

Procesos participativos en el espacio público

Análisis y evaluación de dos casos en Santiago de Chile

Participation processes in the public space
Analysis and evaluation of two cases in Santiago de Chile

Francisco San Martín Ide † DOI: 10.20868/uf.2018.13.3804

Fecha de superación del Tribunal Fin de Máster: 30.01.2018
Tutor: Agustín Hernández Aja

Resumen

Durante los últimos años, la participación ciudadana en proyectos de espacio público en Santiago ha tenido un impacto significativo en la dimensión técnica y política de la gestión urbana local. Muchos de estos procesos han sido complejos y difíciles de implementar, amplificando tensiones y disputas entre los distintos colectivos que participan en el territorio. Las posibles razones que explican esta situación están relacionadas con la falta de conocimiento y la infravaloración de otras variables involucradas en estas dinámicas. Tomando como referencia dos proyectos urbanos -“Museo Humano Parque San Borja” y “Mejoramiento Calle Santo Domingo”-, se propone un análisis de los procesos de participación mediante la utilización de un instrumento de evaluación multi-variable, diseñado a partir de los documentos Nueva Agenda Urbana y Plan de Desarrollo Comunal de Santiago. Este análisis permitirá determinar el grado de satisfacción del proceso según el cumplimiento de las variables utilizadas en la evaluación; comparar ambos procesos según cada área y sub-área examinada; identificar desequilibrios en la implementación y puntos de conflicto. En conclusión, se observa que estas dinámicas deben comprenderse bajo condiciones de incertidumbre y de disputa, avanzar hacia una participación transformadora y asumirse como un proceso dialéctico.

Palabras clave

Participación ciudadana, espacio público, nueva agenda urbana, dialéctica de la participación.

Abstract

During the last years, citizen participation in public space projects in Santiago had significantly impacted the technical and political dimensions of the local urban management. Many of these processes have been complex and difficult to implement, amplifying tensions and disputes between the different social groups that participate in the territory. Potential reasons explaining this situation are related to the lack of knowledge and undervaluation of other variables involved in these dynamics. Taking as reference two urban projects, -“Museo Humano Parque San Borja” and “Mejoramiento Calle Santo Domingo”-, an analysis of the participation's process is proposed using an evaluation tool, which was designed with several variables according to the New Urban Agenda and Santiago Communal Development Plan. This analysis will allow us to determine the degree of satisfaction of the process, according to the compliance of the variables used in the evaluation; to compare both processes according to each area and sub-area examined and; to identify imbalances in the implementation and conflict points. In conclusion, it is observed that these dynamics must be understood under conditions of uncertainty and dispute, proceed towards a transformative participation and be assumed as a dialectical process.

Keywords

Citizen participation, public space, new urban agenda, dialectic of participation.

† Francisco San Martín Ide es alumno/a de postgrado del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Superior de Arquitectura. Universidad Politécnica de Madrid, fsanmartinide@gmail.com.

1. Introducción

A partir de la compleja crisis del modelo capitalista neoliberal que se vive hace décadas (Sassen, 2003; Harvey, 2013), se han manifestado también tensiones políticas en los modelos de gobierno democráticos, con un auge evidente de movilizaciones que demandan una implicancia mayor en las decisiones que afectan a la ciudadanía y en la reclamación de los derechos sociales. Emerge con fuerza el desafío de una democracia abierta a la participación, donde el ciudadano que no ostenta cargos de representación pueda ser parte de determinaciones políticas de manera directa (Borja, 2003). La comuna de Santiago de Chile no está ajena a estos procesos. Espacio urbano históricamente tensionado por su condición de centralidad, donde se contraponen y expresan diversos intereses, emerge la participación como una bandera de lucha desde sus barrios y como una alternativa innovadora para la gestión municipal de las demandas sociales. Especialmente interesante es el periodo entre los años 2013 y 2016, con un compromiso manifiesto pro-participación por parte de la alcaldesa, llevando a cabo una batería importante de actuaciones en el espacio público de distintas escalas y tipologías, generando instrumentos funcionales a la participación ciudadana.

No obstante, los modelos de participación se presentan de manera puntual, desvinculados de un proceso de transformación superior, que pudiese trazar líneas estratégicas de desarrollo urbano de la comuna: cada cual tiene su propio mecanismo y/o metodología, cuestión que complejiza aún más las condiciones para incorporar a los ciudadanos en la toma de decisiones en dichas iniciativas. Debido a esto, habría que poner en entredicho la incidencia real y transformadora que tiene la participación ciudadana en los proyectos de intervención del espacio público, producto de la existencia de procesos paralelos que replican funciones y que se contradicen, desgastan y saturan a los actores locales; a lo anterior se suma la escasa incidencia en las primeras etapas de dichos proyectos, lo que deriva en un cuestionamiento hacia la iniciativa, a su necesidad y urgencia de ejecución. Finalmente, la declaración de buenas intenciones se enfrenta a la dificultad de implantación de los modelos participativos en territorios con procesos y dinámicas complejas, poco conocidas y con un alto grado de incertidumbre, lo que amplifica tensiones y disputas de intereses de distintos colectivos.

Se derivan entonces las siguientes interrogantes: ¿Son suficientes, y eficientes los mecanismos de participación desarrollados por la Municipalidad de Santiago durante el período 2013-2016? ¿Dichos modelos tuvieron éxito, obteniendo resultados satisfactorios, tanto para la Municipalidad como para la ciudadanía, cumpliendo con las expectativas iniciales? Por otro lado, respecto al análisis relativo de los modelos de participación: ¿Existen distintos grados, profundidades, amplitudes y temporalidades de la participación entre distintos proyectos? Finalmente una tercera vía apunta a la implantación de los modelos de participación: ¿Las instituciones públicas son conscientes de la incidencia de los procesos de participación, asumiendo las incertidumbres, contradicciones, complejidades y cesión de poder que esto comporta?

En consecuencia, el objetivo de la investigación es evaluar los procesos y mecanismos participativos implementados por la Municipalidad de Santiago entre los años 2013-2016, del que se desprenden los siguientes objetivos operativos: [1] Definir un estándar de análisis a partir de la revisión de documentos institucionales –Nueva Agenda Urbana y Plan de Desarrollo Comunal de Santiago- desde la perspectiva de la participación ciudadana, [2] examinar los procesos de participación de dos casos de estudios: Proyecto Museo Humano Parque San Borja y Eje Santo Domingo, [3] evaluar los procesos de ambos casos de estudio mediante una matriz de análisis e [4] identificar puntos de conflicto y desajustes entre los modelos de participación concebidos desde la institucionalidad y su aplicación en el territorio.

2. Marco teórico

Seguramente uno de los pensadores más importantes del espacio es Henri Lefebvre. Afirma ante todo que el «espacio (social) es un producto (social)» (Lefebvre, 1974:86). Esta hipótesis defendida en «*La production de l'espace*», es sin duda categórica, y va más allá, aseverando que cada sociedad produce su propio espacio. Ciertamente que el espacio en la sociedad contemporánea «se produce y reproduce en contacto con las fuerzas productivas (y las relaciones de producción)» (Lefebvre, 1974:133). Respecto al capitalismo –o neocapitalismo- lo interpreta a partir de la existencia de la reproducción social mediante tres niveles. Estos son la reproducción biológica –familia-, reproducción de la fuerza de trabajo –clase obrera- y la reproducción de las relaciones sociales de producción. Esto deriva finalmente en una tríada conceptual, seguramente el aporte más notable de este texto, que se sintetiza en la *práctica espacial*, la cual engloba producción y reproducción; las *representaciones del espacio*, donde se abarcan las relaciones de poder, de orden y de control; y los *espacios de representación*, como representaciones simbólicas e imaginarios relacionados con la vida cotidiana, o lo que más adelante definirá como espacio *percibido*, espacio *concebido* y espacio *vivido* (Lefebvre, 1974). Es interesante esto tanto en su lucidez como radicalidad, poniendo en tensión por ejemplo el concepto de obra, entendido como algo único e irrepetible, con el de producto, pero reconociendo que esta distinción es cada vez más borrosa.

Respecto al *Derecho a la Ciudad*, es nuevamente Lefebvre (1968) quien acuña este concepto, a partir de la constatación que la ciudad ha transitado de ser una obra –y por lo tanto con valor de uso- a un producto en la industrialización y neocapitalismo –valor de cambio-, y por consiguiente, la mercantilización de la misma. Este cambio es esencial en la pérdida de los valores fundamentales que subyacen en la vida urbana. La distinción respecto a lo anterior, y que pavimenta posteriormente la reivindicación de la vida urbana como un derecho, la plantea arguyendo que la «ciudad y la realidad urbana son reveladoras del valor de uso. El valor de cambio, la generalización de la mercancía a través de la industrialización, tienden a destruir (subordinándolas) la ciudad y la realidad urbana...» (Lefebvre, 1968:26). Tomando ahora a otros autores que han continuado el legado de Henri Lefebvre, como es el caso de David Harvey (2013), este plantea el *Derecho a la Ciudad* como un concepto que va más allá de reclamos particulares para acceso a determinados recursos, sino que es el derecho colectivo a la reinención de la ciudad que deseamos y aspiramos.

Finalmente sobre *participación*, una definición operativa la da Sherry Arnstein (1969) en su ampliamente difundido artículo «*A ladder of citizen participation*». La define como la redistribución de poder (poder ciudadano) que habilita a los ciudadanos desposeídos, actualmente excluidos de los procesos económicos y políticos, para ser incluidos en el futuro. Advierte también la existencia de una diferencia crítica entre un ritual vacío de participación y tener el poder real necesario para afectar el resultado de un proceso (Arnstein, 1969). Plantea a su vez que cuenta con distintos niveles: [1] manipulación y [2] terapia; escalones que hacen creer que existe participación efectiva. [3] Información, [4] consulta y [5] apaciguamiento o conciliación; en estos existe un grado de simbolismo, que permite ser escuchados y a la vez escuchar, pero no hay ninguna incidencia real en las decisiones que se tomen. [6] Asociación, [7] poder delegado y [8] control ciudadano; los últimos tres peldaños son grados de poder ciudadano, en los que existe en primera instancia una posibilidad de negociar, luego una mayoría para la toma de decisiones y finalmente el control total de las decisiones.

Samuel Paul (1987) en cambio, define la participación en cuatro niveles. [1] Intercambio de información, como el nivel de menor intensidad; [2] consulta, en cuestiones claves del proyecto en todas sus fases; [3] toma de decisiones, sobre todo referido al diseño del proyecto y su

implementación e [4] iniciación de acciones, cuando los beneficiarios toman la iniciativa de manera proactiva. Particularmente interesante es lo que señala Sarah C. White (1996) al elaborar una matriz que diferencia las formas de participación, los intereses *top-down*, los intereses *bottom-up* y finalmente la función que cumple cada una de dichas formas de participación. Así es como define las formas como *nominal*, *instrumental*, *representativa* y *transformadora*.



Figura 1. Esquema síntesis de participación ciudadana. Fuente: Elaboración propia en base a MINVU.

3. Metodología

Selección casos de estudio

Se ha optado por definir como espacio de análisis la comuna de Santiago y como horizonte temporal los años 2013-2016. La definición de este y no otro dice relación con el interés y relevancia de la investigación, más que con asuntos exclusivamente metodológicos. Es especialmente sugerente indagar en la efectiva aplicación de nuevas lógicas de democracia en los gobiernos locales, especialmente en el municipio de Santiago, que en aquel periodo suscribió a la Red de Alcaldías Pro Participación¹. Se han escogido como casos de estudio el proyecto *Mejoramiento calle Santo Domingo* del Programa «Quiero mi Barrio» del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y el *Museo Humano Parque San Borja* principalmente porque ambos casos tratan de una intervención en el espacio público, han incorporado procesos de participación ciudadana, pero han tenido problemas en su implementación, diferenciándose en sus modelos de participación correspondientes a distintas instituciones públicas.

Documentos analizados: NAU y PLADECO

Se trata de la sistematización de dos documentos de carácter oficial, y por lo tanto con alto grado de validación, en los cuales aparecen indicaciones y menciones sobre la participación ciudadana en el espacio urbano. Como se ha dicho, los documentos en cuestión son la Nueva Agenda Urbana (ONU, 2017) y el Plan de Desarrollo Comunal de Santiago 2014-2020 «PLADECO» (Municipalidad de Santiago, 2014).

La NAU se trata de un documento rector del año 2017 que se aprobó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III. Cumple el rol de declaración de principios, de consenso a nivel mundial y con miras a generar pautas para el desarrollo de políticas urbanas y territoriales en todas las escalas y ámbitos. Dicta una serie de instrucciones que en el marco de la participación ciudadana llega hasta los gobiernos locales.

¹ Red constituida el 2012 por municipios de la Región Metropolitana, generando un compromiso expreso de fortalecer la participación ciudadana en sus mandatos, proponiendo una innovación en la gestión municipal e incluyendo a vecinas y vecinos en las decisiones (Fernández Prajoux, 2015).

El Plan de Desarrollo Comunal 2014-2020 por otro lado, es uno de los documentos de planificación comunal definido por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley N° 18.695, 2006), en este caso elaborado por la Municipalidad de Santiago. Tiene la característica de ser operativo, recoge las problemáticas locales y tiene un tiempo de vigencia determinado. Ha sido elaborado a partir de una serie de insumos, entre los que se cuentan el PLADECO predecesor, encuestas, catastros, cabildos y talleres. Reconoce las condiciones particulares de la comuna de Santiago, por lo que identifica las posibilidades y dificultades a las que se enfrenta. Su objetivo es definir acciones concretas a realizarse en el periodo para el que fue elaborado.

Cabe hacer notar que ambos documentos, el objetivo central de su contenido no es la participación ciudadana en el espacio urbano, y menos aún son instrumentos de evaluación de esta, por lo tanto la intención es realizar una extracción e interpretación de lo que en ellos se insinúa para fijar el estándar de cumplimiento y evaluar los casos de estudio.

Elaboración de variables y matriz de análisis

Las variables construidas a partir de los citados documentos se agrupan entre ellas según temáticas afines -y dentro de estas a su vez, agrupadas en sub-ítems-, lo que permite diseñar una matriz apta para originar resultados pormenorizados y de mayor riqueza. Del universo total de variables preliminares, el criterio esencial que se utilizó fue un ordenamiento desde aquellas que apuntan a cuestiones de orden más teórico, hasta las de carácter más específico y práctico. De este modo, la matriz queda estructurada sobre tres áreas:

[A] Aspectos generales, en las que se incorporan sub-ítems ordenados según trascendencia y de lo general a lo particular, como [1] el derecho a la ciudad como el concepto más amplio; [2] principios de la participación, donde se incorporan todas aquellas menciones genéricas y con carácter de postulado; [3] características de la participación, donde se incluyen aquellas variables que detallan los alcances que debe tener; y finalmente [4] etapas de la participación, apuntando a las distintas fases de una iniciativa (desde su formulación hasta el seguimiento).

[B] Formas de participación, en las que se incluyen los sub-ítems ordenados según profundidad de participación, partiendo por [5] transparencia, como condición previa y requisito mínimo para la participación; [6] información y comunicación, como una primera forma de participación sin capacidad de decisión -primer escalón de Paul (1987)-; y [7] toma de decisiones, donde se incluyen aquellas variables en que la comunidad tiene algún grado de incidencia en la materialización del proyecto, desde la incorporación de la opinión en la iniciativa, hasta producción social del hábitat -cuarto escalón de Samuel Paul-.

[C] Multidimensionalidad, como cuestiones particulares y específicas de los procesos participativos, donde están los sub-ítems agrupados en [8] espacios públicos como expresión de lo ambiental; [9] tejido social, que incluye variables que van desde el restablecimiento de confianzas en la comunidad, hasta el fortalecimiento del tejido social; [10] economía, como la segregación, gentrificación y desarrollo económico local; y [11] cultura local, patrimonio e identidad, agrupadas aquellas variables que van desde la participación de la comunidad en la promoción del patrimonio cultural, hasta considerar el patrimonio como fortalecedor de la participación.

Finalmente se debe hacer especial hincapié en que esta sistematización y ordenamiento cuenta también con la elaboración de variables que están exclusivamente presentes y/o mencionadas en la NAU, otras que por el contrario surgen sólo del PLADECO y finalmente un tercer grupo de variables que aparecen en ambos. Tal es el caso de los sub-ítems *tejido social* y *economía*, que son exclusivas de un solo documento (ver Anexo I).

Análisis de procesos participativos

Para el análisis, se hace una revisión documental producida principalmente por las instituciones públicas y también otras complementarias a la que se ha podido tener acceso. Esta documentación se refiere a una importante cantidad de actas de audiencias y reuniones, actas de asistencia, cartas, informes técnicos y presentaciones tanto de la Municipalidad de Santiago como del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, boletines informativos, sitios web, recortes de prensa y otros.

Valoración cualitativa de los procesos participativos

La valoración que se realiza es de carácter cualitativa y establece tres niveles para cada una de las variables evaluadas: *ausente*, *presencia débil* y *muy presente*. Los resultados se muestran en gráficos que marcan la valoración con colores rojo, amarillo y verde, agrupando las variables por sub-ítems, y cada uno con gráficos complementarios que distinguen aquellas variables que han sido extraídas de la NAU y del PLADECO (ver Anexo II). La metodología diseñada no contempla diferencias de ponderación entre las variables, puesto que no es el fin de la herramienta hacer una comparación matemática entre los proyectos ni hacer una evaluación definitiva y cerrada. Sin embargo, esta salvedad hay que tenerla presente, ya que se corre el riesgo de minusvalorar o sobrevalorar variables, marcando una tendencia equivocada. Por consiguiente, los valores totales de la evaluación no determinarán en ningún caso si un proceso fue mejor o peor según la diferencia aritmética de su puntuación, y más bien se hacen análisis relativos al proceso mismo y a la comparación por temáticas o sub-ítems.

Luego de la reconstrucción de los procesos participativos, se realiza un análisis respecto a la implementación del modelo de participación en contraposición con la sustantividad territorial, encontrando los desajustes del proceso. Esta identificación del conflicto es ineluctable para plantear las reflexiones finales acerca de la participación, tanto a nivel de la discusión técnico-política plasmada en la NAU y el PLADECO, como las acciones llevadas a cabo por la Municipalidad de Santiago. Se reconstituyen los procesos participativos, haciendo una lectura relacional de los distintos hitos y una posible interpretación de estos en tres niveles: **[a]** modelo de participación municipal, **[b]** modelo de participación del proyecto de espacio público, **[c]** emergencia de dinámicas vecinales que inciden en el desarrollo del proyecto.

4. Caso de estudio: Museo Humano Parque San Borja

Se emplaza en el Parque San Borja, espacio público muy cercano al casco histórico de Santiago, Plaza Baquedano y la Avenida Alameda Libertador Bernardo O'Higgins, lugares de gran relevancia histórica, cultural y económica. Es el corazón del complejo urbano llamado Remodelación San Borja, constituido por una serie de torres de apartamentos, pasarelas, plazas públicas y jardines, edificado a principios de la década del año 1970. Se trata de la construcción de un museo que albergará las obras del escultor chileno Mario Irarrázabal. En las bases de licitación del diseño, que considera un total de 49.000 m² aproximadamente, se plantea que el proyecto:

...busca mejorar y recuperar el Parque San Borja generando un renovado espacio público para Santiago, mediante el diseño de un parque abierto, en el que entre pavimentos, prados y senderos se emplazarán las esculturas en bronce de tamaño mayor y mediano. Se contempla que las esculturas pequeñas se dispongan en un espacio cerrado (pabellón), con una transparencia tal que sea atractivo para el usuario y visitante del Parque (Municipalidad de Santiago, 2014:4).

Nace como una iniciativa de la Municipalidad de Santiago en conjunto con el artista, con el fin de darle un espacio privilegiado a su vasta obra, así como consolidar y fortalecer un circuito cultural de la comuna, en el que se incluyen otros espacios artístico-culturales del entorno, tales

como el Centro Cultural Gabriela Mistral, Centro Cultural Violeta Parra, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, Centro de Extensión de la Universidad Católica y Centro Arte Alameda.



Figura 2. Proyecto Museo Humano Parque San Borja. Fuente: BBATS+Tirado arquitectos.

Modelo de participación institucional

En primer lugar está el modelo participativo presente en todo el territorio comunal, que se basa en una primera instancia de construcción colectiva de un diagnóstico –bautizado *cabildo territorial*–, que luego deriva en una *mesa barrial*, donde participan los actores claves del territorio de manera permanente, y cuya finalidad es convocar a las organizaciones sociales del barrio para establecer una instancia de diálogo entre ellas y con el municipio, hacer seguimiento de las demandas surgidas en el cabildo, incentivar la participación de los vecinos, generar iniciativas comunitarias y ser un conducto de comunicación directa entre administración local y comunidad. Durante el cabildo, celebrado el 20 de julio del 2013, se mencionaron como principales problemáticas el apoyo a personas en situación de calle, la construcción o mejoramiento de ciclovías, el mejoramiento del espacio público, el mejoramiento de la iluminación en áreas verdes y el mejoramiento del aseo de la vía pública y reciclaje.

Para el proyecto en particular, el modelo de participación es diferente y opera de manera paralela al descrito anteriormente. Se contemplaron seis sesiones informativas sobre el proyecto a lo largo de dos años, que examinaron la creación de las bases licitación para el diseño, la explicación del proyecto y su desarrollo. Una segunda instancia ha sido la solicitud que se le hace a la Junta de Vecinos del Barrio San Borja para que realice indicaciones² respecto al proyecto a desarrollar e incorporarlas a las bases de licitación, publicadas el 3 de junio del 2014. Sumado a lo anterior, la misma Junta de Vecinos designó a un representante de la comunidad para que integre el jurado del concurso de ideas, constituido por un total de nueve representantes de distintas instituciones, quienes evaluaron las propuestas y seleccionaron, de un total de 47, las cinco mejores. Las propuestas seleccionadas desarrollaron el anteproyecto, para adjudicar luego, mediante evaluación de equipo técnico municipal, al equipo ganador. Los representantes de las propuestas finalistas realizaron encuentros con vecinos y vecinas del sector para describirles los anteproyectos. Luego de adjudicado a la oficina BBATS+Tirado el 17 de diciembre del 2014, contempló en el desarrollo del diseño, procesos de participación ciudadana, que se tradujo en reuniones de carácter consultivas, pero no vinculantes.

Proceso participativo

Al tratarse de un modelo que no estimaba una participación temprana ni respondía a demandas sentidas por una parte importante de los vecinos, sumado a que una parte significativa de la comunidad desconoce la iniciativa, surgió una resistencia a ella. Si bien se

² Carta de Consideraciones sobre Proyecto Museo Humano Parque San Borja, efectuada el 06/01/2014, por Cristián Nilo.

consideró la incorporación de la Junta de Vecinos al modelo de participación, lo cierto es que su grado de representatividad en la comunidad fue inferior a las expectativas que se tenían, cuestión que terminó por desbordar el proceso. Incluso las primeras manifestaciones de rechazo a la gestión participativa aparecen de manera formal desde la misma Junta de Vecinos, organización reconocida por la administración como interlocutor válido. Asimismo, la mesa barrial tuvo escasa convocatoria y representatividad de la diversidad de actores que habitan el territorio. Por lo tanto, lo que en un comienzo se ideó como un espacio estratégico de presencia del municipio y de articulación entre la gestión municipal y las demandas vecinales del barrio, se transformó rápidamente en algo testimonial y de escasa repercusión a nivel social y político.

En estas discrepancias con la iniciativa es donde emerge con fuerza en enero de 2015 el movimiento vecinal *Salvemos al Parque*, que se opone al proyecto y que enarbola como uno de sus principios la defensa del parque San Borja, argumentando que el nuevo proyecto atenta contra la conservación de éste y no responde a las principales demandas del barrio. En su declaración pública, señalan que:

...la gestión municipal debe velar por el acercamiento de la comunidad a la cultura, pero respetando el derecho a que todo esto se de en un marco de cooperación conjunta donde debe existir una suerte de co-gestión en temas tan relevantes como es la intervención de un parque comunitario. El dar una participación mínima en la decisión de la ejecución de la obra Parque Museo Humano, significa una indefensión para la comunidad de vecinos que no son legitimados y su poder de decisión es prácticamente nulo (Salvemos el Parque, 2017).

El conflicto escala a tal grado que la Municipalidad se ve en la obligación de replantear el proceso y la vinculación con el territorio y su comunidad. Se conciben una serie de momentos de participación, como el fortalecimiento de la mesa barrial como instancia de vinculación formal entre municipio y comunidad, 25 audiencias para organizaciones y vecinos del barrio en las que puedan expresar sus inquietudes³, una diversidad de medios de comunicación como boletines informativos, afiches, foro digital abierto para la comunicación entre ciudadanos y municipio y la instalación temporal de un *stand* informativo en el Parque San Borja. El objetivo del municipio es hacer una estructura de participación en la que se escuche a la comunidad de manera parcelada y en espacios protegidos, derivar esta re-vinculación con las vecinas y vecinos hacia una *Mesa de Acreditación* de actores del barrio para constituir posteriormente la *Mesa Multiactores* que generará un nuevo diagnóstico. Luego de esto, se conforma un *Panel Técnico Ciudadano* que trabajará en conjunto con el municipio para diseñar el Plan Maestro Integral del barrio.

Pese a todo lo anterior, el contrato con el consultor sigue en vigor y los esfuerzos del municipio van en dirección a recomponer confianzas para dar viabilidad al proyecto a toda costa. El movimiento *Salvemos al Parque* comienza a tener notoriedad y realiza movilizaciones de protesta y un plebiscito autoconvocado el 25 de abril del 2015, en el que participaron 983 votantes, de los cuales 961 manifestaron el rechazo al proyecto (98%). Lo cierto es que tiene un impacto mayor en la comunidad, cuya estrategia comunicacional es más efectiva, efectista y atractiva, generando una importante presión política con el apoyo explícito de dos concejales⁴ de la Municipalidad de Santiago y más de 6.000 firmas, cuestión que debilitó aún más el proceso. Luego que las *Mesas Multiactores* y el *Panel Técnico Ciudadano* sesionaran, se aprobó el proyecto, finalizando el contrato con el consultor en enero de 2016, sin consenso por parte de la comunidad, y se diseña el Plan Maestro Integral del barrio, con la funesta dificultad de que las distintas iniciativas priorizadas no cuentan con fuentes de financiamiento ni plazos. Todo esto

³ Audiencias en barrio San Borja, efectuadas entre el 30/04/2015 y 05/06/2015.

⁴ Véase carta del concejal Felipe Alessandri al diario La Tercera donde reconoce haber votado a favor del proyecto, pero que se ha percatado de la disconformidad que hay en la comunidad con la iniciativa municipal. Fuente: www.latercera.com/noticia/parque-museo-humano-san-borja/

hace que la ejecución del proyecto se dilate en el tiempo, al punto que llega un nuevo periodo electoral donde el alcalde entrante no ha hecho gestiones para reactivar la iniciativa.

Resultados de la evaluación

Se puede distinguir un bajo rendimiento en la temática de *aspectos generales* y un mejor rendimiento en la de *formas de participación* (ver Cuadro 1). Esto demuestra un bajo compromiso del modelo de participación y su posterior desarrollo, con condiciones teóricas de mayor trascendencia respecto a la participación ciudadana. En contraste, hay un mejor desempeño en la segunda temática, debido a la diversidad de mecanismos de participación que pone a disposición el municipio, posterior a la presión ciudadana.

ÁREAS	SUBÍTEMAS	SAN BORJA			
		TOTAL	NAU	PLADECO	
ASPECTOS GENERALES	DERECHO A LA CIUDAD	56%	48%	56%	70%
	PRINCIPIOS DE LA PARTICIPACIÓN	61%		57%	50%
	CARACTERÍSTICAS DE LA PARTICIPACIÓN	58%		38%	63%
	ETAPAS DE PARTICIPACIÓN	17%		17%	0%
FORMAS DE PARTICIPACIÓN	TRANSPARENCIA	50%	57%	42%	67%
	INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN	71%		60%	88%
	TOMA DE DECISIONES	50%		33%	64%
MULTIDIMENSIONALIDAD	ESPACIOS PÚBLICOS	69%	55%	80%	60%
	TEJIDO SOCIAL	57%			57%
	ECONOMÍA	30%		30%	
	CULTURA LOCAL, PATRIMONIO E IDENTIDAD	64%		80%	60%

Cuadro 1. Tabla porcentaje rendimientos. Museo Humano Parque San Borja. Elaboración propia.

En *aspectos generales*, se presenta como particularidad relevante la ausencia de cuatro de las seis *etapas de participación* (ver Anexo V). La inexistencia de participación en las dos etapas iniciales da pistas de los posteriores conflictos que se suscitan en el proceso. Sumado a lo anterior, la inexistencia de mecanismos que aseguren posteriormente la evaluación y el seguimiento o monitoreo de la iniciativa una vez ejecutada, da cuenta de una inclusión muy puntual y parcial de la participación ciudadana, no contemplando el ciclo completo del proyecto.

Respecto a *formas de participación*, destaca el nivel medio –aunque insuficiente– en *transparencia*, y mejores resultados para la *información y comunicación*. Esto último es evidente señal del replanteo que tuvo que realizar el municipio para su revinculación con la comunidad, mediante una batería de acciones que generaran una comunicación fluida y abierta. El caso de la *toma de decisiones* en el proyecto, es un elemento débil en el proceso, principalmente porque no fue pensado desde los habitantes, lo cual, a pesar de responder de manera rápida ante el conflicto, la naturaleza de la inversión sigue siendo la misma, imposibilitando a los vecinos a construir gobernanza o participación activa e inicial en la producción social del hábitat.

En el área de *multidimensionalidad*, el *espacio público* es fundamental, y en este caso la valoración es positiva, puesto que el proceso ha contemplado gran parte de las variables definidas. Al tratarse de un proyecto de parque no es extraño que así sea, sin embargo hay un punto de interés en este aspecto. La variable que asevera que el espacio público pertenece a los ciudadanos en este caso está ausente, al proponer un uso que no ha sido demandado por la comunidad. La dimensión *económica* tiene una mala evaluación puesto que las variables recogidas de la NAU tienen un alto grado de pretensión, y en este caso es dificultosa su presencia. Cabe destacar en la dimensión *cultural* la alta presencia de los aspectos patrimoniales y de identidad en el proceso participativo, sobre todo a partir de la irrupción de la resistencia vecinal al proyecto, alegando la conservación del parque y sus valores socio-culturales, lo que derivó en la emergencia de la memoria y el patrimonio como fundamento.

Catalizadores del conflicto

Como resultado que arroja el análisis de la inserción de los modelos de participación, están las expectativas que hay sobre él. Las del municipio respecto a la participación son las de un requisito más, dentro de las tantas que tiene un proyecto de intervención en el espacio público. Se subestiman las capacidades instaladas en la comunidad habitante del barrio, no se piensa ni estructura la participación en las decisiones fundamentales de la iniciativa, sino más bien como una instancia de validación y resguardo mínimo para dar curso al proyecto.

Como se ha aseverado, en este caso estamos frente a un gobierno local que ha declarado una voluntad categórica hacia la apertura de espacios de participación, situación que evidentemente se transforma en una exigencia legítima por parte de las bases territoriales y que por lo demás el municipio está virtualmente obligado a conceder. Dicho esto, las expectativas de la comunidad habitante de este barrio son ciertamente altas. Estas están determinadas primero por los compromisos del municipio plasmados en el programa de gobierno y, luego del desencadenamiento del conflicto, por la rectificación y voluntad de replantear la iniciativa para volver a las fases iniciales de formulación. Las altas expectativas de la comunidad, en contraposición con las escasas posibilidades de participar de manera significativa en la toma de decisiones es un factor determinante para agudizar sensibilidades y propiciar desavenencias.

Podemos constatar también como catalizador del conflicto la escasa –o más bien nula– participación en las fases iniciales. La imposición en la formulación de una iniciativa ajena a las necesidades del barrio y cuyo modelo de participación inicial tiene un afán primordialmente informativo, es un signo evidente de la prefiguración de la trayectoria del proyecto.

Un tercer factor es la resiliencia del modelo y la capacidad que tiene para afrontar adversidades y modificar actitudes. Cabe destacar el rápido replanteo y reconfiguración de la vinculación del municipio con la comunidad, pero que obedece esencialmente a una voluntad política de resolución del conflicto, poniendo a disposición una importante cantidad de recursos para la gestión de la crisis y de este modo darle viabilidad a la iniciativa. Se asume por lo tanto la importancia que tiene para el gobierno municipal la ejecución del proyecto, y los costos políticos que pudiese significar el escalamiento del conflicto. No obstante, al tratarse de una iniciativa que nace de manera casi exclusiva desde las inquietudes institucionales, ninguna rectificación en el proceso es suficiente para reorientar las divergencias hacia una oportunidad de resolución de la crisis.

Finalmente, en relación al momento en el que se presenta el conflicto, si bien existieron cuestionamientos desde el inicio del proceso, el caso concreto de la irrupción del movimiento vecinal *Salvemos al Parque* se consigue en una etapa avanzada; el proyecto ya cuenta con fases que el municipio ha dado por superadas. Otro aspecto relevante es la actitud que adoptan los movimientos y colectivos vecinales contrarios a la iniciativa. *Salvemos al Parque*, se constituye de manera ágil, con una fuerte campaña comunicacional desplegada en el territorio. Evidentemente que el posicionamiento de dicho movimiento genera fricciones con los colectivos vecinales de mayor data que han participado del proceso. Empero, tal es la fuerza con la que irrumpe, que presenta, en conjunto con la Junta de Vecinos, un Recurso de Protección en contra de la autoridad edilicia, que finalmente fue desestimado por la Corte de Apelaciones. La búsqueda de apoyo en concejales de oposición a la alcaldía es otro síntoma del permanente accionar contrario a la iniciativa, dejando raquítico y tambaleante el proceso.

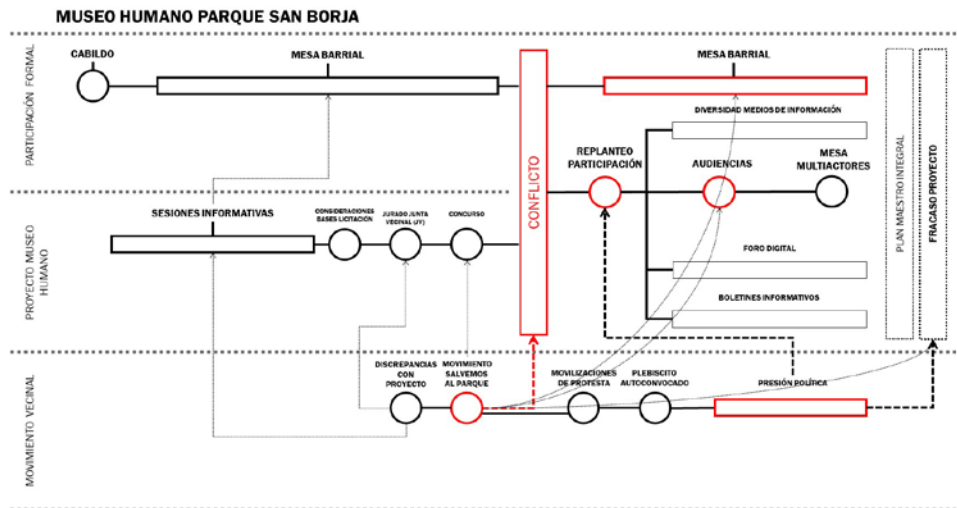


Figura 3. Proceso participativo Museo Parque Humano San Borja. Elaboración propia.

5. Caso de estudio: Mejoramiento calle Santo Domingo

El proyecto se emplaza en una de las principales calles del barrio Yungay, de la comuna de Santiago. Esta vía conecta el centro histórico con la plaza Yungay, espacio público de gran importancia para el barrio. El tramo del proyecto tiene una extensión de diez manzanas (1.040 m de longitud y 23.000 m²) e interviene una zona de valor patrimonial.⁵ Se contempla cambio de luminarias públicas, arbolado y pavimentos, la ampliación de áreas para la circulación del peatón, accesibilidad universal y mejora del estándar de los espacios públicos. Es un proyecto que no modifica estructuralmente las condiciones preexistentes del espacio, considerando además las exigencias que antepone el Consejo de Monumentos Nacionales para su aprobación. Se enmarca dentro del Programa Quiero mi Barrio del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que tiene como función la inclusión de la comunidad en la toma de decisiones de las iniciativas a ejecutar (tanto obras como proyectos de carácter social). Es interesante el hecho que dicho programa fue concebido inicialmente para realizar proyectos de recuperación de barrios de gran vulnerabilidad social del país, sin embargo, en este caso se trata de una innovación de este, que invierte recursos en áreas urbanas centrales deterioradas. El proyecto definitivo entonces proviene de un proceso con una serie de fases que van siendo validadas por representantes de la comunidad, Municipalidad y MINVU. Es así como se elabora un Plan Maestro para el polígono de intervención en el barrio Yungay, que cuenta con diez proyectos estratégicos, pero que finalmente se prioriza el mejoramiento de esta calle mediante votación popular.

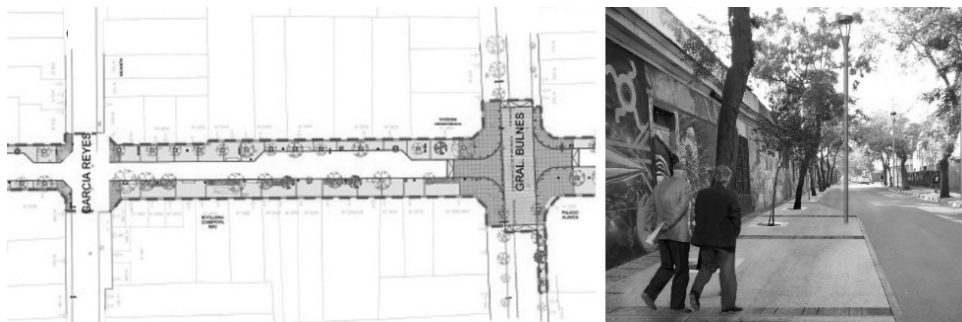


Figura 4. Tramo proyecto Mejoramiento calle Santo Domingo. Fuente: Consultora Crea Espacio.

⁵ Protegida bajo la Ley de Monumentos Nacionales N° 17.288/1970, en la categoría de Zona Típica.

Modelo de participación institucional

Tal como el caso anterior, el modelo de participación municipal consta del *cabildo territorial* que incorpora todo el barrio Yungay y la constitución posterior de la *mesa barrial* que se establece de manera permanente. En el cabildo realizado el 27 de julio del 2013, se priorizaron como principales aspiraciones para el barrio el mejoramiento del aseo, aumento y mejora del control policial, un plan de convivencia con inmigrantes, mejoramiento de las viviendas patrimoniales existentes en el barrio y la erradicación del comercio sexual y venta de drogas. Posterior a la celebración del cabildo, la mesa barrial pierde su *raison d'être*, puesto que se trata de un barrio con tradición de trabajo asociativo y autogestionado, los que prescinden de instancias que puedan burocratizar sus iniciativas locales y de este modo, no se erige como un espacio representativo y articulador entre el territorio y el municipio. Así lo señalan los resultados de la encuesta vecinal del Quiero mi Barrio, ya que el 40% de los encuestados afirma que ellos o alguien de su hogar participa en alguna organización del barrio (Quiero mi Barrio Yungay, 2014).

No obstante, es la implementación del modelo del Programa Quiero mi Barrio la que tiene mayor preponderancia en el territorio. Considera tres fases y en cada una de ellas están presente distintas modalidades de participación según sea el caso. Como hito inaugural se realiza una *jornada de diagnóstico participativo* el día 27 de abril del 2013. Luego se realizan una serie de encuentros diagnósticos focalizados, con la intención de levantar información para construir un diagnóstico compartido desde los vecinos y los técnicos profesionales. En paralelo a este proceso abierto de participación, se inicia el desarrollo de empoderamiento ciudadano y de gobernanza. Esta es la conformación de la organización que será la interlocutora válida entre la comunidad y las instituciones. Se denomina Consejo Vecinal de Desarrollo –CVD- y busca convocar a la mayor cantidad de organizaciones del barrio, representa oficialmente a los vecinos y a las organizaciones sociales que están implicadas en la recuperación del barrio, junto a la Municipalidad de Santiago y el MINVU (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2013). En los estatutos de su constitución como organización comunitaria se señala como objetivo «participar activamente en el desarrollo del Programa de Recuperación de Barrios que implementa en Yungay el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y la Municipalidad de Santiago...» (Consejo Vecinal de Desarrollo, 2013:1). El CVD estará encargado entonces de velar por el cumplimiento del programa y otros compromisos en todas sus fases, llegando incluso hasta la evaluación y desarrollo de la agenda futura, con miras a consolidarse en el barrio y tener una gestión perdurable en el tiempo. Asimismo, el CVD es una organización autónoma, definiendo sus obligaciones, derechos, atribuciones, elecciones internas de la directiva, asambleas, sesiones, quórum y adopción de acuerdos entre otros, mediante los estatutos para su constitución como organización funcional bajo la Ley N° 19.148/1997.

Luego de la fase de diagnóstico, se definen las propuestas para la gestión de obras físicas y sociales, con miras a la cohesión del barrio, mediante seis comisiones vecinales de trabajo. Con las propuestas de obra definidas, se realiza una consulta vecinal los días 1 y 2 de febrero del 2014 entre las seis prioritarias, para determinar dónde se realizará la inversión presupuestaria. Con una cantidad de 259 votos, se decide que la inversión se hará en la calle Santo Domingo. Teniendo las propuestas priorizadas, la definición del proyecto donde se invierten los recursos del Programa, el plan de gestión social y la estrategia comunicacional, se elabora el Plan Maestro del Barrio. El día 4 de abril del 2014 se firma el *Contrato de Barrio* entre las tres partes implicadas: CVD, Municipalidad y MINVU, el cual será fundamental como instrumento de validación de las fases y establece un compromiso de trabajo en conjunto para desarrollar el Plan Maestro. La fase de ejecución del proyecto contempla el diseño de obras adjudicado al estudio de arquitectura “Crea Espacio”, donde se plantean principalmente dos instancias participativas en distintas etapas de definición. La primera son cuatro talleres para elaborar la idea del

proyecto, y la segunda son tres encuentros vecinales de diseño, con una convocatoria acotada a los vecinos afectados directamente. Una vez completado el diseño y validado por las tres partes que suscribieron el contrato de barrio, se inician las obras el día 30 de julio del 2016, donde el modelo de participación tendrá nuevamente dos estratos: el CVD hace gestiones de monitoreo y fiscalización del programa; y además se establece una comisión de obras compuesta por vecinos y por integrantes del CVD que realizará visitas a terreno, en las distintas fases de avance del proyecto. Finalmente hay una etapa de cierre del programa, que incluye un hito público, con la participación de las tres partes implicadas directamente en el compromiso del trabajo conjunto (CVD, Municipalidad y MINVU), la elaboración de una agenda futura y la evaluación del programa.

En síntesis, se puede comprobar que el Programa Quiero mi Barrio estructura un modelo de participación en dos niveles. Uno de ellos es el que lleva a cabo el CVD, como representante de la comunidad validado por las instituciones públicas comprometidas, el cual tiene un rol fiscalizador y de toma de decisiones en todas las fases. La otra es la incorporación de una serie de mecanismos de participación para los vecinos, como talleres, consulta vecinal y encuentros, entre otros (de amplitud de convocatoria relativa según la actividad).

Proceso participativo

El interés de la comunidad por participar de un proceso en el cual ellos van a poder definir en qué se invierte, atrae inicialmente a muchos colectivos y vecinos que ven una oportunidad de ejecución de una inversión pública para el mejoramiento del barrio. Las expectativas preliminares propician una implementación temprana y amplia en el territorio, con resistencias controladas y puntuales. La complejidad a la que se somete este proceso es la existencia de una gran diversidad de organizaciones con distintos intereses, muchas veces contrapuestos, y una tradición asociativa importante, con niveles significativos de acción comunitaria y de autogestión. Así lo expresa el informe del programa, aduciendo que se trata de una:

...comunidad con necesidades y anhelos diferentes a las comunidades tradicionales con que trabaja el Programa. Su capacidad organizativa es diferente y su manera de relacionarse con las instituciones públicas a veces puede ser de otra manera (Quiero mi Barrio Yungay, 2016:25).

Esta condición preexistente genera desajustes del modelo de participación importado desde el Programa Quiero mi Barrio, sobre todo considerando que es genérico y no reconoce necesariamente las singularidades del territorio en cuestión. Disputas anteriores, desconfianzas en el aparato público, intereses particulares, una alta capacidad crítica y experiencia en el ejercicio político a nivel territorial van mermando el accionar del proceso participativo.

Bajo estas condiciones, el momento de mayor conflicto se vive en la conformación del CVD y su posterior elección de directiva el 7 de septiembre del 2013. La definición de una organización como un único interlocutor válido representante de la comunidad para el programa, dificulta la expresión de la diversidad organizacional del barrio, toda vez que la directiva del CVD es la que tendrá mayor control y poder de decisión, sumado a las tensiones internas inmanentes a ella. Se forja aquí el primer gran cisma con la consecuente fuga de una cantidad considerable de organizaciones del barrio, que realizan un trabajo de gran impacto en el territorio. Esto debilita el proceso participativo, generando acciones paralelas en el mismo lugar. Algunas de las organizaciones sociales con presencia en el barrio generan presión política, cuestión que también dificulta el accionar del programa. «...Hubo un quiebre importante con actores comunitarios relevantes en el barrio que originaron una paralización en el desarrollo de acciones del Plan de Gestión Social» (Quiero mi Barrio Yungay, 2016:118). Sin perjuicio de lo anterior, el modelo de participación institucional sigue su rumbo, con la intención de cumplir sus objetivos programáticos y presupuestarios, sus acuerdos iniciales y todas las fases que exige el Programa, ejecutando y finalizando el proyecto.

Resultados de la evaluación

Los resultados dan cuenta de un rendimiento total mejor posicionado que el primer caso de estudio (60%, mientras que el primero obtiene 54%). De todos modos, se ha dicho con anterioridad que esto no es resolutivo ni categórico respecto a la diferencia numérica entre ambos, toda vez que no se contemplan ponderaciones diferenciadas y esto, por lo tanto, sólo puede ser orientativo. En términos generales, se observa un rendimiento muy similar en las tres áreas que componen la matriz de evaluación: *aspectos generales*, *formas de participación* y apenas por debajo *multidimensionalidad* (ver Cuadro 2).

ÁREAS	SUBÍTEMS	SANTO DOMINGO			
		TOTAL	NAU	PLADECO	
ASPECTOS GENERALES	DERECHO A LA CIUDAD	63%	60%	63%	70%
	PRINCIPIOS DE LA PARTICIPACIÓN	61%		57%	70%
	CARACTERÍSTICAS DE LA PARTICIPACIÓN	67%		50%	63%
	ETAPAS DE PARTICIPACIÓN	50%		50%	50%
FORMAS DE PARTICIPACIÓN	TRANSPARENCIA	64%	60%	58%	67%
	INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN	43%		30%	50%
	TOMA DE DECISIONES	73%		83%	71%
MULTIDIMENSIONALIDAD	ESPACIOS PÚBLICOS	69%	58%	70%	70%
	TEJIDO SOCIAL	36%			36%
	ECONOMÍA	40%		40%	
	CULTURA LOCAL, PATRIMONIO E IDENTIDAD	86%		100%	80%

Cuadro 2. Tabla porcentaje rendimientos. Mejoramiento calle Santo Domingo. Elaboración propia.

En *aspectos generales*, es de especial interés el cumplimiento de todas las variables incluidas en el sub-ítem *principios de la participación*, aunque solo dos de ellas tienen presencia importante en el proceso. Por otro lado, en este caso hay un grado de cumplimiento mayor en la presencia de participación en las distintas *etapas*, y específicamente en las correspondientes al diseño y evaluación de la iniciativa, aunque nuevamente no se incorpora en las fases iniciales del proyecto. Esto es señal a destacar, ya que se trata de un modelo participativo que ha considerado la inclusión de la comunidad en el proceso, aunque sigue siendo insuficiente para reconocer esta voluntad en todo el ciclo de la iniciativa (ver Anexo I).

En el caso de *formas de participación*, denota un buen rendimiento en la *toma de decisiones*, siendo particularmente interesante la *integración de la comunidad* y la *producción social del hábitat*. Nuevamente este resultado parece ser expresión fundamental de la característica del modelo del Programa Quiero mi Barrio, el cual mediante mecanismos ya revisados (como el CVD), puede generar procesos de gobernanza urbana y de iniciación de acciones a partir de la comunidad. Por otro lado, es importante señalar que el empoderamiento preexistente de las organizaciones barriales contribuye a que el proceso tienda a abrir mecanismos de participación de co-gestión (bien por reconocimiento por parte del organismo gestor del proyecto de las capacidades instaladas en el territorio; bien por presión política desde los colectivos del barrio).

En cuanto a la *multidimensionalidad* destaca la categoría de *espacio público* y sobre todo la de *cultura local*, obteniendo esta última cercana a un rendimiento perfecto. Esto se debe fundamentalmente a que el programa Quiero mi Barrio tiene dentro de sus ejes transversales de desarrollo el componente de identidad y patrimonio, cuestión que contribuye a que estas variables estén presente en todo el proceso de manera consistente. Por otro lado, debe también considerarse que el barrio Yungay está fuertemente marcado por su dimensión patrimonial, en donde sus vecinos han desarrollado un sentido de pertenencia e identidad con el territorio, amplificado además por la declaración de gran parte del barrio como *Zona Típica* el año 2009. En contraposición, la dimensión económica acusa una debilidad respecto al tratamiento de ésta, cuestión que se replica en el otro caso de estudio revisado.

Catalizadores del conflicto

Respecto a las expectativas por parte de la institución, nos enfrentamos a un fenómeno casi opuesto al anterior, ya que estas son muy altas, puesto que la participación es el *leitmotiv* del Programa Quiero mi Barrio, además de tratarse de un barrio con un bagaje e historial importante de participación e implicación en las decisiones que afectan su entorno. Aunque esto no es garantía de éxito del proceso, ya que la inversión y el modelo de participación predefinido espera tener una validación social substancial y generar un gran impacto en el territorio, fortalecer la cohesión social y la gobernanza urbana, cuestión que en este caso no acontece, al perder fuerzas con los diferentes cismas vividos a lo largo del proceso.

Desde el punto de vista de las comunidades, estamos frente a un territorio con colectivos con un importante capital político y social, cuestión que contribuye al empoderamiento frente a la gestión municipal y abre flancos de negociación y presión. Es así como evidentemente las expectativas son altas, se espera que los procesos sean amplios, abiertos, vinculantes, con una comunicación fluida y transparente y con espacios concretos de deliberación popular. Sumado a lo anterior, estas están sujetas a las particularidades del Programa Quiero mi Barrio, con un modelo participativo probado y mejorado durante más de 8 años, y sobre todo por ser la primera versión de inversión en áreas urbanas centrales.

En relación a los momentos en que se incorpora la participación, es innegable que se considera en todas las fases definidas por el Programa, sin embargo lo cierto es que existe una imposibilidad para decidir cuáles son los límites del área de intervención, los recursos contemplados y las alternativas de inversión de dichos recursos. Tenemos el caso que las mayores preocupaciones que hay en el barrio -según cabildo territorial y diagnóstico del Quiero Mi Barrio- como la seguridad, el narcotráfico y el comercio sexual, y el deterioro de la edificación histórica, no pueden ser sujetos de inversión de manera directa por parte del programa. Por lo tanto, aunque el proceso completo camine sobre terreno llano, la sensación de no estar invirtiendo en las problemáticas prioritarias del barrio propicia desconfianzas, disconformidades, desmotivaciones y disidencias.

Por otro lado, sobre la capacidad de respuesta del modelo, se constata que cuenta con una estructura rígida, con tiempos, requerimientos, recursos y acciones predeterminadas, acotadas y cerradas. Esto lo hace poco resiliente y determina una dificultosa navegación ante el surgimiento de eventos no previsibles, situación que nuevamente concede a la voluntad política la realización de cambios necesarios, si es que el caso lo amerita, y no a las virtudes propias del modelo. En síntesis, el modelo importado no acusa las vicisitudes del territorio, para considerar eventuales modificaciones que pudiesen contribuir a llevar a cabo un proceso más orgánico y en definitiva con mayores posibilidades de éxito. De todos modos, no debiese existir sospecha de aquello, toda vez que las acciones institucionales tienden a ser reacias a los cambios y lentas en su accionar ante modificaciones de contexto.

El conflicto estalla en una fase inicial, incluso antes de la definición de la iniciativa en la que se invirtieron los recursos, condición que da tiempo para que tanto el Municipio como el Ministerio puedan reaccionar. Por otro lado, vemos expresadas diferencias históricas entre los vecinos y colectivos sociales en las primeras fases de la instauración del Programa, pero el momento del quiebre se manifiesta en la definición de la directiva del CVD, que en otras palabras determina quién tendrá la conducción y contará con la representación formal de la comunidad. La inexistencia de mecanismos que pudiesen permitir una modificación estructural del programa y que diera cabida a la diversidad sociopolítica y cultural que hay en el territorio genera el cisma y la posterior fuga de organizaciones. Tenemos entonces, que a diferencia de la actitud adoptada en el primer caso de estudio, aquí vemos que hay un debilitamiento del proceso no por irrupción

impetuosa para bloquear la iniciativa, sino más bien por ausencia de actores claves que podrían contribuir a legitimar socialmente los procesos participativos en el territorio.

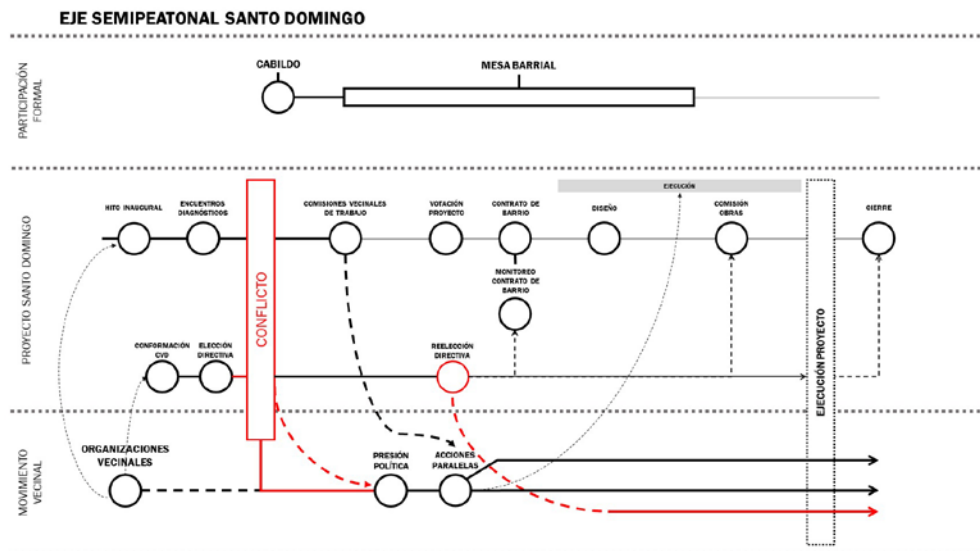


Figura 5. Proceso participativo Mejoramiento calle Santo Domingo. Elaboración propia.

6. Conclusiones

En primer lugar, se puede concluir que los resultados totales expresan un rendimiento deficiente en ambos procesos participativos en el cumplimiento de las variables. Respecto a los documentos utilizados para el estándar de evaluación, el mayor rendimiento del PLADECO por sobre la NAU, se explica por la naturaleza y finalidades de dichos textos. El primero es un instrumento esencialmente operativo, consciente de las capacidades y dificultades que tiene un gobierno local, y el segundo en cambio es una declaración de principios, que por ser amplios y generales, puede avanzar hacia objetivos más ambiciosos. Por otra parte, hay que considerar que el PLADECO es un documento elaborado desde la Municipalidad de Santiago, y por lo tanto, existe un compromiso y voluntad para su cumplimiento.

En el caso de la diferencia de rendimientos entre ambos proyectos, si bien no puede establecerse con certeza la causa de la variación, sí se pueden hacer algunas interpretaciones y avanzar reflexiones (ver Anexo III y IV). En relación a *etapas de participación*, el 17% de rendimiento que marca el primer caso de estudio, en contraposición con el 50% del segundo es indicio de una tendencia clara de cerrar la participación a fases muy determinadas. Es destacable por otro lado el 71% de rendimiento que puntúa *información y comunicación* en el primer caso de estudio, influenciado esencialmente por la diversidad de mecanismos de comunicación que dispuso el municipio luego de la emergencia del conflicto. Asimismo, la diferencia significativa en la *toma de decisiones* entre ambos casos de estudio (50% y 73%) sugiere el contraste de voluntades que tiene cada iniciativa por delegar poder. Finalmente es perentorio destacar el alto rendimiento que obtiene el segundo caso de estudio en *cultura local y patrimonio* (80%), tanto por las condiciones de contexto, como por las condiciones inherentes al Programa. De todos modos, es un sub-ítem que también tiene una alta valoración en el primer caso de estudio, lo que indica la importancia de la construcción del relato del patrimonio, la identidad y la memoria en el proceso. No es de extrañar por tanto que tenga una mejor evaluación el proyecto Mejoramiento calle Santo Domingo, cuestión que no quiere decir que haya sido exitoso. El cumplimiento de todas las variables de la matriz es altamente improbable, pero una buena evaluación sí contribuye a tener mayores posibilidades que acontezca un proceso satisfactorio.

Dinámica de los procesos participativos

Sin perjuicio de las conclusiones preliminares, la matriz de análisis es útil para estimular comparaciones y establecer una imagen general del modelo, pero insuficiente para evaluar en profundidad los procesos participativos. El marco de evaluación entra en conflicto con la praxis de la participación, toda vez que las lógicas institucionales son disímiles a las condiciones de contexto en el proceso; hay una diferencia entre el “*modelo*” idealizado y el “*proceso*” practicado. Requieren analizarse en su dinámica temporal, en sus profundidades y subjetividades, lo cual proporciona una información importante respecto a las dificultades que aparecen en ellos. Pensar la participación efectiva es gobernar con la incertidumbre, con la complejidad de las dinámicas, con flexibilidad y agilidad para responder ante eventos inesperados y asumir la cesión de poder: hay que legitimar el conflicto y abrirse al cambio (Borja, 1987). Por otro lado, asumir la participación en la gestión y producción social del espacio es profundizarla, apuntando hacia ella como un fin y no simplemente como un medio (Moser, 1989), expandirla más allá de las fases particulares de un proyecto, en la búsqueda de creación de capacidades en la ciudadanía y en las instituciones para establecer relaciones de confianza y abrir alternativas de gobernanza. La participación por tanto debe estar pensada en su dimensión transformadora y no instrumental (White, 1996).

Estamos ante la presencia de modelos de participación contruidos desde la institucionalidad que muchas veces replican situaciones ya presentes en el barrio, no se establece una relación mutualista, tienden a la competencia y se debilitan entre ellos. Además de aquello, suscitan un desgaste, confusión y desconfianza en la comunidad, cada cual con mecanismos de participación y objetivos particulares. El caso es que existen dos modelos “oficiales” no dialogantes (el correspondiente al modelo de participación permanente y otro el del proyecto específico). Sumado a lo anterior, existe una tercera línea de desarrollo, cual es la dinámica propia de la participación social del barrio, que va trenzando, tensionando, complejizando y contradiciendo las otras dos anteriores. De este modo, se constata con claridad una concepción del proceso participativo desde la institución de manera lineal y con los estratos claramente demarcados, paralelos entre sí. Esta concepción hegemónica de las instituciones, tecnócratas y políticos, que la sitúa como un mecanismo de inclusión -y legitimación social- unidireccional, rectilíneo y uniforme es una señal de desajustes de los modelos en su implantación.

Hacia una dialéctica de la participación

Existe una dificultad en la lógica presente, tanto en los documentos revisados como en la ejecución del Municipio, ya que se asume el territorio como llano, con una comunidad homogénea, monolítica y dócil. Esto sucede porque dichos modelos realmente ya tienen prefigurado el sendero por el cual se desplaza la iniciativa y no hay espacio posible a la modificación del curso. Hacen un llamado a sumar fuerzas y aumentar el caudal para su legitimación, pero en ningún caso a asumir fuerzas opuestas o perpendiculares a ella, a contemplar que la participación social sea transformadora y defina un nuevo destino. De este modo se interpela a las lógicas de la participación para pensar nuevas formas de abordarla. ¿Estamos en presencia entonces de un proceso dialéctico de la participación? Ciertamente sí, estamos ante la posibilidad de leer estos procesos como una tríada dialéctica. Así como Lefebvre (1974) definiera la tríada del espacio *concebido-vivido-percibido*, respecto a la participación podría señalarse algo equivalente. La participación es *concebida* desde las lógicas dominantes –mas no completamente dominadoras-, donde se representan las relaciones de poder; la participación es *vivida* desde la cotidianeidad de los barrios, representaciones simbólicas aludiendo a la memoria histórica de las reivindicaciones de clase, movimientos de trabajadores y trabajadoras y luchas obreras; y la participación es *percibida* como la práctica misma llevada a cabo e interpretada. El esquema por consiguiente sigue el mismo razonamiento que el del

espacio en tanto producto. Esto es asumir entonces, que la praxis de la participación en ningún caso equivaldrá a la participación diseñada desde las instituciones ni la deseada por la comunidad. ¿La participación entonces es un producto (social)? Si razonamos en la lógica lefebvriana la respuesta es positiva. La participación es producto en tanto está sometida a un proceso de producción. Dicho esto, la participación en una sociedad neocapitalista o capitalista de organizaciones tiene valor de uso, pero también de cambio y por lo tanto transformable en mercancía. Estas reflexiones en definitiva pueden abrir nuevas sendas para interpretar y estudiar la participación ciudadana con la intención de problematizar desde otros enfoques y establecer estrategias metodológicas conducentes hacia nuevos objetivos.

7. Referencias

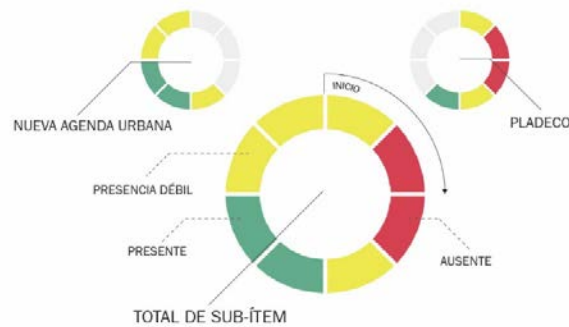
- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*(4), 216-224. doi:10.1080/01944366908977225
- Borja, J. (1987). *Descentralización y participación ciudadana*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Borja, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- Consejo Vecinal de Desarrollo. (2013). *Estatutos organización funcional*. Santiago.
- Fernández Prajoux, V. (2015). *Planificación participativa en la gestión urbana local , identificación de factores claves y nuevas formas de participación*. Tesis doctoral, Madrid.
- Harvey, D. (2008). El derecho a la ciudad. *New left review*, 53, 23-39.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- Lefebvre, H. (1968). *El derecho a la ciudad*. Madrid: Capitán Swing.
- Lefebvre, H. (1974). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.
- Ley N° 18.695. (26 de julio de 2006). Orgánica constitucional de municipalidades. *Diario oficial de la República de Chile*. Santiago, Chile.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2013). *Organización social en el territorio. La experiencia de los Consejos Vecinales de Desarrollo*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Moser, C. O. (1989). Community participation in urban projects in third world. *Progress in planning*, 71-133.
- Municipalidad de Santiago. (2014). *Bases técnicas diseño de arquitectura y desarrollo de proyecto y especialidades Parque Museo Humano*. Santiago.
- Municipalidad de Santiago. (2014). *PLADECO 2014-2020*. Santiago: Municipalidad de Santiago.
- ONU. (2017). *Nueva agenda urbana*.
- Paul, S. (1987). *Community participation in developments projects*. Washington, DC: World Bank.
- Quiero mi Barrio Yungay. (2014). *Informe final fase I Barrio Yungay*. Santiago.
- Quiero mi Barrio Yungay. (2016). *Informe final Fase II Barrio Yungay*. Santiago.
- Salvemos el Parque. (22 de 11 de 2017). *Salvemos el parque San Borja*. Obtenido de <http://salvemoselparquesa.wixsite.com/parquesanborja>
- Sassen, S. (2003). *Contra geografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- White, S. C. (1996). Depoliticising development: The uses and abuses of participation. *Development in Practice*, 6-15. doi:10.1080/0961452961000157564

8. Anexos

Anexo I: Matriz de evaluación. Elaboración propia.

ÁREA / SUB-ÍTEM		VARIABLES	NAU	PLADECC	S BORJA	S DOM
ASPECTOS GENERALES	1 DERECHO A LA CIUDAD	1.1 Ciudad más Igualitaria	X		0	1
		1.2 Ciudad más segura	X	X	2	2
		1.3 Ciudad más sana	X	X	2	1
		1.4 Ciudad más accesible	X	X	1	1
		1.5 Ciudad más asequible	X		1	2
		1.6 Ciudad más resiliente	X		1	0
		1.7 Ciudad con sostenibilidad ambiental	X	X	1	2
		1.8 Ciudad con vivienda digna y adecuada	X	X	1	1
	2 PRINCIPIOS DE LA PARTICIPACIÓN	2.1 Participación plena y efectiva	X		1	1
		2.2 Igualdad de derechos y oportunidades	X	X	0	1
		2.3 Búsqueda del bien común	X	X	1	2
		2.4 Inclusión, no discriminación, violencia y acoso	X	X	1	1
		2.5 Acceso seguro y equitativo para la participación	X		2	1
		2.6 Integración de la diversidad social y cultural		X	1	2
		2.7 Diversificación de los mecanismos y canales de participación		X	2	1
		2.8 Amplitud de la participación	X		2	1
		2.9 Permanencia de la participación	X		1	1
	3 CARACTERÍSTICAS DE LA PARTICIPACIÓN	3.1 Igualdad de género y empoderamiento de la mujer	X		2	2
		3.2 Participación temprana	X		0	1
		3.3 Renovación de liderazgos		X	2	2
		3.4 Contemplar edad y género (niños, jóvenes y adultos mayores)	X	X	1	1
		3.5 Formalización de espacios de participación		X	2	2
		3.6 Focalización en más vulnerables	X	X	0	0
	4 ETAPAS DE PARTICIPACIÓN	4.1 Formulación de proyecto	X		0	0
		4.2 Negociación anticipada y presupuesto	X	X	0	0
		4.3 Diseño del proyecto	X		1	2
4.4 Ejecución del proyecto		X		1	1	
4.5 Evaluación del proyecto		X	X	0	2	
4.6 Seguimiento de la ejecución		X	X	0	1	
FORMAS DE PARTICIPACIÓN	5 TRANSPARENCIA	5.1 Mecanismos financieros transparentes	X		1	1
		5.2 Transparencia en gastos y asignación de recursos	X	X	1	1
		5.3 Instrumentos de control de gasto transparentes y responsables	X		0	0
		5.4 Medidas preventivas de corrupción	X		1	2
		5.5 Gestión pública	X	X	1	1
		5.6 Mecanismos de decisión transparentes	X		1	2
		5.7 Criterios que sustentan decisiones		X	2	2
	6 INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN	6.1 Plataforma y mecanismos de información amplios y diversos	X	X	2	1
		6.2 Plataforma y mecanismos de información permanentes	X		0	1
		6.3 Datos abiertos de fácil acceso y participativos	X		1	0
		6.4 Visibilizar espacios y formas de participación		X	2	2
		6.5 Innovación en canales de información y difusión local		X	2	1
		6.6 Incorporación de TICs en la participación	X		2	1
		6.7 TICs al alcance de todo el público	X	X	1	0
	7 TOMA DE DECISIONES	7.1 Relación entre actividades de participación con toma de decisiones		X	2	2
		7.2 Incorporación de la opinión ciudadana en las distintas etapas		X	1	1
		7.3 Fomento de empoderamiento a todas las personas y comunidades	X		2	1
		7.4 Mecanismos que propicien el empoderamiento	X		0	1
		7.5 Incentivo a la formalización de nuevas organizaciones sociales		X	2	2
		7.6 Fortalecimiento de organizaciones sociales existentes		X	1	0
		7.7 Incentivo a la asociatividad (red de organizaciones sociales)		X	1	1
7.8 Corresponsabilidad y colaboración entre gobs locales, privados y sociedad civil		X	X	2	2	
7.9 Fortalecimiento de la gobernanza urbana		X		0	2	
7.10 Integración de la comunidad en la toma de decisiones		X	X	0	2	
7.11 Producción social del hábitat		X		0	2	
MULTIDIMENSIONALIDAD	8 ESPACIOS PÚBLICOS	8.1 Expresión cultural y participación política	X		1	2
		8.2 Espacios multifuncionales	X		2	1
		8.3 Redes de Espacios Públicos	X	X	2	2
		8.4 Fomento a iniciativas comunitarias	X		2	1
		8.5 Espacios de encuentro e interacción social	X	X	1	1
		8.6 Espacio público pertenece a los ciudadanos		X	0	1
		8.7 Promoción de la participación a través del fomento de prácticas ambientales	X		1	2
		8.8 Barrio como unidad	X		2	1
	9 TEJIDO SOCIAL	9.1 Restablecimiento de confianzas en la ciudadanía		X	0	0
		9.2 Encuentro y conocimiento de la comunidad		X	2	1
		9.3 Colaboración y apoyo mutuo entre habitantes		X	1	1
		9.4 Articulación social		X	1	0
		9.5 Conciencia social vecinal		X	1	1
		9.6 Organizaciones sociales ligadas al barrio		X	2	2
		9.7 Generación de tejido social sólido		X	1	0
	10 ECONOMÍA	10.1 Evitar segregación espacial y socioeconómica, integrando a habitantes en decisiones	X		0	1
		10.2 Evitar la gentrificación	X		0	0
10.3 Fomento al comercio y mercado local		X		1	1	
10.4 Desarrollo económico local, integración, cooperación, coordinación y diálogo		X		1	1	
10.5 Participación en determinar las oportunidades de desarrollo económico urbano		X		1	1	
11 CULTURA LOCAL, PATRIMONIO E IDENTIDAD	11.1 Promoción y visibilización de la multiculturalidad, pluralismo, heterogeneidad	X	X	1	2	
	11.2 Mecanismos de participación apropiados para recoger la heterogeneidad cultural		X	1	1	
	11.3 Comunicación de los beneficios del intercambio cultural para el desarrollo local		X	0	1	
	11.4 Patrimonio y su preservación como estímulo de la participación	X	X	2	2	
	11.5 Sentimiento de pertenencia y de identidad	X	X	2	2	
	11.6 Incorporación de la comunidad en difusión y promoción del patrimonio cultural	X		1	2	
	11.7 Rol del patrimonio en el fortalecimiento de la participación y ejercicio de ciudadanía	X		2	2	

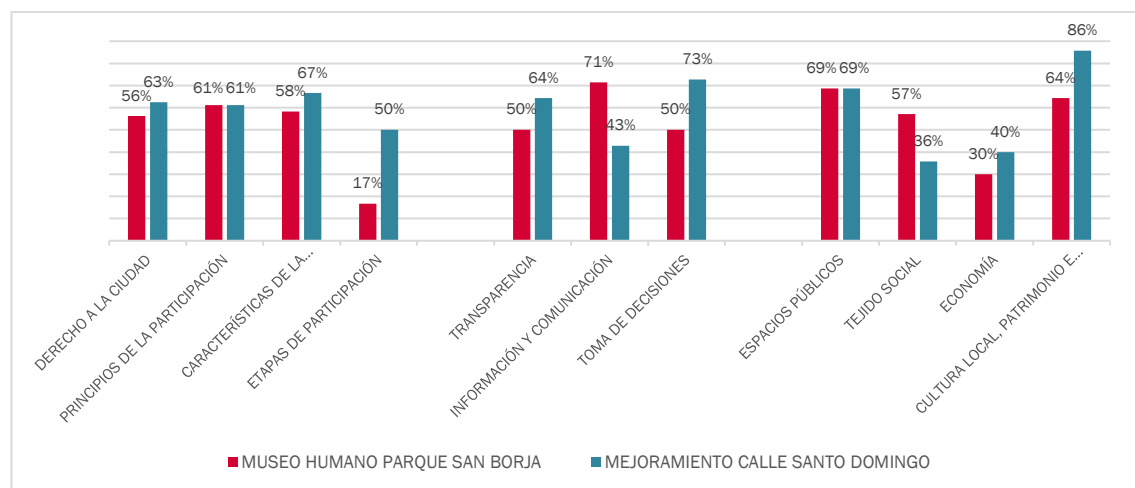
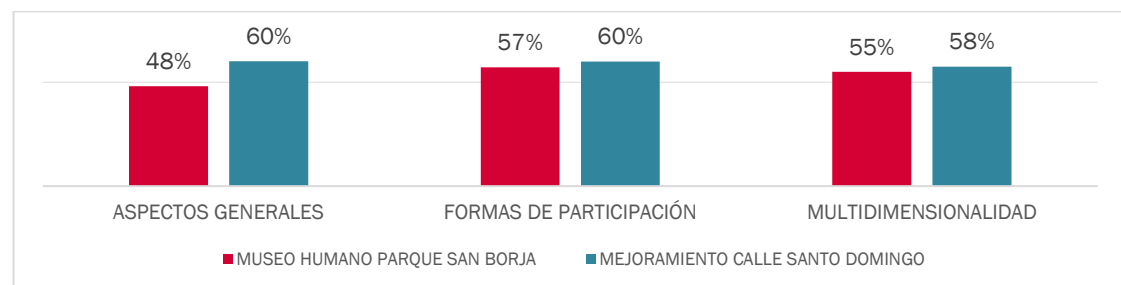
Anexo II: Esquema de lectura de resultados



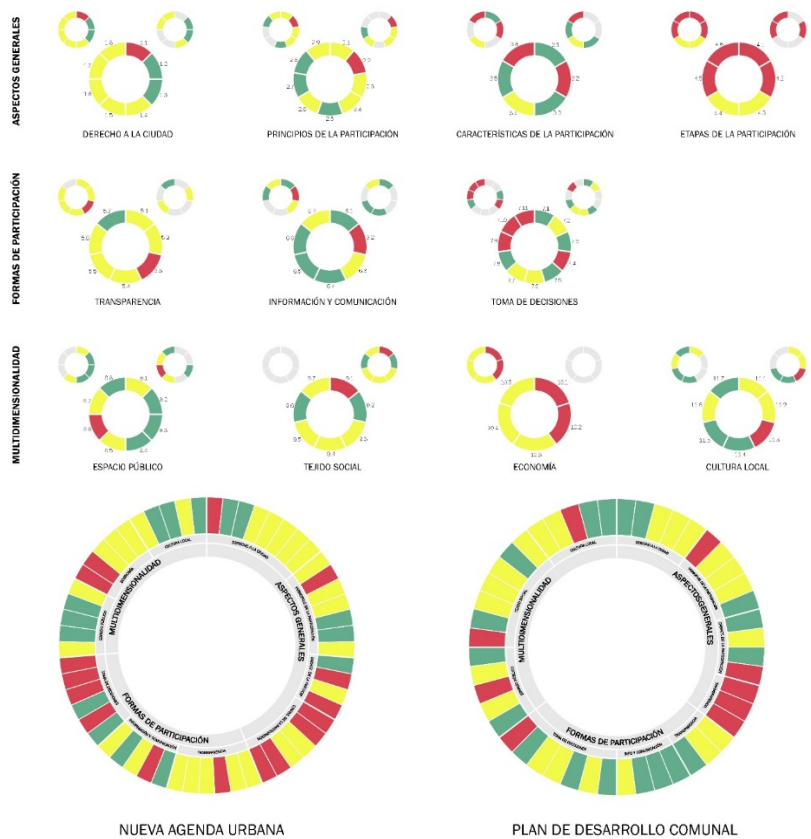
Anexo III: Tabla porcentaje rendimientos Museo Humano Parque San Borja y Mejoramiento calle Santo Domingo. Elaboración propia.

ÁREAS	SUBÍTEMES	SAN BORJA			SANTO DOMINGO				
		TOTAL	NAU	PLADECO	TOTAL	NAU	PLADECO		
ASPECTOS GENERALES	DERECHO A LA CIUDAD	56%	48%	56%	70%	63%	60%	63%	70%
	PRINCIPIOS DE LA PARTICIPACIÓN	61%		57%	50%	61%		57%	70%
	CARACTERÍSTICAS DE LA PARTICIPACIÓN	58%		38%	63%	67%		50%	63%
	ETAPAS DE PARTICIPACIÓN	17%		17%	0%	50%		50%	50%
FORMAS DE PARTICIPACIÓN	TRANSPARENCIA	50%	57%	42%	67%	64%	60%	58%	67%
	INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN	71%		60%	88%	43%		30%	50%
	TOMA DE DECISIONES	50%		33%	64%	73%		83%	71%
MULTIDIMENSIONALIDAD	ESPACIOS PÚBLICOS	69%	55%	80%	60%	69%	58%	70%	70%
	TEJIDO SOCIAL	57%			57%	36%			36%
	ECONOMÍA	30%		30%		40%			40%
	CULTURA LOCAL, PATRIMONIO E IDENTIDAD	64%		80%	60%	86%		100%	80%

Anexo IV: Porcentajes rendimiento por temáticas y sub-ítems Museo Humano Parque San Borja y Mejoramiento calle Santo Domingo. Elaboración propia.



Anexo V: Esquemas resultados evaluación Proyecto Museo Humano Parque San Borja. Elaboración propia.



Anexo VI: Esquemas resultados evaluación Proyecto Mejoramiento Santo Domingo. Elaboración propia.

