a la consolidación del sistema capitalista industrial, que para el Manuel Castells (2006) de la década del 70 significaba que la estructura urbana era el reflejo de la estructura de clases de la sociedad.

Según lo anterior, la ciudad representaba una oportunidad para disfrutar de los beneficios de la civilización, como por ejemplo, las oportunidades de desarrollo económico y cultural. Pero esta integración económica, como nos diría Mumford, también provocó la ruptura social, ya que con dicho proceso se generó la segregación social y espacial de los pobres.

Con respecto a la realidad urbana de América Latina y el Caribe, podemos mencionar que, según datos de 2010 del Banco Mundial (BM), es la segunda área geográfica más urbana del planeta, detrás de América del Norte. Dentro de estos datos, Chile se muestra en el puesto 26 de los países más urbanizados del mundo.

Esta característica urbana de América Latina proviene de las primeras décadas del siglo XX, donde la migración campo-ciudad genera, entre otras cosas, el problema de los alquileres de habitaciones en las ciudades. Así, encontramos las primeras villas obreras, con un modelo de patronazgo industrial, y la existencia de algunos planes de financiamiento para la construcción de dichas viviendas (Sepúlveda, R. P. y Fernández, R. E. 2006).

En Chile, a mediados de la década del 50 la pobreza urbana se hace visible con los asentamientos irregulares, lo que llevó al Estado a intervenir con políticas de vivienda enfocadas en la demanda, es decir, en la construcción de viviendas sociales y con la creación de subsidios para la vivienda.

Ahora bien, con el pasar de los años, dichas políticas generaron consecuencias no deseadas, tales como la concentración de la pobreza en las periferias de las ciudades (Simian, J. M. 2010), en zonas denominadas como villas miseria en Argentina, poblaciones en Chile o barriadas en Perú. En el caso específico de Chile, el primer instrumento normativo que trata sobre el problema de la vivienda es la Ley de Habitaciones Obreras de 1906, la que da inicio a las actuaciones públicas en relación a la planificación de las ciudades chilenas y a las políticas orientadas a dar solución a los problemas sociales y sanitarios que enfrentaban las ciudades (Castillo, M. J., Hidalgo, R. eds. 2007).

Estas primeras políticas de vivienda son denominadas por Raúl Fernández Wagner y Rubén Sepúlveda Ocampo (2006) como políticas de primera generación y su orientación fue reducir el déficit cuantitativo de viviendas. Las siguientes generaciones de políticas se enfocaron en la entrega de servicios básicos y a regularizar los asentamientos de viviendas irregulares.

Como resultado de lo anterior, surgen las políticas de vivienda de cuarta generación, que según Fernández Wagner, R. y Sepúlveda Ocampo, R. (2006) tienen el propósito de mejorar los espacios públicos comunes y las condiciones sociales y económicas de sus habitantes a través de un enfoque participativo. Ejemplo de dichas políticas son el Programa de Mejoramiento de Barrios “Quiero mi Barrio” del MINVU de Chile.

Dicha iniciativa se enfoca en un nuevo enfoque de política de vivienda y urbanismo, que establece el Estado, en el que se incluyen aspectos cualitativos, y donde 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 vivienda existentes; y recuperar 200 barrios en vulnerabilidad social y deterioro urbano (Siclarí, P. 2009).

A partir de esta “Nueva Política Habitacional”, donde se integran los ejes de cantidad, calidad e integración social, lo central no es la construcción de vivienda, que es

lo que ha predominado en las últimas dos décadas, sino que lo central es la construcción de barrios integrados a las ciudades (Discurso Presidencial de Michelle Bachelet, 21 de mayo de 2006).

Para desarrollar el eje de integración social se comienza a incluir la participación ciudadana en las políticas de vivienda, ya que es interpretada como un factor clave para generar la integración socio-espacial de la ciudad y fortalecer las relaciones sociales de los ciudadanos, por ende, puede mejorar la situación de las familias pobres, facilitando la generación y desarrollo de capital social (Ducci, M, E. 1997).

2.2. El “Quiero mi Barrio”: una innovación de política de vivienda en escena

Como planteamos en el apartado anterior, 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, las características de ser integradora y participativa. Bajo estas directrices surge, a través del Decreto Supremo N°14 del año 2007, el “Programa Quiero mi Barrio”, el que 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 y de los entornos urbanos de las familias” (Texto Actualizado del Decreto Supremo N°14, (V. y U.), de 2007 D.O. de 12.04.07, p. 2).

De este modo 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 barrio, es decir, con el fortalecimiento de las organizaciones sociales y la convivencia comunitaria (Aguierre, D y Varas, L. En MINVU, 2009). La idea es definir un Proyecto Integral de Intervención a través de un proceso participativo donde se incorporan a los representantes de la comunidad en la etapa de diagnóstico y en la toma de decisiones (Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, 2011).

En este sentido, el QMB se presenta dentro de una política diferente a las llamadas políticas de primera generación, utilizando un modelo operativo innovador (Zapata, I. y Arias, G. 2008), en donde la unidad de intervención es el barrio¹, la que es vista como una entidad privilegiada en operatividad para trabajar la regeneración urbana. Dicha regeneración será necesaria para la integración socio-espacial de las ciudades y para fortalecer las redes sociales y la participación de los ciudadanos.

¹ El barrio “... podría entenderse como el espacio de entrada a la relación con lo público de la ciudad en una primera escala, del mismo modo que desde el plano del individuo, como un espacio de socialización” (Sepúlveda Ocampo, R. et al. 2009: 29), es decir, el barrio es un espacio físico y social que se encuentra en forma inmediata a la vivienda, por eso tiene la ventaja de ser estudiado a través de las ciencias sociales y la arquitectura.

En cuanto a las vías utilizadas por el QMB para la selección de los barrios, la primera vía consistió en la prioridad en la recuperación señalada dentro de los compromisos presidenciales de Michelle Bachelet, la segunda, integró el criterio de la revitalización de las ciudades puerto, en donde se incorporaron las comunas de Coronel, San Antonio y Valparaíso y finalmente mesas regionales, presididas por el Intendente Regional e integradas por el Consejo Regional, la Asociación Chilena de Municipalidades y el MINVU, seleccionaron otros barrios (Secretaría Regional del MINVU, 2011).

De esta manera, el programa 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 (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 el 10% de personas pobres), 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 de Valparaíso.

En este punto es relevante mencionar que a raíz de los diferentes grados de complejidad, de antigüedad, de localización y del número de viviendas de cada barrio, el programa definió dos categorías operativas de barrios. Por un lado están los barrios de ejecución directa y, por otro, están los de ejecución indirecta.

Los primeros son ejecutados directamente por el MINVU, a través de equipos de profesionales dependientes de los Servicios de Vivienda y Urbanismo (SERVIU) regionales, con un plazo máximo de 3 a 4 años. Este tipo de barrio corresponde al 10% del total y fueron seleccionados por los compromisos presidenciales (7 barrios) y por las mesas regionales (13 barrios). Este tipo de categoría de ejecución presentó dos barrios en la Región de Valparaíso, los que son Rodelillo y Placilla de Peñuelas.

La otra categoría de ejecución de barrios comprendió el 90% del total de barrios y fue desarrollada por profesionales de los gobiernos locales o por equipos de consultores que, en convención con el SERVIU, tuvieron un plazo de 2 a 3 años para implementar el QMB (Aguierre, D y Varas, L. En MINVU, 2009).

2.2.1. Modelo Operativo del PQMB

Con respecto al proceso operativo, el QMB está dividido en cuatro etapas con una duración de 2 a 4 años, según el tipo barrio. La primera de ellas, Fase 0, consiste en la 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), se comunican a las comunidades los objetivos del programa y, con ellas, se identifican posibles obras de confianza.

En la Fase 1 se realiza un diagnóstico compartido entre los vecinos y los equipos de barrio que se encuentran en terreno implementando el programa. Aquí se identifican las fortalezas y los problemas del barrio, los que serán parte de los Estudios Técnicos de Base. Además, en esta etapa se crea el Consejo Vecinal de Desarrollo (CVD)² y se elabora, entre el CVD y los otros actores involucrados en el programa, el Plan Integral de Recuperación de Barrio, el que es compuesto por un Plan de Gestión de Obras (PGO) y por un Plan de Gestión Social (PGS). Al final de esta fase se suscribe el “Contrato de Barrio”³.

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, y son analizados según la factibilidad técnica, económica y legal.

Por otra parte, el PGS se basa en la comunicación permanente con las comunidades, especialmente con el CVD. En este sentido, 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 MINVU, 2011: 24-25).

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

Finalmente, la Fase III es de cierre del programa, aquí se realiza un balance y se evalúa el proceso y sus resultados con todos los actores involucrados. El producto de esta 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. Dicha agenda se elabora según los avances logrados por el “Contrato de Barrio” y las necesidades existentes.

2.2.2. Actores del PQMB

Con respecto a los actores, tanto institucionales como de la ciudadanía, involucrados en el desarrollo del PQMB, podemos identificar diversos niveles de actores y de funciones, por lo mismo a continuación se expone una tabla con la descripción de los diferentes actores del programa.

² Es una institución creada por el PQMB para representar a las organizaciones, instituciones y vecinos del barrio. Es regulada por la Ley 19.418 de organizaciones territoriales y funcionales y es la instancia en donde la participación de los actores locales es formalizada.

³ Documento utilizado para registrar el compromiso de ejecución de las obras y de las iniciativas priorizadas por el proyecto integral. Además, es un compromiso para el trabajo co-responsable de la recuperación barrial, de hecho, es firmado por el CVD, el Municipio y la SEREMI. De este modo, funciona como un contrato de confianza (Aguirre, D., Aravena, S., González, M. A., Morales, N. y Sandoval, A. 2008).

Tabla 1. Actores institucionales y sociales vinculados al PQMB

Nivel	Actores	Función
Nacional	Secretaría Ejecutiva del MINVU, dependiente de la División de Desarrollo Urbano (MINVU)	Encargada de diseñar, implementar y monitorear el programa
Regional	Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo (SEREMI)	Responsables regionales de la ejecución del programa
	Municipalidades	En proyectos de poca envergadura contratan y fiscalizan las obras comprometidas en el contrato de barrio
	SERVIUS	Ejecutan los proyectos de mayor escala
Local	Mesas Técnicas Comunes (sólo en regiones grandes), integradas con integrantes del Equipo de Barrio, la Municipalidad, el SEREMI y el Consejo Vecinal de Desarrollo	Coordinan, toman decisiones y comparten los avances
Barrio	Consejo Vecinal de Desarrollo (CVD)	Responsable del Contrato de Barrio y de monitorear su cumplimiento. Además, potencia la integración y participación de los vecinos en las instancias de reflexión del barrio y en los proyectos sociales y físicos para su mejoramiento
	Equipo de Barrio	Encargados de llevar la relación cotidiana con la comunidad y están a cargo de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo, las Municipalidades o de las Consultoras

Fuente: Elaboración propia a partir de la Memoria del Programa de Recuperación de Barrio, Región de Valparaíso (Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, 2011).

2.3. La participación ciudadana como herramienta de legitimidad democrática

A continuación se aborda un enfoque particular de la relación entre participación ciudadana y democracia representativa, es decir, cómo los gobiernos han elaborado, a través de las políticas públicas, instancias de participación para legitimar la gestión pública.

De acuerdo con lo anterior, Bernardo Kliksberg (1999) plantea que en la actualidad la participación ciudadana 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.

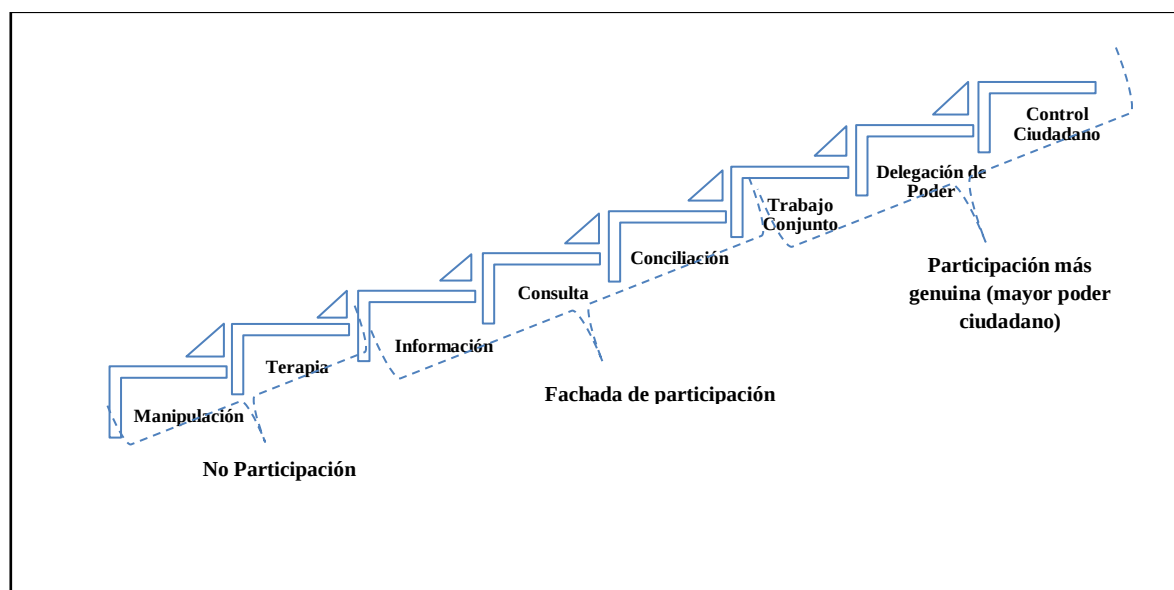
Sin embargo, el rol de la participación ciudadana como legitimador de las políticas públicas, es visto por Gonzalo de Lamaza (2009) como insuficiente para fortalecer las capacidades de los ciudadanos. En tal sentido, para de Lamaza es más adecuado que la participación ciudadana se funde en derechos, que su institucionalización sea flexible y con pertinencia temática y territorial, y que se pueda vincular a objetivos de protección social.

A propósito de lo anterior, en ocasiones el discurso gubernamental de integrar participación ciudadana en las políticas públicas se centra en la ampliación de espacios de entrega de información más que en la posibilidad de que los ciudadanos puedan participar en las toma de decisiones o en el control de dichas políticas.

En el caso chileno, Gabriel Salazar y Julio Pinto (2000. Citados por de Lamaza, G. 2009) plantean que el “iluminismo democrático” del Estado chileno ha fortalecido las reformas “desde arriba” con una marcada identidad nacional, dejando afuera las reformas “desde abajo” y con identidad local. Lo anterior 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” (de Lamaza, G. 2009: 699).

Para comprender los diferentes componentes de la participación ciudadana utilizadas por los Estados, podemos recurrir a la “escalera de participación” de Sherry Arnstein (1969. En Fernández, M. H. y Ordóñez, M. A. 2007), quien definió a la participación a través de diferentes niveles, y que a pesar de los años de su exposición resulta en una útil representación para comprender sus diferentes significados (Figura 2).

Figura 2. Escalera de participación de Sherry Arnstein



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

En los primeros tramos de la escalera se muestran niveles vinculados a la entrega de información y a la consulta, que para Hernandez Bonilla (2007) son niveles ilusorios de participación. En este sentido, si las Administraciones Públicas integran mecanismos que se relacionan con dichos niveles, no las hace cumplir con el concepto de participación ciudadana: "... 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: 42).

2.4. La participación ciudadana en la gestión pública chilena

Ahora bien, para comprender la iniciativa de los últimos gobiernos de Chile de integrar a la participación ciudadana en la gestión pública, es necesario conocer el contexto en que se desarrollan las políticas públicas del país. Es por lo mismo, que se hace imprescindible destacar la estabilidad política del país desde el regreso de la democracia y su crecimiento económico constante en las dos últimas décadas.

Al respecto, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) expresa que para el año 2010, Chile es el país con el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita más alto de Sudamérica, el que llega a 8.646 dólares constantes. En cuanto a la pobreza, según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) de 2011, ha disminuido de un 38,6% en 1990 a un 14,4% para el año 2011 y la pobreza extrema, en el mismo periodo, descendió de un 13% a un 2,8%.

Sumado a lo anterior, Chile presenta otros logros, como es el caso de las políticas sociales, sobre todo en la cobertura de los servicios básicos en las viviendas. En efecto, según datos de la CEPAL (2011), en el año 2009 el 96,7% de las viviendas en Chile tenía disponibilidad de agua, cifra sólo superada por Costa Rica. También la cobertura de electricidad, la que llegaba a un 98,6%, y sobre el sistema de desagüe podemos decir que sólo Chile y Venezuela, dentro de los países latinoamericanos de los que se tiene información, superaban el 90% de cobertura de sistema de desagües en sus viviendas.

Sin embargo, la reducción de la pobreza, la cobertura de servicios básicos y el crecimiento económico contrastan con los ámbitos de desigualdad y exclusión social que experimentan diversos grupos sociales, de hecho, el informe sobre el desarrollo humano 2010 del PNUD, muestra que Chile, de un total de 169 países, está dentro de los veinte países con el coeficiente de Gini de ingresos más alto, es decir, es uno de los más desiguales del mundo.

Lo anterior, sumado al descontento con los sistemas de representación, son algunos de los posibles factores que explicarían la integración, durante la campaña electoral de 1999, de la participación ciudadana en la agenda política (Delamaza, G. 2009). Ahora bien, según Gonzalo de Lamaza (2009) estas posibles causas son secundarias, ya

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

En el caso del gobierno de la presidenta Michelle Bachelet constatamos que uno de los ejes primordiales de su programa fue la idea de un “gobierno ciudadano”. En este periodo se elaboró la Agenda Pro Participación Ciudadana de 2006-2010 y el segundo Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana de agosto de 2008, en donde se establecen cuatro mandatos para todos los organismos de la Administración Pública, estos son: elaborar una normativa general de participación ciudadana; rendición anual de la gestión y ejecución presupuestaria; establecer Consejos Consultivos de la Sociedad Civil; poner a disposición los planes y proyectos (De Lamaza, 2009).

La etapa definitiva de la institucionalización de la participación ciudadana tiene origen en el año 2007 con el envío al Congreso Nacional del proyecto de Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (Ley 20.500), cuyo artículo 69 reconoce el derecho de participar de los ciudadanos en las políticas, planes, programas y acciones públicas.

3. Enfoque metodológico

En el estudio se recurre a una metodología cualitativa de estudio de caso, por ende, se busca el análisis profundo e intenso de la problemática del estudio y no la generalización de resultados (de Andrade Martins, G. y Renato Theóphilo, C. 2007; Vasilachis de Gialdino, I. 2006). Asimismo, la investigación utiliza el análisis de datos estadísticos, primarios y secundarios, los que son facilitados por la Municipalidad de Valparaíso.

3.1. Selección de la muestra

Para definir la muestra contamos con 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 la teoría y, también, por las comparaciones que se realizan al llegar a lugares, personas o acontecimientos, y que permite descubrir variaciones entre los conceptos y, por ende, fortalecer las categorías. En dicho muestreo la selección de los entrevistados es intencional y es guiado por el propósito teórico de los “casos”, por lo tanto, el número de entrevistados carece relativamente de sentido (Taylor, S. y Bogdan, R. 1987).

La siguiente tabla expone un perfil de los entrevistados, el que determina la muestra. De este modo, la muestra corresponde a los dirigentes sociales de los barrios Rodellillo, Placilla y Porvenir Bajo Costa Brava, barrios que fueron incluidos dentro de los 200 barrios intervenidos por el PQMB. Además, para entregar mayor confiabilidad a la investigación, se realizan entrevistas a técnicos de la administración pública.

Tabla 2. Características de la muestra

Vecinos Rodellillo	Vecinos Porvenir Costa Brava	Vecinos Placilla	Técnicos de la Administración Pública
• Miembros de la Junta de Vecinos • Miembros del Consejo Vecinal de Desarrollo (CVD) • Pobladores que hayan participado en las reuniones en el barrio convocadas por el equipo de barrio	• Miembros de la Junta de Vecinos • Miembros del Consejo Vecinal de Desarrollo (CVD) • Pobladores que hayan participado en las reuniones en el barrio convocadas por el equipo de barrio	• Miembros de la Junta de Vecinos • Miembros del Consejo Vecinal de Desarrollo (CVD) • Pobladores que hayan participado en las reuniones en el barrio convocadas por el equipo de barrio	• Funcionarios del MINVU en la región y que se vinculen con el PQMB • Políticos e investigadores encargados de la elaboración del programa

Fuente: Elaboración propia.

Para aumentar la credibilidad o validez interna del estudio, se recurre a otra técnica de muestreo, la que es conocida como bola de nieve y cuya característica, según Ruiz Olabuénaga (2009), es que la selección de los entrevistados es intencional, es decir, se realiza por medio de un criterio estratégico personal, y que en este caso corresponde al escaso tiempo disponible para llevar a cabo el trabajo de campo y por la ventaja que surge en la recomendación de los pobladores por entrevistar a los dirigentes involucrados con el programa evaluado.

Por último, la recolección de información “... no acaba hasta que dejan de aparecer nuevos conceptos y categorías, es decir, que se alcanza el nivel de saturación” (Ruiz Olabuénaga, J. I. 2009: 65), es decir, cuando no emerge nada nuevo se debe finalizar la etapa de recolección de datos (Flick, U. 2004). En el caso del presente estudio, la saturación de datos del estudio se obtuvo con 16 entrevistas, de las que 14 corresponden a dirigentes sociales y 2 a técnicos involucrados con la creación y la coordinación nacional del programa.

3.2. Técnicas de recolección de datos

La primera técnica a utilizar son las entrevistas semiestructuradas, cuya característica es la comprensión del significado que los entrevistados le entregan a una problemática. Reciben el nombre de semiestructuradas cuando son orientadas por un guión de temas de interés (de Andrade Martins, G. y Renato Theóphilo, C. 2007).

Con el propósito de complementar la información recolectada por las entrevistas usamos la revisión de documentos públicos, tal como Taylor, S. y Bogdan, R. (1987) la sistematizaron, es decir, el análisis de documentos públicos, como los artículos de los periódicos, los informes emanados por alguna institución gubernamental, las transcripciones judiciales, entre otros.

Además, contamos con la observación selectiva no-Participante (Ruiz Olabuénaga, J. I. 2009), la que mantiene distancia con la problemática y las personas observadas. Esta observación tiene la desventaja de la falta de contacto directo, pero ante la dificultad de tiempo y por ser, en este trabajo, una técnica complementaria a las entrevistas, es el tipo de observación que tiene mayor ventaja. De este modo, dicha observación es utilizada para conocer los aspectos físicos de los barrios seleccionados, como por ejemplo su situación geográfica con respecto a los servicios sociales, la accesibilidad al barrio o el estado de las viviendas.

Finalmente, y para un control de calidad de los datos cualitativos, utilizamos el criterio de triangulación (Denzin, 1989b. En Flick, U. 2007), específicamente la triangulación dentro del método, en donde se cuenta con tres técnicas cualitativas de recolección de datos.

3.3. Técnica de análisis de datos

Para el análisis de los datos utilizamos el análisis de contenido cualitativo, el que deja de lado las técnicas estadísticas multivariadas o los métodos tabulares simples que son empleados en estudios de análisis de contenido que tratan sobre los medios de comunicación (Ruiz Olabuénaga, J. I. 2009; Flick, U. 2004). Dicho análisis consiste en la revisión sistemática de las unidades de información facilitadas por las entrevistas transcritas, además de la elaboración de categorías, que pueden estar definidas previamente a través de modelos teóricos y que necesariamente deben ser llevadas al campo de estudio para ser evaluadas repetidamente (Flick, U. 2004). Al respecto, las pre-categorías (Tabla 3) definidas para realizar el trabajo de campo, son las siguientes:

Tabla 3. Pre-categorías de análisis por entrevistados

Habitantes Rodelillo	Habitantes Placilla	Habitantes Población Porvenir Costa Brava	Técnicos de la Administración Pública
			Aspectos teóricos sobre el PQMB
Significado de la participación ciudadana	Significado de la participación ciudadana	Significado de la participación ciudadana	Significado de la participación ciudadana
Características de la participación ciudadana implementada	Características de la participación ciudadana implementada	Características de la participación ciudadana implementada	Características de la participación ciudadana implementada
Obstáculos para participar	Obstáculos para participar	Obstáculos para participar	Obstáculos para participar
Conflictos entre las asociaciones barriales	Conflictos entre las asociaciones barriales	Conflictos entre las asociaciones barriales	
Liderazgos del barrio	Liderazgos del barrio	Liderazgos del barrio	

Fuente: Elaboración propia.

4. Análisis demográfico y socioeconómico de los Barrios

A continuación se caracterizan los Barrios estudiados a través de los datos demográficos, sociales y económicos disponibles para cada localidad. La fuente de datos es facilitada por la Oficina de Sistema de Información Geográfica (SIG) de la Municipalidad de Valparaíso, la que es la encargada de administrar la información local de la Ficha de Protección Social⁴ (FPS) de 2012.

Al mismo tiempo se realiza la explotación estadística del Censo de Vivienda y Población del año 2002 y de los Informes Anuales sobre Estadísticas Vitales del Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Durante este análisis se compara la información obtenida de cada Barrio con el total de la comuna de Valparaíso.

4.1. Situación espacial y demográfica

Una de las características de los Barrios estudiados es la relación directa que tienen con la morfología de la Comuna de Valparaíso, la que asemeja a un “anfiteatro natural”, ya que es conformada por 44 cerros que en forma de herradura miran hacia el Océano Pacífico. Los cerros de la parte central tienen una orientación norte-sur y presentan una forma más larga que ancha, en cambio los del sector norte-oriental son de mayor dimensión y longitud, lo que genera grandes y largas quebradas. Finalmente, los cerros del sector sur-poniente forman el sector de Playa Ancha y poseen una mayor similitud en sus dimensiones.

Dentro de la zona nor-oriental de la Comuna identificamos al Barrio de Rodelillo (Figura 3), el que tiene ubicación entre las quebradas Santos Ossa y Cabritería. Dicha ubicación le entrega una percepción de isla dentro de Valparaíso, ya que las principales autopistas urbanas como la Avenida España, Santos Ossa y Agua Santa no tienen conectividad con las vías del Barrio.

En relación al poblamiento de Rodelillo, podemos comentar que tiene origen desde la década del 70 por medio de los asentamientos irregulares o “tomas de suelo”, esta situación explica la condición precaria de sus viviendas. Asimismo, el sector de Rodelillo presenta un escaso desarrollo de iniciativas de inmobiliarias privadas, lo que ha provocado que la oferta de viviendas provenga del Estado. En cuanto a la zona específica de intervención del QMB en Rodelillo, las unidades vecinales que conforman, lo que se entiende acá como Barrio de Rodelillo son las siguientes:

⁴ La FPS “mide la capacidad generadora de ingresos de los miembros del hogar, ajustada al nivel de necesidades económicas y cuantificadas en relación al número de personas residentes del hogar” (<http://www.fichaproteccionsocial.gob.cl/fps/fps.php>).

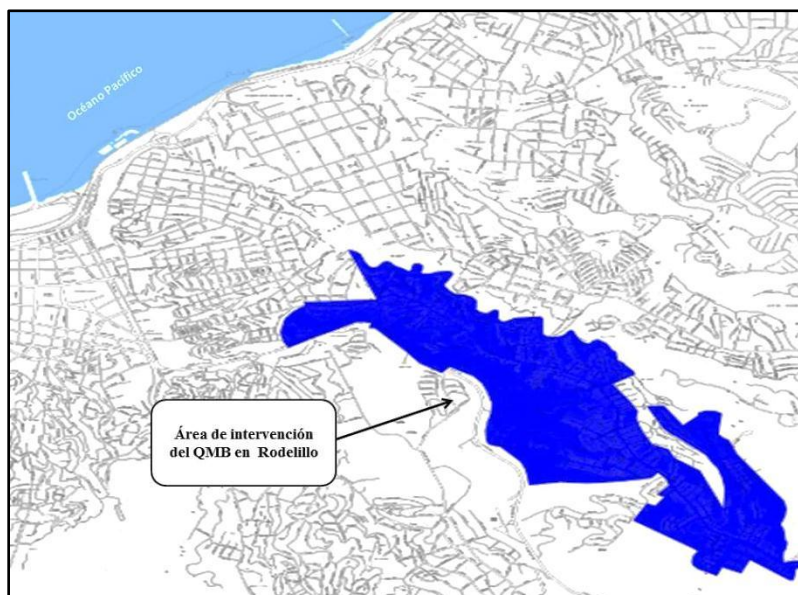
Tabla 4. Población total por cada unidad vecinal en el Barrio Rodelillo

Unidades Vecinales de Rodelillo (QMB)	Número de personas
5	2,450
64	1,890
140	2,201
141	1,309
150	1,903
151	1,042
159	1,559
160	1,585
179	662
181	576
182	177
198	2,099
Total	17,453

Fuente. Elaboración propia a partir del Censo 2002

Según el Censo de Población y Vivienda de 2002, la población total del Barrio 8.469 son hombres y 8.984 son mujeres, y en conjunto suman el 6,3% del total poblacional de la comuna de Valparaíso, lo que significa que dentro de los barrios intervenidos por el QMB en la Comuna, Rodelillo es el de mayor escala demográfica.

Figura 3. Área de intervención del QMB en Rodelillo



Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a Placilla de Peñuelas, podemos comentar que es un centro urbano que se ubica separado de la capital regional, específicamente en la meseta al oriente de los cerros de Valparaíso, a una distancia de 15 km del área metropolitana de Valparaíso, comuna de la que depende política y administrativamente, y a unos 75 km de la capital del país.

La conectividad de Placilla está vinculada con la Carretera 68, la que une dicho sector con Valparaíso y Santiago de Chile. Esta situación de alta conectividad con los centros urbanos cercanos se contrapone a la calidad de las vías dentro de Placilla, lo que ha sido un problema histórico, ya que hasta la llegada del PQMB existía una fuerte demanda de los vecinos para pavimentar la vías del Barrio, incluso, durante los años 2006-07 existieron manifestaciones que impidieron el libre tránsito de vehículos por la ruta 68.

Sumado a lo anterior, es importante mencionar que en los alrededores de Placilla se encuentra la Reserva Nacional Lago Peñuelas, lo que le entrega a la zona un alto valor paisajístico. Dicho factor ha sido un estímulo para la expansión urbana de Valparaíso, donde la escasa superficie urbanizable, el predominio de la vida urbana y el aumento del valor del suelo han provocado una demanda de viviendas ubicadas en espacios naturales privilegiados, por parte de personas pertenecientes a grupos socio-económicos medios y altos (Fuenzalida, M. y Mansilla, P. 2010).

Con respecto a la zona específica de intervención del QMB en Placilla, se establecieron como prioritarias las siguientes las unidades vecinales:

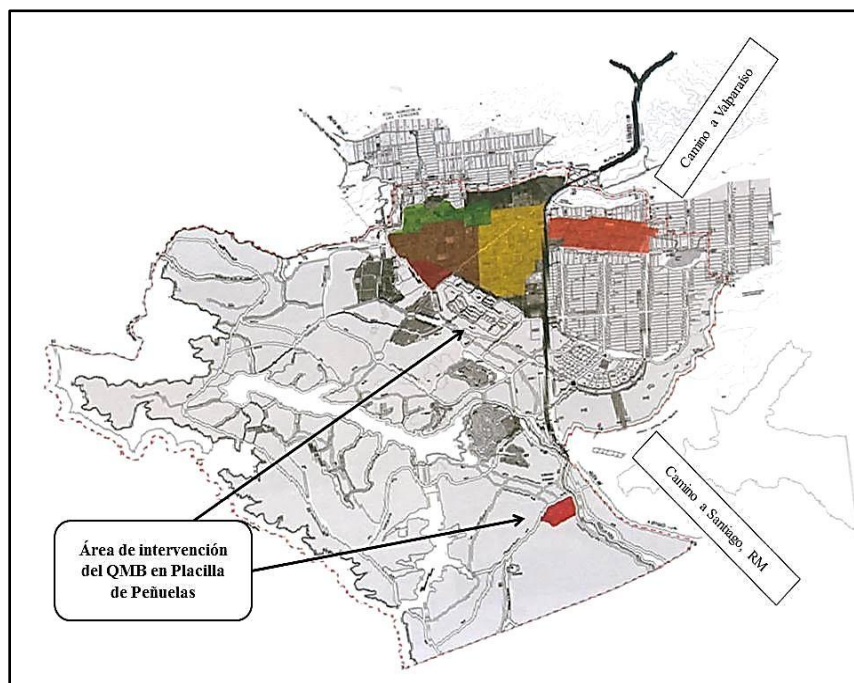
Tabla 5. Población total por cada unidad vecinal en el Barrio Placilla de Peñuelas

Unidades Vecinales de Placilla (QMB)	Número de personas
135	3,061
136	3,532
145	1,791
153	533
Total	8,917

Fuente. Elaboración propia a partir del Censo 2002

Según la Tabla, el Barrio de Placilla está compuesto por 4.511 hombres y 4.406 mujeres y su total llega a ser un poco menos que la mitad de los habitantes del Barrio de Rodelillo, así Placilla, para el Censo de 2002, tiene el 3,2% de todos los habitantes de la comuna, y junto a Rodelillo suman el 9,6% del total poblacional.

Figura 4. Área de intervención del QMB en Placilla de Peñuelas

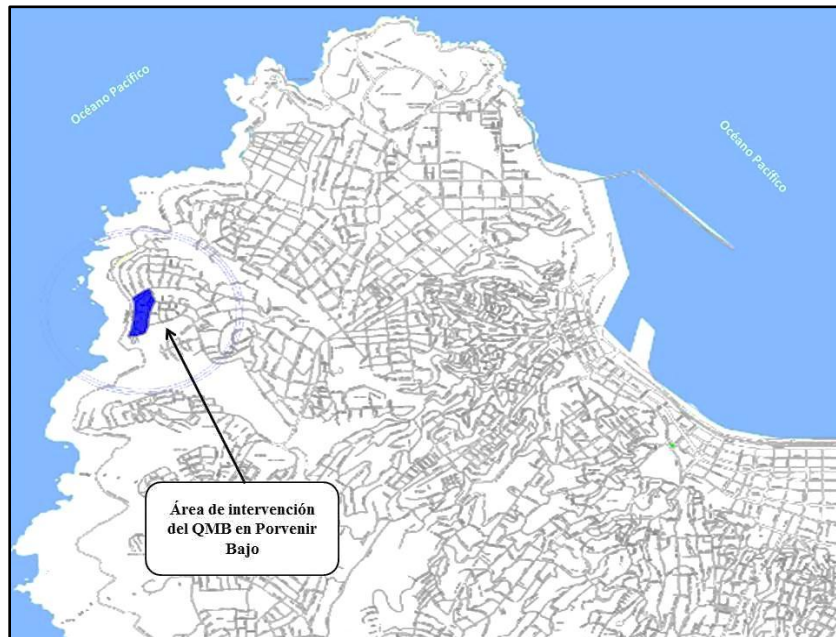


Fuente: Memoria de Recuperación de Barrio Región de Valparaíso (SEREMI de Vivienda y Urbanismo, 2009).

Finalmente, el Barrio Porvenir Bajo Costa Brava/Vista al Mar se ubica en el sector sur-poniente de la Comuna (Figura 5), por lo que forma parte del cerro más grande de Valparaíso, denominado como Playa Ancha, cerro que asemeja una península con un llano a media altura y acantilados escarpados. Su localización implica una relación con la quebrada La Costa y con el viento que regularmente recibe este sector.

En el Barrio existen tres poblaciones, las que fueron creadas por la dictadura en sus últimos años de administración. Las tres poblaciones reciben el nombre de Costa Brava I, construida el año 1988, la Costa Brava II en 1992 y Vista al Mar, entregada en 1990, y juntas conforman 28 edificios de tres niveles con viviendas de tipo social. La unidad vecinal que representa dichas poblaciones es la número 38, en donde viven 4.417 personas, de las que 2.268 son mujeres y 2.149 son hombres.

Figura 5. Área de intervención del QMB en Porvenir Bajo



Fuente. Elaboración propia.

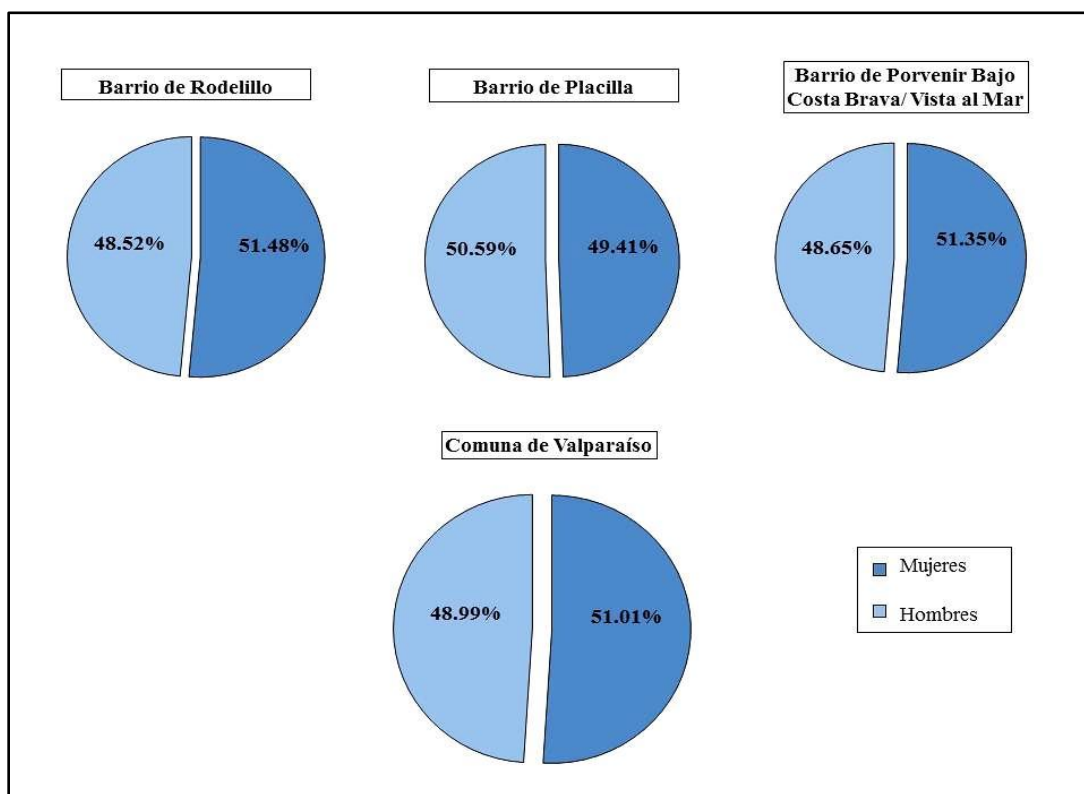
Según lo descrito constatamos que el Barrio de Porvenir Bajo es el más pequeño, en las dimensiones territorial y demográfica, comparado con los Barrios de Rodelillo y Placilla, los que son parte de un proceso mayor de expansión territorial de la Comuna desde la década del 70 por parte del primero y desde los 90 en el caso de Placilla.

4.2. Estructura de la población de los Barrios y la comuna

A continuación, por medio de los datos del Censo de 2002, se describen los indicadores demográficos de estructura de la población y la composición de género de las jefaturas de hogar de cada barrio estudiado. Al mismo tiempo, dicha descripción es acompañada de la comparativa con la Comuna de Valparaíso.

Al respecto, la Figura 6 nos muestra que las diferencias entre los Barrios es mínima, y que además existe una similitud entre los Barrios y la Comuna con respecto a la mayor cantidad de mujeres por sobre los hombres, excepto en el caso de Placilla de Peñuelas.

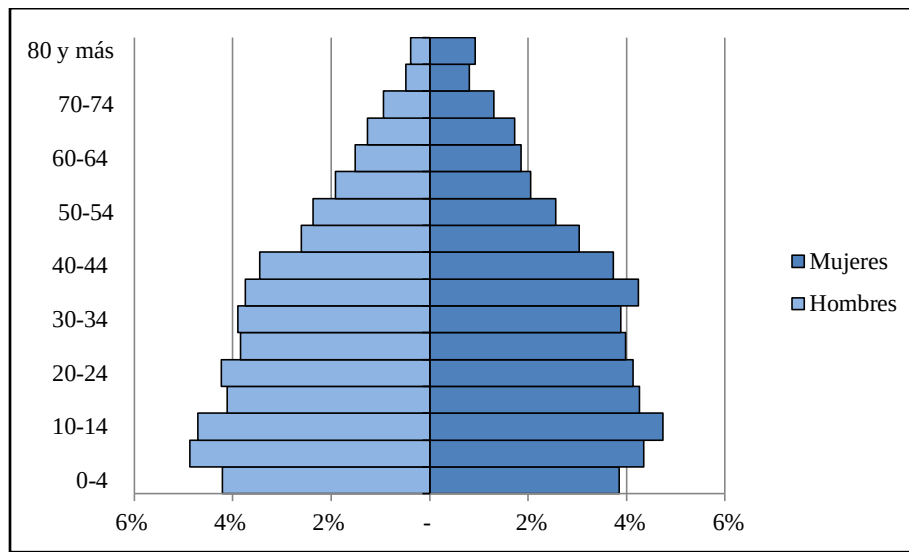
Figura 6. Relación % de hombres/mujeres en los tres Barrios y la Comuna de Valparaíso



Fuente: Elaboración propia a partir del censo de 2002

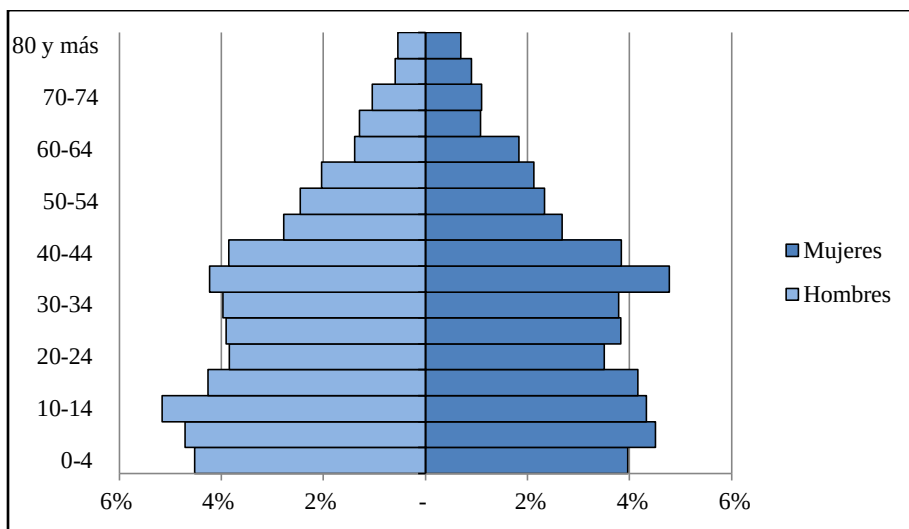
Asimismo, el Censo de 2002 nos permite realizar un análisis demográfico más detallado de los Barrios. De este modo, se elaboran las pirámides de edades de dichas localidades (ver Figuras 7., 8., 9, 10.), las que nos reflejan una base poblacional baja de niños y niñas de 0 a 4 años, situación que no es un fenómeno aislado al contexto chileno, ya que se relaciona con el descenso de la fecundidad que ha tenido Chile durante las últimas décadas y que también tiene su expresión en la baja importancia porcentual de las mujeres y hombres menores de 10 años con respecto a la población joven de 10 a 19 años (INE, 2011).

Figura 7. Pirámide poblacional de Barrio Rodelillo



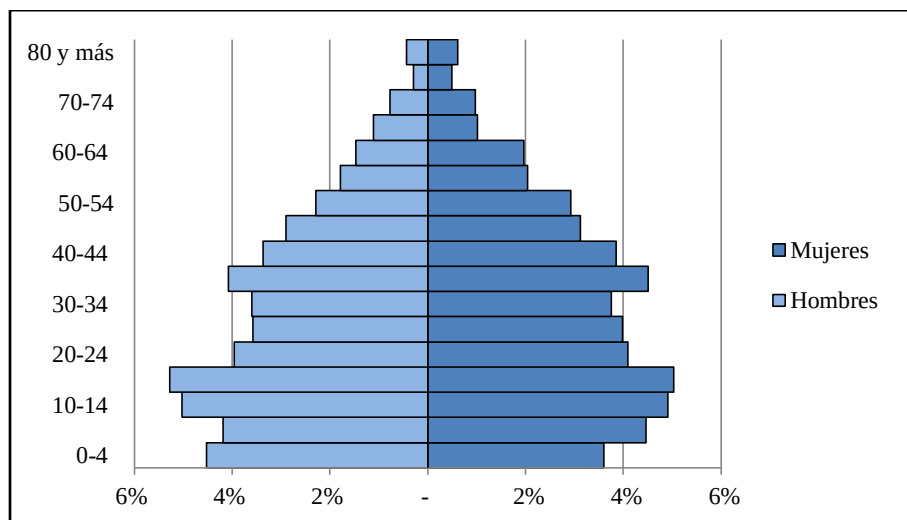
Fuente: Elaboración propia a partir del censo de 2002

Figura 8. Pirámide poblacional de Barrio Placilla de Peñuelas



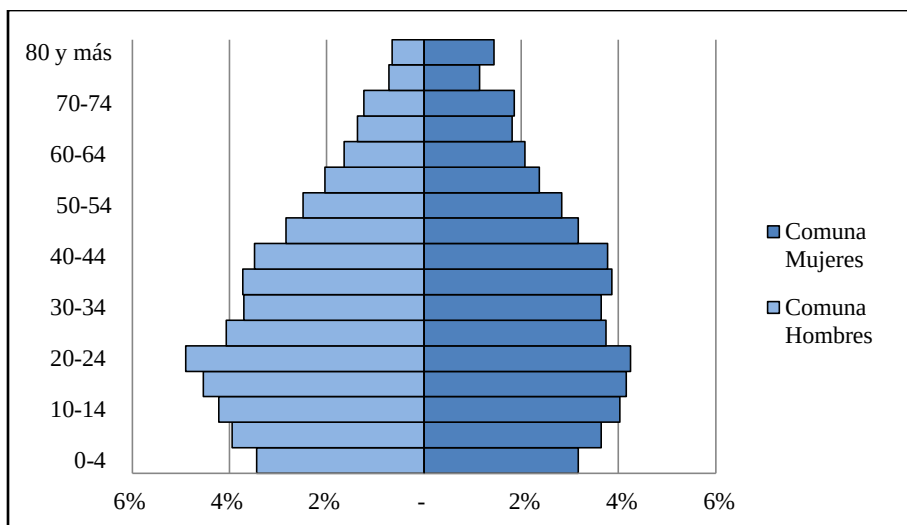
Fuente: Elaboración propia a partir del censo de 2002

Figura 9. Pirámide poblacional de Barrio Porvenir Bajo Costa Brava/Vista al Mar



Fuente: Elaboración propia a partir del censo de 2002.

Figura 10. Pirámide poblacional de la Comuna de Valparaíso



Fuente: Elaboración propia a partir del censo de 2002.

Otro fenómeno compartido por los tres Barrios y la Comuna, es el mayor porcentaje de mujeres por sobre los hombres con 60 años y más, sobre todo en el caso de Rodelillo (Figura 7), donde de cada 100 hombres mayores de 60 años hay 145 mujeres, cifra superior a lo que sucede en los otros Barrios, puesto que en Placilla esta proporción es de 115,2 mujeres por cada 100 hombres y en Porvenir Bajo, de cada 100 hombres hay 124,4 mujeres.

Dentro de estas cifras, nuevamente Rodelillo destaca en el porcentaje de mujeres que se encuentran en la etapa que se denomina como el envejecimiento de la vejez, la que consiste en el aumento de las personas con más de 79 años de edad (Servicio Nacional del Adulto Mayor, 2009). En este sentido, en Rodelillo, de un total de 228 personas de más de 80 años, el 70% de ellas son mujeres, por ende, Rodelillo es el Barrio más longevo, a pesar de que Placilla tiene más hombres mayores.

A pesar de las similitudes en las pirámides de edades, en cada Barrio existen procesos particulares que deberían tener un análisis más profundo, por ejemplo con estadísticas que describan las migraciones de cada localidad. Así destacamos el caso de Placilla, en donde existe una ruptura de la tendencia de la pirámide de población entre las personas de 30 y 35 años. Una explicación para dicho quiebre es el crecimiento demográfico e inmobiliario que experimenta Placilla desde 1996, de hecho, en marzo de dicho año comienza la formación de la Villa Fundadores, proyecto inmobiliario que da inicio a un periodo de construcción en el sector que aún no termina.

Estos proyectos inmobiliarios generan una oferta de vivienda en un lugar atractivo por su valor paisajístico a nuevas personas en edad potencial de generar demanda (entre 20 a 40 años). Por lo que la llegada de personas a Placilla entre el rango de edad entre 24 y 29 años desde 1996 genera un crecimiento demográfico en la zona, el que se observa en la Figura 7 con la población de 30 a 35 años.

Asimismo, dentro de las personas que llegan a Placilla en esta época destacan las mujeres entre 24 y 29 años, que aún es el sector demográfico predominante en Placilla, fenómeno que puede explicar el aumento de la población entre 10 y 14 años, ya que este Barrio presenta una oferta de áreas verdes que motivan una demanda de familias con hijos e hijas pequeñas, que en 1996 tenía entre 4 a 9 años. Por lo tanto, la población entre 30 y 35 años llegada a Placilla desde 1996, sobre todo de mujeres, representa un quiebre en la tendencia de la pirámide de la población, específicamente en su parte media, pero también genera una cerca de la base, a través del nacimiento de sus propios hijos.

Con respecto a Porvenir Bajo existen dos quiebres relevantes en su pirámide de edades (Figura 9), uno de ellos es la población entre 30 y 35 años, que puede tener una explicación a través de la creación de las poblaciones que componen este Barrio. Las poblaciones Costa Brava I y II tienen origen como viviendas sociales en 1988 y 1992 respectivamente, en cambio Vista al Mar entró como oferta de vivienda en 1990, por lo tanto las personas del cohorte de 18 a 23 años podían postular a este tipo de viviendas a través de mecanismos de subsidios habitacionales facilitados por el Estado.

En resumen, la estructura de la población de los Barrios analizados no se diferencia significativamente de la pirámide de edades de la Comuna de Valparaíso (Figura 10), por lo tanto, dichos Barrios no son ajenos a los procesos demográficos que experimenta el país. Entre ellos destaca la reducción de la fecundidad y la presencia significativa de las mujeres mayores en los grupos etarios sobre los 60 años.

4.3. Características sociales y económicas de los Barrios

Para complementar los datos geográficos y demográficos a continuación se describen algunos de los indicadores sobre vulnerabilidad social⁵ y la relación hombre/mujer en la jefatura de hogar. Dichos datos son relevantes para conocer el contexto de trabajo del PQMB y, además, son fuentes de información para el análisis de las entrevistas semiestructuradas.

En el caso de la vulnerabilidad social, la siguiente tabla dividida por quintiles de ingreso, muestra el porcentaje y el valor absoluto del número de personas que se encuentran en esta situación de vulnerabilidad. La Tabla 6 se basa en la información de la FPS de 2012, instrumento que no incluye a la totalidad de los vecinos y vecinas de los Barrios, no obstante alcanza como mínimo el 80% de sus habitantes.

Tabla 6. 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.

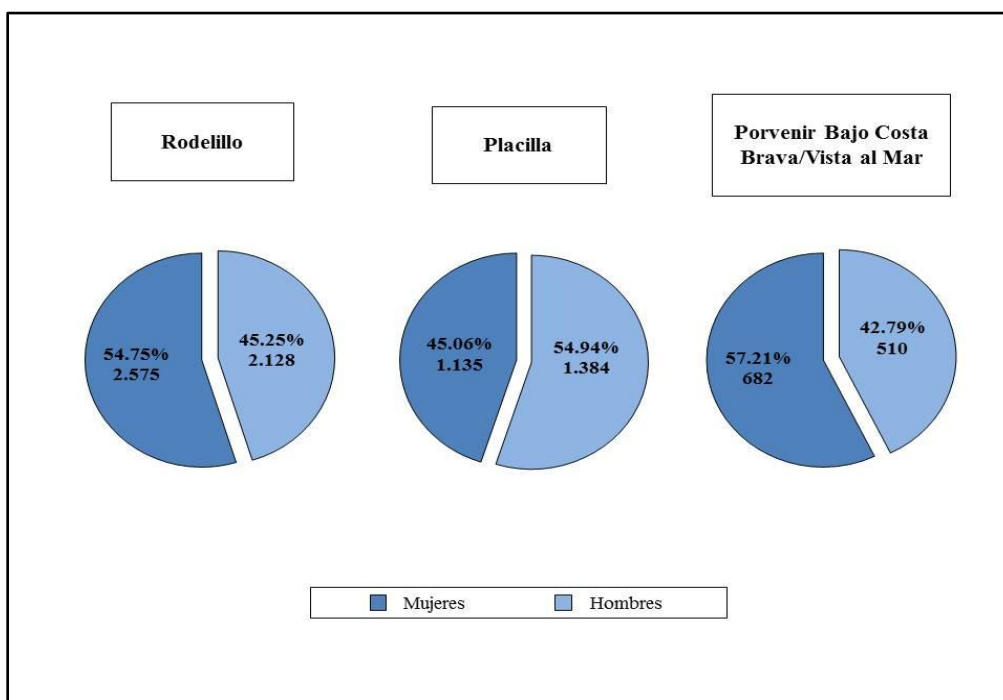
Por medio de la tabla, comprobamos que Porvenir Bajo es el barrio con mayor vulnerabilidad, ya que un 84,68% de sus 3.557 entrevistados está en esa condición. También es el barrio con menor porcentaje de personas entre el quintil 4 y 5, sólo un 5,4% de la población encuestada por la FPS, porcentaje que es superado por Placilla, que presenta el 9,3% de su total y Rodelillo en donde el 9,1% está en los quintiles de mayor ingreso.

Otro fenómeno que nos entrega información para el trabajo de campo es la diferencia de género en la jefatura de hogar de los Barrios en estudio. Al respecto, la Figura 11 muestra que, tanto en Porvenir Bajo como en Rodelillo, los hogares tienen mayoría de jefes de hogar mujeres, en el caso del primer barrio la diferencia es

⁵ En Chile la vulnerabilidad social es definida como el riesgo de estar en situación de pobreza e integra a los que están en esa condición como a los hogares que pueden estar en un futuro. La pobreza se define como los hogares donde sus ingresos sean menores a la línea de pobreza para satisfacer las necesidades básicas, las que son definidas a través de una canasta básica de alimentos.

considerable, más del 14%, en el segundo la diferencia es de 9,5%. Por el contrario, en Placilla la proporción es opuesta, los hombres superan en casi 10% a las mujeres jefes de hogar.

Figura 11. Relación Hombre/Mujer en la Jefatura de Hogar



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

El hecho de que exista una mayor proporción de mujeres jefes de hogar en dos de los barrios analizados, se enmarca en un proceso similar en todo el país, en el que desde 1992 a 2002 los hogares con jefatura femenina aumentaron de un 25% a un 32%.

A modo de síntesis, se puede afirmar que la composición de la estructura poblacional de los Barrios Rodelillo, Placilla y Porvenir Bajo presenta algunas diferencias, una de ellas es la mayor vulnerabilidad del último, en el que también existe un reducido número de personas con niveles educacionales postobligatorios y en el que el alto porcentaje de mujeres jefas de hogar con vulnerabilidad social señala una condición desigual⁶ con respecto a los otros Barrios intervenidos por el QMB.

⁶ Cuando hacemos mención a la condición desigual de las mujeres en Chile, nos referimos a los indicadores que utiliza el PNUD para definir el Índice de Desigualdad de Género, de hecho, al incluir este indicador en Índice de Desarrollo Humano (PNUD, 2011), Chile, ubicado en el puesto 44, cae al lugar 68. Uno de los factores que más influye para la baja de lugar, es la diferencia en la Tasa de participación en la fuerza de trabajo, en la que los hombres llegan a un 73,4% y las mujeres sólo a un 41,8%.

5. Análisis cualitativo

Dedicaremos este apartado al análisis de las entrevistas realizadas a dirigentes y vecinos de los tres Barrios en estudio más la información que nos entregan las dos entrevistas realizadas a un teórico de la sociología urbana involucrado en la elaboración del PQMB y a la Coordinadora Técnica Nacional del programa.

La información recogida de las entrevistas implicó el agrupamiento de los códigos de datos en las categorías que fueron señaladas en el apartado de metodología. Como categoría central se establecieron los resultados del QMB en los Barrios de la Comuna de Valparaíso, tanto en lo que se refiere al PGO como al PGS. Sobre este último, surge en las entrevistas realizadas una categoría que es transversal en el ciclo de vida del QMB, la que es la participación ciudadana.

De este modo el análisis está dividido en tres temas. El primero aborda el significado de los entrevistados sobre sus Barrios, continua con las percepciones sobre el la implementación del QMB, para luego describir el significado de la participación ciudadana en cada barrio, en donde se distinguen tres momentos temporales que señalan las características de la participación ciudadana implementada por el QMB.

5.1. Barrios vulnerables pero con problemáticas diferentes

Antes de comenzar con el análisis debemos recordar que los tres Barrios estudiados tienen características diferentes, no sólo las identificadas en el cuarto apartado, sino que también en la percepción sobre diversas problemáticas sociales que experimentan. Un ejemplo de ello, es el conflicto latente entre los dirigentes vecinales de Placilla y las inmobiliarias que han instalado nuevas viviendas en la zona.

Una explicación para dicho conflicto es la diferencia que se genera entre el territorio de los “antiguos habitantes”, el que históricamente, para los entrevistas de dicho barrio, ha sido dejado de lado por parte de las autoridades y que se expresa con la falta de servicios urbanos (pavimentación de vías), con los “nuevos habitantes”, los que se instalan en viviendas con características de urbanización cerrada, es decir, llegan con equipamiento en servicios básicos propios, situación que ha generado un discurso de malestar en los dirigentes de Placilla.

De manera similar, el Barrio de Rodelillo experimenta un crecimiento demográfico importante, pero en este caso no es incentivado por la oferta de viviendas creadas por inmobiliarias privadas, sino más bien, por la regulación de las viviendas autoconstruidas y con la instauración de viviendas sociales, ambas impulsadas por el Estado. Otra de las características de Rodelillo que es mencionada en las entrevistas, y que lo diferencian de los otros Barrios, es su amplitud geográfica y alto porcentaje de población, las que respectivamente son unas de las mayores de la comuna. Dicha característica surge en las

entrevistas como un elemento que desintegra a la población, es decir, se menciona que los vecinos y sus representantes no se conocen, hecho que en teoría comienza a cambiar con la intervención del PQMB.

Con respecto a las poblaciones de Porvenir Bajo, es posible plantear que la mayor vulnerabilidad social que tiene con respecto a los otros dos Barrios junto al mayor deterioro de sus espacios urbanos provocan una mayor percepción de segregación: “nosotros hemos sido siempre abandonados en este sector (...) aquí no viene nadie (políticos, funcionarios de las administraciones locales)” (Vecina de Porvenir).

Lo anterior coincide con los elementos descritos en los fundamentos teóricos, sobre los efectos de las políticas de vivienda de décadas pasadas, las que provocaron subproductos no deseados (Siclari, P. 2009), como la concentración de la pobreza y la segregación socio-espacial de los más pobres en zonas alejadas de los servicios urbanos y sociales, debido a que el Estado adquiriría los terrenos más económicos del mercado de suelo urbano. Por lo tanto, Porvenir Bajo es el que más presenta, dentro de los Barrios estudiados, los efectos de las políticas de vivienda y urbanismo de Chile.

5.2. Evaluación del QMB

Dentro de las entrevistas realizadas la categoría que recibió mayor mención fue la percepción que tienen los vecinos y vecinas sobre los resultados del QMB, así diferenciamos dos grupos de resultados, no vinculado con el Plan de Gestión de Obras (PGO) y otro con el Plan de Gestión Social (PGS).

Ambos planes se encuentran en desarrollo en la Fase 1 del programa y en ejecución en la Fase 2, que como constatamos en los fundamentos teóricos tiene una mayor extensión en tiempo y en recursos humanos y financieros.

5.2.1. PGO

El PGO es el plan que contiene las obras de infraestructura que, por iniciativa del programa o solicitados por la comunidad, se implementan en los barrios. De este modo, el PGO resulta en el rostro visible del programa en la ciudad, de hecho, en todas las entrevistas realizadas se percibe que las obras realizadas fueron lo mejor que dejó el programa.

En el caso de Rodelillo, la totalidad de los entrevistados coincidieron en que las obras realizadas modificaron el aspecto del barrio, asimilando estas intervención con una percepción positiva del programa: “(...) todo, porque las escalas, la pavimentación de la Avenida Rodelillo, eh todo, no hay que decir que no. Todo, todo ha sido bueno, no hay nada que decir malo” (Vecina de Rodelillo).

Otra dirigente del barrio tiene una percepción similar: “Rodelillo ha crecido bastante desde la época de 2006, cuando la Presidenta Bachelet firmó el contrato (...), hemos visto eh obras grandes aquí, inmensas, por ejemplo el tranque seco, las pavimentaciones de Rodelillo, las escaleras de (...) algunas sedes sociales”.

Con respecto a Placilla, debemos recordar el complejo escenario que existía en el sector previo a la llegada del QMB, en donde los vecinos se manifestaban para exigir mayores y mejores servicios urbanos para Placilla, principalmente la pavimentación de sus calles. A través de las infraestructuras instaladas por el programa se resolvieron los principales déficits del sector, aunque aún existen sectores de Placilla que no tienen las infraestructuras comprometidas.

Por último, en Porvenir la situación antes del QMB presentaba una similitud con Placilla, ya que existían demandas de los vecinos del sector para que se remodelaran las escaleras de acceso a las viviendas, además de la construcción de un espacio público. Sobre las primeras comprobamos que el QMB presentó una contribución que es valorada por los vecinos, pero sobre el segundo existe una dificultad interna en el barrio, focalizada en el conflicto con los dirigentes vecinales, que impide una mayor coordinación para que otras obras reciban el financiamiento necesario.

Así expresa lo anterior una dirigente del CVD: “(...) se hicieron cosas que no se habían hecho na (...) por ejemplo a las escalas que estaban todas malas, eh por el Quiero mi Barrio conseguimos el proyecto y se arreglaron las escalas”.

5.2.2. PGS

Por otra parte, el PGS es el encargado de desarrollar iniciativas para fortalecer la convivencia y el tejido asociativo de los barrios, con el propósito final de mejorar los niveles de integración social de barrios que son considerados como vulnerables. Dentro de dichas iniciativas se estableció una categoría central de análisis, puesto que la búsqueda del programa se enfocaba en la generación de espacios de encuentro comunitario y la apropiación de los espacios públicos, por lo que el proceso de participación ciudadana implementado por el programa resultaba relevante.

Antes de describir los aportes del proceso participativo en el programa, destacamos como uno de los principales resultados del PGS el aprendizaje que presentaron los dirigentes sociales, así lo comenta un dirigente de Rodelillo: “(...) este Programa a mi me ha beneficiado, porque he aprendido, porque me he dedicado a ello, ya, eh he participado”.

Situación similar observamos en Placilla: “(...) yo me siento contenta de haber sido dirigente, por que ha sido una enseñanza muy buena, estoy súper contenta porque he

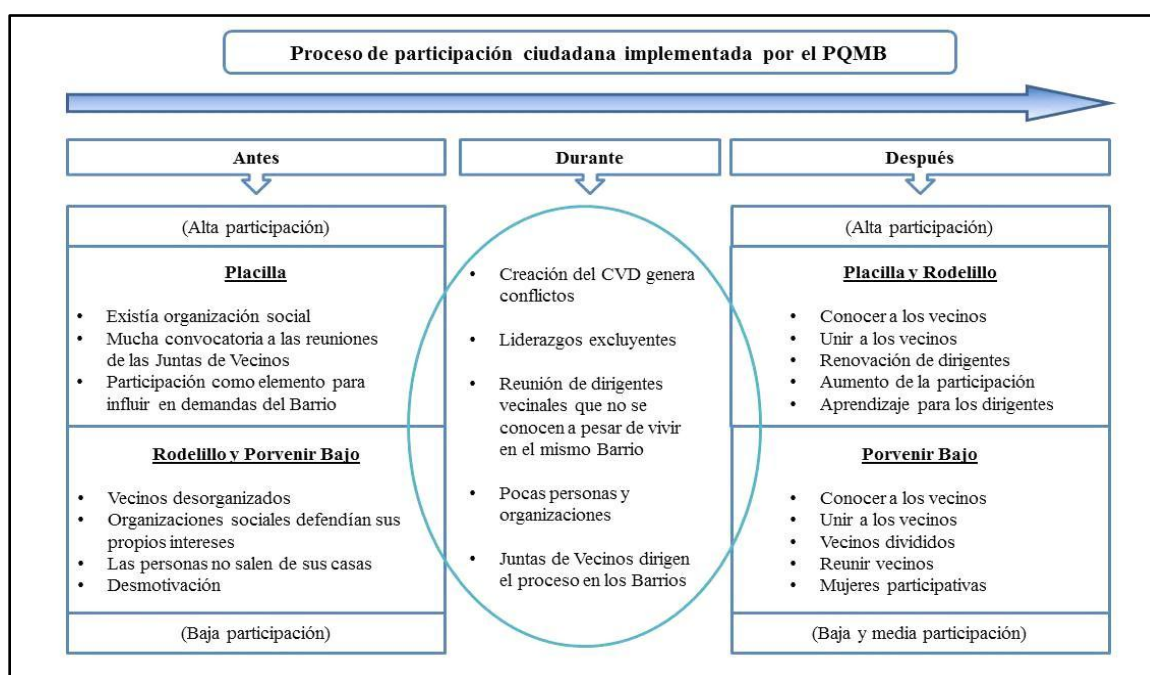
aprendido harto, y ese harto también se lo traspaso a la demás gente que no son dirigentes les enseño” (Vecina de Placilla).

5.3. Análisis del proceso de participación ciudadana

El contenido de las entrevistas nos permitió agrupar una serie de datos en una categoría de proceso, entendiendo por esto, “una serie de secuencias de acciones/interacciones que van evolucionando y que ocurren en un tiempo y en un espacio dados, que cambian o a veces permanecen iguales en respuesta a una situación o contexto” (Strauss & Corbin, 2002: 180).

De este modo, se pueden observar tres etapas dentro del proceso mencionado (Figura 12). El primero es previo a la llegada del PQMB y se relaciona con el estado de la participación de los vecinos en el desarrollo de sus Barrios. En el segundo se identifican las características que presentó la participación durante su ejecución, las que están vinculadas a la creación del CVD y a los conflictos entre las organizaciones tradicionales de los barrios (Juntas de Vecinos, Cubes Deportivos, entre otros) y el CVD. Finalmente, el último cuadrante identifica los efectos producidos por la participación.

Figura 12. Análisis del proceso de participación ciudadana del QMB



Fuente: Elaboración propia.

A partir de la Figura 12, es necesario comentar que al hablar sobre implementación de la participación también hacemos referencia a la aplicación del PQMB en las respectivas localidades, es decir, tanto la participación ciudadana como la totalidad del

QMB tienen un ciclo de vida similar, incluso, la idea es que la participación sea un eje transversal del programa.

5.3.1. Estado de la participación de los vecinos antes del PQMB

Antes de la llegada del PQMB los vecinos en los Barrios analizados presentaban un escaso nivel de participación, incluso, en Rodelillo los entrevistados comentaron que las organizaciones sociales del barrio antes de la llegada del programa eran individualistas, es decir: “(...) cada uno era pa, pa su santo como vamos a ponerle, todos, (...) el que quería hacer algo lo iba a la Municipalidad, eh hacían proyectos con FONDEVE, cosas así” (Vecino de Rodelillo). Sumado a lo anterior, los liderazgos eran excluyentes, donde la mayoría intentaba controlar la participación de los vecinos del barrio: “(...) eran la mayoría, el 99% eran cacique, es decir, tenían su Junta de Vecinos y solamente ellos los que funcionaban” (Vecino de Rodelillo).

En Porvenir Bajo la desorganización de los vecinos se manifiesta con el desinterés de la gente del Barrio por salir de sus casas a tener una interacción entre sus vecinos: “(...) Lo que pasa es que la gente no se mueve no más po, o sea de su puerta padentro” (Vecina de Porvenir). Otra vecina expresa que las personas de las poblaciones que componen el barrio: “(...) no están ni ahí con nadie” (Vecina de Porvenir).

La excepción a lo anterior, 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” (Vecino de Placilla).

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:

“(...) 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” (Vecina de Placilla).

5.3.2. Durante la implementación de la participación

Para conocer el proceso de participación durante la instalación del QMB a los Barrios y de las propias dinámicas que se instalaron en las localidades, primero es necesario identificar cuales fueron los niveles de participación facilitados por las administraciones públicas vinculadas al programa.

- a) Niveles de participación ciudadana facilitada por el QMB: ¿*empoderamiento* o consulta ciudadana?

Según Hernández Bonilla (2007) el nivel de participación ciudadana dependerá del ámbito espacial intervenido, es decir, 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.

La ventaja de implementar participación ciudadana en los barrios 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 otra más pasiva, lo que 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 se si es participación ciudadana” (Vecino 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” (Vecino de Placilla). Esto es evidente en las decisiones sobre las obras a realizar en el Barrio, donde primaban las consultas en asambleas y en mesas de trabajo.

“(...) 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” (Vecina 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” (Vecina de Rodelillo).

Al observar las entrevistas de Porvenir Bajo, comprobamos lo identificado en los párrafos anteriores: “(...) los proyectos ya venían como listos” (Vecina de Porvenir). La llegada del PQMB a Porvenir se debería no sólo por la alta vulnerabilidad social del Barrio, sino 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 antes de la consulta con los vecinos.

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, pero que durante el desarrollo del programa los niveles facilitados para participar han sido bajos.

b) CVD: conflictos vecinales se mantienen

Como observamos en el punto anterior Placilla representa un caso especial dentro del PQMB, puesto que su historia de organización social mostró sus efectos en los primeros años del establecimiento del CVD, donde, según un dirigente vecinal, participaron cuatro Juntas de Vecinos y alrededor de veinte organizaciones funcionales, lo que resulta un hecho distintivo de la participación de las personas de Placilla.

No obstante, los conflictos relacionados con el proceso de participación en una nueva entidad como es el CVD surgieron con la representatividad de los líderes de dicha entidad. Al respecto, 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, 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.

Dicha 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).

La temática del liderazgo es relevante ya que es mencionada por parte de los técnicos como un argumento para no entregar mayores niveles de participación. Por lo tanto, las características que los entrevistados de Rodelillo adjudican a los líderes tradicionales, vinculadas a la ambición de poder y el individualismo, resultan en el principal obstáculo para que los vecinos participen de forma activa.

5.3.3. Resultados de la participación implementada en los Barrios

Uno de los resultados del proceso participativo que fue nombrado 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” (Vecina de Rodelillo).

Según lo anterior, en Rodelillo existía un déficit de participación, después del proceso implementado por el QMB, se percibe un aumento de la participación de los vecinos y el surgimiento de un 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” (Vecino de Rodelillo).

En el caso de Placilla, el antes y después no tiene una variación significativa. Los dirigentes entrevistados dejan claro que en este Barrio la participación funcionó, que la gente se involucró y que, además, permitió que los dirigentes aprendieran sobre los canales de comunicación con el Estado, como son los fondos de concurso.

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 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” (Vecina de Porvenir).

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 lo que identificamos en el cuarto apartado, que mostraba

que en Porvenir la jefatura de hogar era más femenina que masculina, por ende, en Porvenir las jefas de hogar serían las que presentan mayor participación.

En síntesis, uno de los procesos transversales del PQMB es la participación ciudadana, la que ha generado un remedio para la “Agorafobia Urbana”, concepto que hace referencia el miedo al espacio público y que para el geógrafo y urbanista Jordi Borja es una característica de las ciudades modernas, las que se encuentran segregadas a través de guetos de ricos y pobres, que por medio del automóvil y el hábitat protegido intenta aislarse aún más del espacio público (Borja, J. 1998).

El rol como medicamento de la participación del QMB que permite sanar esta fobia lo identificamos con la posibilidad de reunirse con los vecinos, de conocerse:

(...) gracias a este Programa los podemos conocer con los vecinos, yo me puedo codear 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).

6. Conclusiones

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.

Dentro de este contexto, 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 sólo en reducir el déficit habitacional y dejaban de lado los aspectos cualitativos del devenir urbano. Es así como identificamos que en Chile se ha implementado, a través del PQMB, una innovación en política de vivienda y urbanismo que integra como uno de sus ejes fundamentales a la participación ciudadana.

Bajo este contexto, la presente investigación identifica que a través 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.

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. 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 futura es que la que propone la funcionaria entrevistada, quien plantea que los barrios con pasado participativo tienden, a través del PQMB, a reactivarse en el ámbito organizacional.

El caso de Rodelillo es donde más se presentó una diferencia entre un antes y un después del programa. Su caso llama la atención, ya que a pesar de ser la zona de mayor extensión territorial dentro de los barrios estudiados, es donde el PGS tiene resultados positivos.

Un elemento a considerar es que 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 que se presentaron, tanto en el PGO como en el PGS y que en este estudio identificamos con el liderazgo excluyente de gran parte de los dirigentes vecinales de los tres barrios estudiados.

Ahora bien, a través del estudio comentamos que es necesario hacer una distinción en los resultados del PQMB, sobre todo con la diferencias experimentadas en cada Barrio, es decir, los resultados del programas no sólo dependen de lo ofrecido por el PQMB sino también de las dinámicas de las organizaciones sociales y, en ese sentido, en Porvenir la evaluación es más baja que en Rodelillo y Placilla.

Finalmente, se presentan algunas propuestas, modestas en este caso, para futuras investigaciones o 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 vinculadas al QMB en 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 pueden 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 es uno de los factores determinantes para la motivación o el rechazo por participar 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.

Bibliografía

- 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.
- Americas Quartely. (2012). The Social Inclusion Index. Recuperado el 3 de agosto de 2012, de: http://www.americasquarterly.org/images/images_spring2012-charticle/Spring_2012_Charticle.pdf
- Boeninger, E. (2007). Políticas Públicas en Democracia: Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006. Santiago de Chile: Uqbar Editores.
- 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, Nº 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, nº27. 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.
- 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_notas/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 Gilaradio, 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.