



**UNIVERSIDAD
ALBERTO HURTADO**
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

CARRERA DE SOCIOLOGÍA
Departamento de Sociología
Facultad de Ciencias Sociales

Seminario de grado conducente a título de socióloga

Implementación del programa Quiero Mi Barrio: Un análisis sobre las prácticas y su impacto sobre la sostenibilidad social.

(Revista: Persona y sociedad)

Alumna:

María Paz Riquelme Corvalán

Profesor guía:

Pedro Güell

Santiago de Chile, 14 de diciembre de 2020

Implementación del programa “Quiero Mi Barrio”: Un análisis sobre las prácticas y su impacto sobre la sostenibilidad social.

Implementation of “Quiero Mi Barrio”: An analysis of practices and their impact on social sustainability.

RESUMEN

El programa “Quiero Mi Barrio”, orientado a mejorar la calidad de vida de las personas que habitan barrios con problemas de deterioro urbano y vulnerabilidad social, ha construido un modelo inédito de implementación. Ha incidido en el tránsito de una política tradicionalmente centrada en el déficit de vivienda hacia una política de recuperación de barrios, donde la participación ciudadana y el desarrollo local son los protagonistas. Si bien se han realizado diversos estudios y evaluaciones de la sostenibilidad del programa, su implementación no ha sido ampliamente estudiada a partir de las prácticas que en ella se desarrollan y los efectos que estas pueden tener sobre los resultados del programa. Este artículo busca, a través de un enfoque de prácticas, ampliar la comprensión acerca de cómo las prácticas establecidas por los equipos barriales en la implementación, influyen sobre la generación de capacidades sociales que propician la sostenibilidad social de los barrios intervenidos. Se identifican tres tipos de prácticas que aportan a la sostenibilidad de los barrios: prácticas de reciprocidad, prácticas que crean valor y prácticas que generan redes. Asimismo, se revela que existen prácticas que propician el tránsito desde un proceso de implementación funcional a uno significativo.

Palabras claves | *Sostenibilidad, Capital social, prácticas, implementación, barrios.*

ABSTRACT

The program named “Quiero mi Barrio”, aimed at improving the quality of life of people living in vulnerable and at urban decline neighborhoods, has built an unprecedented implementation model. It has moved from a traditionally housing deficit focused policy, towards a neighborhood recovery policy, where citizen participation and local development are the main focus. Although studies and evaluation of the sustainability of the program have been carried out, its implementation has not been widely studied based on the practices that are developed in it and the effects that these may have on the results of the program. This article seeks, through an practice approach, to expand understanding of how the practices established by the neighborhood teams in the implementation influence the generation of social capacities that promote the social sustainability of the intervened neighborhoods. Three types of practices that contribute to the sustainability of neighborhoods are identified: reciprocity practices, value practices and networking practices. Likewise, it is revealed that there are practices that promote the transition from a functional implementation process to a significant one.

Keywords | *Sustainability, Social capital, practices, implementation, neighborhoods.*

INTRODUCCIÓN

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), a través de la creación del programa “Quiero mi Barrio” (PQMB) en el año 2006, ha transitado desde una política tradicionalmente centrada en el déficit de vivienda hacia una política de recuperación de barrios (Bustos, 2012) donde la participación ciudadana y el desarrollo local son los protagonistas. El programa se propuso como objetivo mejorar la calidad de vida de las personas, a través de un proceso participativo de recuperación físico espacial de los barrios en los que ellas habitan. Además de la construcción y mejoramiento de obras, se desarrollan proyectos sociales que buscan potenciar la organización comunitaria y “desarrollar lazos con la institucionalidad local y sectorial” (MINVU, 2008, p.4). De este modo, las consideraciones sobre inequidad urbana en las políticas públicas cambian “el eje de sus preocupaciones desde la vivienda hacia el barrio y su inserción en la ciudad”(CEDEUS, 2019, p.7).

El programa ha sido implementado en más de 600 barrios a lo largo del país, logrando, a lo largo de catorce años, construir un modelo inédito de implementación. Este se desarrolla a partir de la creación de relaciones formales de colaboración con diferentes actores, métodos de trabajo colectivo y establecimiento de servicios comunitarios, entre otros. De esta forma, se ha construido un modelo innovador que ha permitido aprender y adaptar los proyectos a la diversidad de realidades y necesidades de cada barrio. Un ejemplo de aquello ha sido la evolución de algunos énfasis del programa a través de los años, como ocurre con los ejes transversales, guías temáticas que “orientan el trabajo de la implementación y permiten tener una mirada específica del territorio” (MDSF, 2019, p.13). Hoy, estos ejes son: Identidad y patrimonio, medioambiente, seguridad e inclusión. Siendo este último el más reciente.

Existe un consenso acerca de las dificultades que ha enfrentado el programa para definir la selección de los barrios, así como la evaluación de sus resultados (Ulriksen, 2019). Esto se debe a que el entorno y la tipología de los barrios ejercen una gran influencia sobre los efectos que intenta producir el programa, como la cohesión, integración o sostenibilidad; obteniendo resultados desfavorables en el caso de los barrios que poseen mayor vulnerabilidad social (Habiterra, 2009; Bustos, 2012). Asimismo, se han elaborado estudios de evaluación desde la perspectiva de la inversión y eficacia de las políticas públicas, estableciendo que sus resultados, así como los métodos de evaluación han sido insuficientes (DIPRES, 2017; MDSF, 2019). A propósito de esto, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y el Ministerio de Desarrollo Social y Familia han elaborado un *Índice de Deterioro Urbano* que comenzó a aplicarse este año y busca establecer la línea base y “visualizar acciones efectivas de recuperación urbana y social para lograr barrios sostenibles”(INE, 2020).

Si bien se han realizado variados estudios sobre el programa, su implementación no ha sido ampliamente estudiada a partir de las prácticas que se desarrollan en ella y los efectos que estas pueden tener sobre sus resultados. Se ha distinguido la oportunidad de ampliar la comprensión acerca de los componentes que median en la sostenibilidad social del programa a través del estudio de las prácticas establecidas por los equipos barriales en la implementación PQMB. Para efectos de este estudio, se pretende analizar de qué manera los modos de gestión de la implementación influyen sobre aquellas capacidades sociales de las personas que, a su vez, son importantes para el fortalecimiento de la sostenibilidad social del programa. Esto se realizará a través de un análisis de prácticas de implementación en barrios

intervenidos por el PQMB en las regiones de Atacama, Valparaíso y Metropolitana, utilizando como herramienta entrevistas en profundidad a profesionales de equipos barriales, Secretaría Metropolitana de Vivienda y Urbanismo (SEREMI) y MINVU.

EL PROBLEMA DE LA SOSTENIBILIDAD

En los últimos 30 años, la sostenibilidad se ha vuelto uno de los temas más relevantes para la humanidad y el desarrollo de la sociedad en esferas como la ambiental, económica y social. En un comienzo, el término fue definido como un “modelo de desarrollo económico y social basado en el aprovechamiento sistematizado de los recursos naturales a largo plazo” (Sánchez, 2019, p.1) y su condición más importante fue que la satisfacción de las necesidades presentes no debía comprometer la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones.

En la actualidad, existe un extenso uso del término “sostenible”, lo cual ha generado un agotamiento de su acepción inicial (Ávila, 2018), debido a su desarrollo por parte de investigadores de distintas áreas de la ciencia, la economía y las políticas públicas locales e internacionales. Asimismo, ha existido un amplio abordaje del concepto en la literatura, utilizando diferentes traducciones y variables del mismo. De este modo, existen formas de aplicarla en políticas públicas a través de la definición de proyectos o programas que son sostenibles o sustentables como, por ejemplo, plantea Cohen y Martínez (2004): “un programa o proyecto social es sustentable en la medida que exista capacidad instalada (recursos físicos, humanos y financieros) para que los procesos requeridos sean adecuadamente implementados”(p.7). Es sostenible cuando los impactos producidos perduran en el tiempo. O bien, elementos que, en su conjunto, apuntan a un modelo de desarrollo sostenible o sustentable (Cortés & Peña, 2015). Por esta razón, es importante situarse en el marco de una definición que permita observar aquellos elementos que son importantes para los objetivos de este estudio.

DESARROLLO HUMANO SUSTENTABLE Y CAPITAL SOCIAL

A partir de la década de los 90', la ONU, a través de los Informes mundiales de desarrollo humano ha establecido la tesis de que el desarrollo sólo es posible y es sustentable en la medida que la sociedad o los grupos sociales sean los diseñadores y actores de ese proceso (CEPAL, 2001). Esto, en conjunto con las perspectivas cercanas al enfoque “Bottom up” del análisis de Políticas públicas (Mugambwa, 2018), se comenzó a construir una mirada de la sostenibilidad desde la relación sinérgica entre diferentes actores de la sociedad y la acción pública, donde los ciudadanos no son sólo los beneficiarios del desarrollo, sino que los generadores de este.

A partir de 1996, la CEPAL y PNUD en Chile han intentado extender estos esfuerzos, abarcando el asunto del desarrollo a través de la comprensión de sus componentes sociales y su alcance en las políticas públicas, especialmente sobre la importancia del cultivo de las capacidades sociales de las comunidades, la extensión de la democracia y la participación ciudadana en el aumento de la calidad de vida de las personas y el Desarrollo Humano Sustentable. En este sentido, los Informes de Desarrollo Humano (PNUD, 2000, 2009) han

profundizado sobre la importancia del fortalecimiento del capital social como un factor que puede contribuir considerablemente a la sostenibilidad de las intervenciones de las políticas públicas (CEPAL, 2001). El capital social es entendido en estos estudios como el “conjunto de relaciones de confianza social y de cooperación cívica que permiten a la gente organizar acciones colectivas con el fin de lograr objetivos socialmente valorados” (PNUD, 2000, p.55) e, individualmente, como la “participación que un individuo tiene respecto de las redes, legitimidades, normas y orientaciones de una determinada comunidad que constituye así su grupo de referencia inmediato o mediato (CEPAL, 2001, p.12).

Ampliar las capacidades de la persona como sujeto y beneficiario del proceso social sólo tiene sentido si va a la par con un compromiso con el bienestar general, tanto de las generaciones actuales como de las futuras. Esta idea es conceptualizada como un Desarrollo Humano Sustentable. (PNUD, 2000, p.49)

En este sentido, la presencia de capital social implica que las personas de una comunidad estén orientadas por normas tácitas de reciprocidad; compartidas, reconocidas y puestas en práctica. Ellas, a su vez, permiten establecer relaciones de confianza y cooperación en la medida de que cada persona espera recibir un trato similar al que le entrega a los demás (PNUD, 2000). Las relaciones de confianza constituyen un requisito esencial para la generación de capital social. Es necesario que existan relaciones de reciprocidad en las cuales los ciudadanos se reconozcan y establezcan una cercanía sobre la base de lazos de confianza que, “no sólo consolidan la red y posibilita permanencia en el intercambio, sino que legitima la confluencia de esfuerzos en objetivos comunes y sientan la base para la cooperación y el emprendimiento de tareas comunes”(CEPAL, 2001, p.15).

Otro elemento que interviene y propicia la producción de capital social y que, en consecuencia, aporta al desarrollo humano sustentable, es la asociatividad. Este tipo de relación se entiende como la “organización voluntaria y no remunerada de personas o grupos de personas que establecen un vínculo explícito con el fin de conseguir un objetivo común” (PNUD, 2000, p.110). De esta forma, la conformación de relaciones de asociatividad supone la suficiente agencia y participación por parte de las personas que conforman una comunidad, además de la disposición a organizarse por el logro de objetivos colectivos.

Los elementos descritos que componen el capital social son recursos que poseen las personas y los grupos a los que pertenecen y tienen la posibilidad de actualizarse y aumentarse como cualquier otro capital. Esto es clave, puesto que si, como señala la literatura, un elevado “stock” de capital social suele estar asociado a mejores resultados sociales, políticos y económicos (Coleman, 1988; Putman, 1995), entonces el incremento de los componentes del capital social es un factor de sostenibilidad de las políticas. Esto plantea la cuestión acerca de cuáles son los modos en que las prácticas establecidas en la implementación a nivel local de una política podrían incrementar u obstaculizar el desarrollo de esas capacidades. De acuerdo a esta idea, es necesario relevar aquellas “condiciones institucionales que pueden ser desarrolladas por parte del Estado para propiciar el fortalecimiento del capital social, como un elemento que puede contribuir a la sustentabilidad de su intervención” (CEPAL, 2001, p.52) y del programa Quiero Mi Barrio, en el presente caso.

EL BARRIO: LUGAR DONDE NACE Y SE CONSTRUYE COMUNIDAD

Entre las condiciones necesarias para el fortalecimiento del capital social, el PNUD (2000) afirma que establecer aquello que es “común”, levantar aspiraciones colectivas y cultivar relaciones de confianza y asociatividad son elementos fundamentales para el mejoramiento de la calidad de la vida de las personas y las comunidades. En relación a esto, Segovia (2007) plantea que la mayor y mejor convivencia social producida por estas capacidades sociales está vinculada estrechamente a la demanda de apropiación ciudadana y colectiva del espacio público. En el plano de las relaciones sociales, el espacio público tiene una de sus principales fuentes en la vida de los barrios. El barrio constituye el lugar donde los sujetos comparten aspiraciones y construyen identidad en relación con su historia común y su territorio.

El barrio es el lugar más cercano y común de lo público para los habitantes de la ciudad. Es el espacio de encuentro cotidiano, cara a cara, de personas de distintas familias, en particular para los habitantes de bajos ingresos. En el barrio se da una mayor y frecuente comunicación social. Ahí es posible la visibilidad e identidad del sujeto con su comunidad y su territorio. (Segovia & Dascal, 2000)

Las buenas relaciones y confianza entre los vecinos que viven en un barrio propician la apropiación comunitaria del espacio público. La vida de barrio y estrechamiento de lazos comunitarios establecen una conexión colectiva con el lugar. “La experiencia que se da a partir de la reunión entre miembros de un grupo, es la posibilidad de encontrarse con otras personas para participar en actividades colectivas en espacios determinados” (Berroeta & Rodríguez, 2012 en Berroeta et al., 2016, p, 76). Lo anterior, aporta a la valoración de la comunidad y la pertenencia al entorno, como también una alta apropiación e implicación política con el territorio.

Aparte de la recuperación de calidad de vida en la metrópolis, lo que está aquí en juego es la restitución de las certidumbres y confianzas básicas de las personas, tanto en su capacidad de creación y vivencias colectivas, como en el sentimiento de pertenencia a un espacio común donde se funda el sentimiento de un nosotros ciudadano. (Rodríguez & Winchester, 2001, p.138)

De acuerdo a esto, se entiende que el fortalecimiento de capacidades sociales de una sociedad está estrechamente ligada al sentido de pertenencia que desarrolla una comunidad con un espacio común. En este caso, es el barrio el espacio de relación inmediato donde la acción comunitaria se realiza y, al mismo tiempo, cobra sentido. De esta forma, se afirma que es en el barrio el lugar donde “se gestan, recrean y fortalecen los valores y recursos claves para la capacidad de gobierno y un desarrollo humano sustentable”(Segovia & Dascal, 2000, p,9).

En cuanto al concepto de barrio desarrollado por el PQMB, este es definido como “un territorio con límites reconocibles por sus habitantes y vecinos del entorno, conformado por una o varias manzanas censales” (MDSF, 2019, p. 22). El barrio, en este caso, es abordado también como una unidad que contiene elementos identitarios y de pertenencia que se ve reflejado en su configuración. Bustos (2012) señala que el barrio, como lugar de intervención

de las políticas públicas, plantea dificultades que tienen que ver con tensiones que desafían la “tradicional institucionalidad del Estado”(p. 37). El carácter multinivel y multisectorial del territorio requiere apalancar recursos y desarrollar una gobernabilidad que responda a los “contextos físicos, sociales, políticos e institucionales específicos de cada espacio, a fin de conciliar los conflictos de intereses por un bien común”(Glückler, 2019, p.7).

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SOSTENIBILIDAD SOCIAL

Existe un consenso sobre la idea de que todo esfuerzo en pos del desarrollo, para cualquier política pública que pretenda generar un impacto social significativo, necesita la participación activa de la ciudadanía para que esta sea sostenible. “La discusión sobre los temas del desarrollo con contrapartes interesadas o afectadas por los diferentes asuntos, genera una amplia gama de ideas, experiencias y conocimientos que ayudan a tomar mejores caminos” (Segovia y Dascal, 2000, p.25).

Alejandro Escobar (2017) define la participación como el “involucramiento e incidencia que tiene la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, en temas y actividades que se relacionan al desarrollo económico, social y político, así como también su involucramiento en la ejecución de dichas decisiones”(p.103). Si bien esta definición parece adecuada, el autor describe la participación no solo como acción ciudadana, sino como un tiempo y espacio en el que existe una interacción entre actores. Esta manera de entender la participación sugiere analizarla como una “instancia pública de interfase o intermediación” (Escobar, 2017, p.101). De este modo, la participación puede adquirir diferentes formas, de acuerdo a las características particulares de cada proceso, o de acuerdo con los métodos, herramientas o prácticas que se establezcan al momento de establecer dicho intercambio.

Los espacios de participación aportan a la “construcción de mutua confianza, a la vez que otorga transparencia a las decisiones”(Segovia & Dascal, 2000). En este sentido, las instancias de participación de personas que viven en un territorio compartido son esenciales para fortalecer el encuentro de las personas y su implicación, tanto en la toma de decisiones, como en actividades que son efectuadas por los vecinos en beneficio de la comunidad. Esto tiene un efecto directo sobre la gobernabilidad de los territorios que son intervenidos por las políticas públicas (Segovia & Dascal, 2000; PNUD, 2000, 2002, 2009). Asimismo, los procesos de participación eficaz permiten a las partes “conocerse para alcanzar, en el largo plazo, mejores relaciones y disposición a colaborar entre sí” (Segovia & Dascal, 2000, p.25), lo que en el largo plazo permite que las personas se reconozcan dentro de una comunidad autónoma y con la capacidad de gestión.

LA IMPLEMENTACIÓN COMO OBJETO DE ESTUDIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En los últimos años, la implementación ha cobrado importancia en el análisis de políticas públicas. A partir del enfoque de análisis *Bottom up*, varios investigadores han definido este eslabón de la cadena de la producción de políticas públicas como un momento crucial (Dunn, 2017). En este momento es cuando el Estado y la sociedad interactúan, en el cual se concretan

y adaptan los lineamientos establecidos en la formulación y diseño de las políticas públicas. Asimismo, la implementación es definida como un conjunto de actividades heterogéneas que combinan dinámicas internas de las organizaciones y negociaciones externas (Lascoumes & Gales, 2014).

El modelo de *Street-Level Bureaucracy* (SLB) muestra que el tipo de burocracia ejercida en los espacios locales, tales como asistentes sociales o profesionales que aplican las políticas sociales en el territorio, son actores trascendentales para el desarrollo de la implementación, así como su acción es un objeto de análisis importante para comprender lo que este proceso significa (Lipsky, 1978). Esta relevancia radica en que es en la implementación, precisamente en la interacción entre los asistentes sociales y los beneficiarios de las políticas públicas, donde la política social cobra vida (Rice, 2012). Ello es coherente con la mirada microinstitucionalista que propone que a través de las acciones humanas las instituciones se promulgan y se activan. Esto es un elemento importante a considerar, ya que esta propuesta revela el rasgo flexible y mutable de las políticas públicas.

Apoyados en las consideraciones anteriores, se podrían observar en la implementación aquellas acciones a través de las cuales se produce y reproduce el Estado de forma continua y dinámica en la interacción entre las personas, entre funcionarios públicos y ciudadanos (Rice, 2012). No obstante, esta característica presenta una tensión que es necesario abordar. En el momento de la implementación los profesionales a cargo del proceso se ven ante el desafío de establecer un equilibrio entre los elementos programados, que provienen de los marcos normativos y valores centrales de la política y aquellos que son discrecionales, muchas veces a propósito de la adaptación que los contextos locales requieren. Muchas veces esos compromisos nacen del hecho que los actores “respetan y comparten presiones, perciben condiciones de éxito o fracaso, identifican alternativas y formulan compromisos” (Padioleau, 1982 en Lascoumes & Gales, 2014, p.41). Por esta razón, es importante analizar el carácter heterogéneo, cambiante, emergente y, sobre todo, práctico, de los procesos de implementación de programas públicos. Esto permite, a su vez, comprender el “ritmo, dirección y el impacto de la innovación” (Caldwell & Mays, 2012, p.33) de las prácticas establecidas en el proceso de implementación, como intentos de traducir los lineamientos de un programa en el espacio local.

Pero no todo es volátil y relativo en la acción pública. El relativo poder discrecional de los *burócratas de la calle*, como se ha mencionado anteriormente, se traduce también, tanto de modo intencional como no intencional, en el establecimiento de ciertas regularidades prácticas en el proceso de implementación. Lascoumes y Galés (2014) se refieren a las reglas secundarias de aplicación, que son principios prácticos desarrollados por los agentes públicos para ordenar localmente la implementación de los programas. El *microinstitucionalismo*, por su parte, plantea que cuando un patrón de acción particular se estandariza, es decir, se convierte en la respuesta estándar en o para un tipo particular de situación, se puede hablar de la creación de una “institución” (Rice, 2012). De acuerdo a estas perspectivas, para el análisis de políticas públicas, poner la mirada en la implementación implica relevar aquellas formas regulares en las que estos “órdenes locales se despliegan, que son las bases prácticas sobre las cuales se apoyan las políticas públicas para producir los efectos que de hecho producen”. (Lascoumes & Gales, 2014, p.47)

En el caso del programa Quiero Mi Barrio, la implementación cobra especial protagonismo ya que esta se basa en el esfuerzo coordinado a partir de la participación activa de las personas para establecer los modos y proyectos de intervención en cada barrio. De este modo, esta instancia es el corazón del programa y se entiende como un detonante de procesos de recuperación barrial (CEDEUS, 2019). Además, la implementación es concebida por el PQMB como aquel momento en el que se juega su sostenibilidad (MINVU, 2008; CEDEUS, 2019), lo que significa que las intervenciones se proyecten más allá de la implementación del programa.

LA IMPORTANCIA DE LAS PRÁCTICAS

La Teoría de las Prácticas Sociales (TPS) ha cobrado gran importancia en las distintas áreas de la investigación social (Reckwitz, 2002). Incluso, algunos autores han planteado que hoy existe un giro teórico hacia las prácticas (Schatzki et al., 2001). Si bien se han desarrollado diversas definiciones y descripciones acerca de los alcances de este enfoque, para efectos de este estudio se abordarán las prácticas desde la perspectiva heredera de la tradición de la etnometodología y la teoría social de orientación pragmática. Esta comprende lo social enfatizando en la importancia de las situaciones empíricas a partir de las cuales lo social es producido (Schatzki et al. 2001). Asimismo, y en relación con las perspectivas sobre la acción pública nombradas anteriormente, pone especial atención a los procesos que se establecen a escala micro (Caldwell & Mays, 2012), a las interacciones e intercambios que ocurren entre los actores involucrados y a los escenarios en que ellas tienen lugar.

Como guía para la operacionalización del concepto de práctica se ha recogido el modelo propuesto por el Informe de Desarrollo Humano 2009, el cual profundiza teórica y empíricamente sobre los componentes que estructuran las prácticas. Este informe ha definido las prácticas como:

[...] los modos de actuar y de relacionarse que las personas despliegan en espacios concretos de acción. En ellas se articulan las orientaciones y normas generales de la sociedad, las instituciones y las organizaciones, con las motivaciones y aspiraciones particulares de los individuos (PNUD, 2009, p.15).

Se considerarán, entonces, las prácticas como resultado de, por un lado, fuerzas que definen el campo en el que se desarrollan y por otro, el resultado del juego entre estas fuerzas. En cuanto a las fuerzas que la componen, estas son: las instituciones, la subjetividad y el conocimiento práctico (PNUD, 2009). Las instituciones están definidas como el conjunto de reglas formales que definen lo que se debe o no hacer en un espacio de prácticas. En segundo lugar, la subjetividad se entiende como las motivaciones, preferencias, aspiraciones y expectativas con las que cada actor encara una práctica específica, y el conocimiento práctico es el conjunto de mapas de prácticas que guían los cursos de acción individuales, que pueden ser reflexivos o inscritos en el individuo (PNUD, 2009). A través de los *juegos prácticos* (PNUD, 2009) estas categorías se combinan, varían y se transforman, generando diferentes prácticas. Por lo tanto, es en conjunto que cobra sentido para su análisis.

La relevancia que tiene el enfoque de las prácticas al momento de analizar la implementación de una política pública radica en que, por un lado, no han sido suficientemente abordadas y que, por otro, tomarlas en cuenta permite contribuir “a poner en su centro el reconocimiento de que las nuevas dinámicas sociales demandan nuevas maneras de pensar y ejecutar los cambios sociales” (Güell et al., 2009, p.2).

En definitiva, las diversas prácticas de implementación del PQMB están definidas por la diferencial combinación de los componentes discutidos anteriormente. La sostenibilidad se fortalece en la medida en que se desarrolla el capital social y fomenta la apropiación del territorio de las comunidades que habitan los barrios, a través de la participación ciudadana activa. Este trabajo se sitúa en el marco del enfoque de prácticas, que se considera el más adecuado para comprender de mejor forma la trama compleja y diversa de acciones e interacciones que se despliegan en los escenarios de la acción pública y cómo la *manera de hacer las cosas* (PNUD, 2009) establece formas particulares de intervención.

METODOLOGÍA

Este estudio se enmarca dentro de las metodologías de investigación cualitativas, y de acuerdo a este enfoque, la construcción de variables y categorías que se realiza a partir del análisis no buscan establecer relaciones de causa-efecto, sino más bien reconstruir los vínculos de sentido e interacciones que movilizan prácticas, y contribuyen a develar el significado de las acciones y de sus resultados. En este estudio, el objeto de análisis cualitativo son diversos casos de implementación del programa Quiero mi Barrio. Formulado de modo más preciso, su objetivo es: analizar las prácticas y las relaciones que entablan los profesionales encargados de implementar el PQMB en la interacción con las personas habitantes de los barrios intervenidos y el efecto potencial que ellas pueden tener sobre la sustentabilidad del programa en las comunidades donde se implementa. Esto se ha hecho a partir del análisis de entrevistas semi-estructuradas a actores clave de la implementación del programa en diferentes barrios de Chile y de documentos institucionales de carácter normativo y metodológico que orientan sus acciones.

Siguiendo los enfoques de análisis de prácticas del Street-level bureaucracy (Lascombes & Gales, 2014) y del microinstitucionalismo (Rice, 2012) se establece un análisis secuencial, relacional y simbólico de las acciones desarrolladas en el marco del PQMB. Se intentará identificar, por un lado, las regularidades y factores comunes estructuradas por las prácticas y, por otro lado, analizar comparativamente aquellas prácticas particulares en que se expresa la relación entre las normas, valores y lineamientos de nivel macro (Caldwell & Mays, 2012) del programa y el poder discrecional (Rice, 2012) desplegado por los profesionales de los equipos de barrios municipales.

El método que se ha elegido para el análisis del material recolectado es el análisis social del discurso y se utilizan como eje metodológico los presupuestos y guías para el análisis, planteadas por el análisis crítico del discurso (ACD) acuñado por Teun A. Van Dijk (2000). Este método “combina procedimientos de análisis del lenguaje con análisis de los procesos y construcciones de conocimiento, sin limitarse a los aspectos formales de las presentaciones y procesos lingüísticos” (Flick, 2012, p.218), mientras que el análisis crítico de discurso

propone al observador una disposición crítica para el enfrentamiento del material estudiado. De esta manera, se postula como condición, comprometerse activamente con el contenido, temas y fenómenos que se aborden en la investigación.

En este estudio se entiende por discurso no su uso restringido a los aspectos lingüísticos, sino abierto al punto de vista del uso del lenguaje, ligado a la comunicación oral, o bien para la transmisión de creencias. En ese plano su carácter interaccional y social es indisociable. El contexto del discurso aparece como “la estructura de todas las propiedades de la situación social que son pertinentes para la producción o recepción del discurso”. Es por esto que para poder analizar el discurso debemos entenderlo como un todo complejo, que funciona de manera sistemática entre el, otros textos y la sociedad. Los discursos son un eje estructurante de las prácticas. El discurso se asume como “acción social, dentro de un marco de comprensión, comunicación e interacción que a su vez forma parte de estructuras y procesos socioculturales más amplios” (Van Dijk, 2000, p.40). Para la sociología, entonces, el análisis del discurso en estos términos es una herramienta de gran utilidad para comprender los fenómenos sociales.

RECOPIACIÓN DE DATOS Y COMPOSICIÓN DE LA MUESTRA

El estudio constó de una fase cualitativa de levantamiento de información, donde se aplicaron entrevistas en profundidad a profesionales que han trabajado o han supervisado la implementación del programa Quiero Mi Barrio, desde en los niveles macro, meso y micro (Caldwell & Mays, 2012). Se consideró relevante mantener una estructura abierta y flexible en las entrevistas, ya que esta propicia y recoge las maneras de pensar y sentir de las personas entrevistadas, “incluyendo todos los aspectos de profundidad asociados a sus valoraciones, motivaciones, deseos, creencias y esquemas de interpretación que los propios sujetos bajo estudio portan y actualizan durante la interacción de entrevista” (Canales, 2017, p.220).

El muestreo de los casos de implementación del PQMB fue realizado mediante la técnica de muestra en cadena o “bola de nieve” (Hernández et al., 2013), mediante el cual se consultó a informantes clave que, a través de su contacto, permitieron identificar y agregar nuevos participantes.

Las entrevistas fueron realizadas a personas dedicadas al área de barrios en diferentes instituciones ligadas al desarrollo del programa, como el MINVU, SEREMI, municipalidades y consultoras; a través de las cuales se indagó sobre su experiencia y percepción acerca del proceso de implementación en 12 barrios. Asimismo, se recabó información acerca del contexto institucional y las relaciones entre los diferentes actores. Se realizaron en total 8 entrevistas, abordando a 4 profesionales que tienen experiencia directa en 12 barrios, de los cuales 3 corresponden a barrios de la región de Atacama, 2 de la región de Valparaíso y 7 de la región Metropolitana. Asimismo, se realizaron 2 entrevistas a profesionales ligados al área de barrios e inversiones de MINVU y MDSF respectivamente, y 1 entrevista a un profesional experto (Hernández et al., 2013, p.421).

Las entrevistas fueron realizadas virtualmente a través de la plataforma Zoom con la previa entrega de consentimiento informado, basado en los criterios de transparencia, voluntariedad y anonimato en esta investigación. Deben consignarse las dificultades de accesibilidad a las fuentes personales y documentales de información, así como la alteración de los contextos de entrevista debido a las restricciones de movilidad impuestas por el COVID-19.

IMPLEMENTACIÓN DEL PQMB: EL MARCO DE LAS PRÁCTICAS

Las prácticas se enmarcan dentro de una estructura secuencial que se establece en base a las llamadas “Fases de implementación”. Estas etapas se dividen en las fases I, II y III, que corresponden al Diagnóstico, Ejecución y Evaluación, respectivamente. Para efectos de este estudio, se ha estimado añadir una etapa inicial a la cual hacen referencia los entrevistados, que consiste en el momento de *Inserción Territorial*. Esta consiste en la llegada del programa al barrio y el primer acercamiento de los profesionales con los vecinos del barrio adjudicado.

Cuando nosotros llegamos al barrio, lo primero que tenemos que realizar es la primera conexión, la primera mirada que tienen ellos como organizaciones y hablar un poco de qué se trata el programa, quiénes somos nosotros. (P.O, R.M)

Entre las actividades que están comprendidas en este momento de la implementación está la instalación de la *casa barrial*, una sede que se mantiene dentro del barrio durante todo el proceso de implementación y que se convierte en un espacio de conexión entre las personas del barrio y los profesionales. Otras actividades que se intentan realizar en este primer momento son acciones relacionadas a la presentación de las diferentes personas de la implementación con los vecinos, entre las cuales se mencionan: asambleas, reuniones, casa a casa y entrevistas.

El *diagnóstico* correspondiente a la fase I del programa (MINVU, 2008), abarca la aplicación de herramientas de diagnóstico participativo, como *talleres de autodiagnóstico*, *recorridos barriales* y una *encuesta barrial*. Además, se realiza un análisis técnico sobre el estado físico y medioambiental del barrio. Todo esto va conformando un proceso denso de investigación, en paralelo a una intensa interacción con los vecinos que se desarrolla en las instancias de diagnóstico participativo a través de los ejes urbano y social.

Primero se hace una parte del diagnóstico donde los vecinos tienen que conocer a nosotros, nosotros a ellos, cachai, todos los grupos que hay. Y vamos conociendo este barrio, vamos haciendo un diagnóstico tanto social y urbano. Siempre para los dos lados. (C.H, Atacama)

Los profesionales ven esta etapa como un momento significativo de la implementación, ya que representa aquella instancia en la que los vecinos y los diferentes actores involucrados se conocen y participan, aportando sus inquietudes, aspiraciones y necesidades. Además, se establecen instancias de participación vecinal como asambleas, las que varían según el criterio y el contexto organizacional de los actores involucrados en la implementación.

[...] a partir de ese diagnóstico, de esta radiografía que le vamos a tomar al barrio en conjunto, cachai, es cuando ellos realmente se hacen partícipes del programa. [...]

Entonces, la primera fase, la parte del diagnóstico, creo que es una parte como crucial del programa en donde ellos realmente se sienten partícipes y es cuando ya con ellos le damos como el vamos. (C.H, Valparaíso)

El momento de *planificación* se refiere a la parte de la fase I en la cual se proyectan las estrategias de intervención correspondientes al Plan de Gestión de Obras (PGO) y Plan de Gestión Social (PGS). Este proceso consiste en la instancia técnico-participativa en la cual los equipos de barrios de la municipalidad, con la contraparte de MINVU y MDSF, elaboran productos técnicos tales como el Informe de *Diagnóstico Compartido* y el *Plan Maestro*. Las problemáticas identificadas por los equipos y alternativas de proyectos elaboradas en esta etapa son compartidas con la comunidad y son validadas a través de instrumentos frecuentemente consultivos.

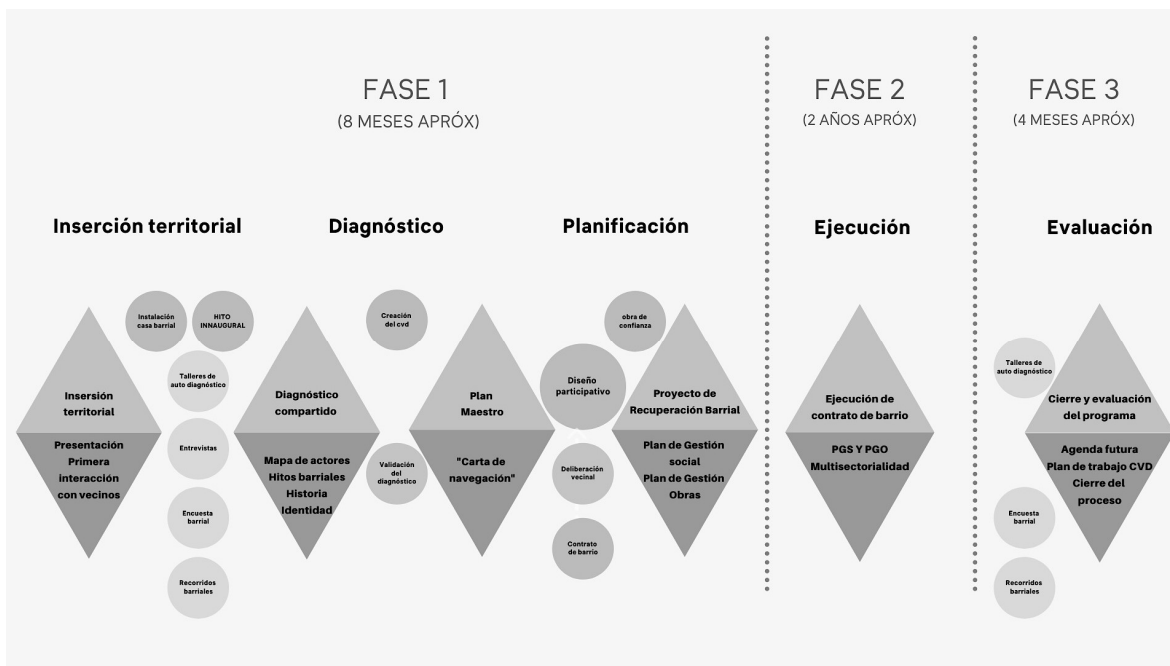
El plan maestro es la carta de navegación que a los vecinos le queda para resguardarse ante cualquier problema. [...] esa es la entidad responsable para que el contrato de barrio realmente se lleve a cabo, como se había validado anteriormente con la Asamblea Vecinal. (C.D, Atacama)

La fase II corresponde a la ejecución de las obras y los proyectos sociales en el barrio. Esta etapa dura aproximadamente dos años, periodo en el cual se intenta acompañar a la comunidad mediante la realización de asambleas periódicas e iniciativas que provienen del PGS. Además, en esta etapa se intenta desarrollar una *estrategia multisectorial* que tiene como objetivo generar coordinaciones con otros actores e inversiones públicas, “potenciando así el impacto del programa” (MDSF, 2019, p. 14).

Finalmente, la fase III corresponde a la *Evaluación* de la intervención. En esta se desarrolla una evaluación a través de herramientas similares a las utilizadas en la fase I, lo cual permite establecer una visión acerca de los resultados inmediatos del programa y el balance que realizan los vecinos acerca del mismo proceso.

En su conjunto, estas etapas se convierten en un marco a partir del cual se desencadenan diferentes acciones, prácticas e interacciones que, según su orden y tipo, conforman combinaciones diferentes en cada barrio. En la figura N°1 se puede observar una estructura secuencial que intenta mostrar las fases del programa, algunos hitos principales de la implementación e instancias participativas que se separan en aquellas que corresponden a herramientas de diagnóstico participativo, instancias de deliberación o validación y diseño participativo.

Figura N°1. Estructura secuencial PQMB



Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas y documentos institucionales (MINVU, 2008; MDSF 2019)

CONSTRUIR PUENTES: PRÁCTICAS DE RECIPROCIDAD

El vínculo que existe entre los equipos barriales y los vecinos es parte de la preocupación constante de los profesionales desde la instalación del programa en el polígono respectivo. Existe la certeza de que para poder sostener la implementación es necesario cuidar ese vínculo manteniendo una disposición abierta, pero prudente, puesto que de esto depende el éxito del proceso. Algunos entrevistados hacen referencia a las dificultades que se presentan al momento de instalarse en los barrios, porque la desconfianza de las personas es patente. Hay consenso respecto de la suspicacia inicial de los vecinos frente a los equipos barriales, que muchas veces son percibidos como representantes del Estado, lo que activa sensibilidades vinculadas a experiencias anteriores, la excesiva burocracia de instituciones gubernamentales, la lejanía o incluso la sensación de abandono.

[...] en el barrio fue súper complejo el lanzamiento del programa. Si bien hubo una buena llegada de casi la mayoría, igual hubo un grupo que no, que no estaba muy conforme. Ahí había, por lo menos en el barrio, un sentimiento de abandono profundo de las autoridades, las instituciones..(C.D, Atacama)

En varios casos, el equipo barrial se ve en la situación de absorber dichas críticas, explícitas o no. Por esta razón, algunos procesos se han visto dificultados, al menos en su fase inicial. Esto implica un gran desafío para las personas que trabajan con los vecinos; en primera instancia, eliminar los prejuicios instalados y desmarcarse de la imagen negativa que posee la población del barrio y segundo, entablar una nueva relación a partir de prácticas que generen confianza. Paula, parte de un equipo barrial municipal de la R.M, cuenta que tuvieron

la experiencia de trabajar en un barrio que no contaba con participación activa de los vecinos ni existía organización formal:

[...]lo que podíamos hacer era compartir experiencias y generar estrategias de trabajo más generales. Salir a la calle a contar de qué se trataba el programa, que ahí estábamos, quién éramos nosotros. Básicamente para poder empezar a generar la confianza, a propósito de que nos íbamos a ver durante cuatro años. Y ahí, en el caso del barrio Juan Pablo II, lo que se hizo fue levantar participación social y participación vecinal desde la misma casa, desde el mismo pasaje[...] la idea era salir a buscarlo, tocarle la puerta. Me acuerdo como si fuera ayer a nosotras dos. Estar en una esquina donde lo que hacíamos era prácticamente convencer durante una hora y media a las personas puerta por puerta. (K.G, R.M)

Este tipo de práctica es un modo de hacer que se repite en las distintas experiencias recabadas. Las estrategias que se generan en un primer momento responden a la necesidad de acceder y “ganarse” la confianza y el interés de las personas del barrio. Las primeras actividades de diagnóstico del programa requieren de una participación mínima de la comunidad para validarse y requiere de información suficiente para generar un análisis que sea pertinente, por lo cual es el deber de los mismos equipos generar esa participación desde el comienzo. Carolina, una profesional parte de una dupla barrial en la región de Valparaíso, explica que existe la idea permanente de que la relación entre los vecinos y el equipo se encuentra en un débil equilibrio y que es imperioso mantenerla de forma propositiva. Se entiende que es un vínculo que se estrecha en la medida de que avanza el tiempo, pero que depende en gran medida de las acciones que se establezcan por parte de los profesionales.

Le dije “por qué nosotros no les entregamos a los vecinos algo” [...] ni siquiera como programa [...] como personas. ¿Y sabes lo que hicimos? En un invernadero que era súper característico de Huasco hicimos un asado. Pero no para hablar del programa. Era un asado como para soltarse un poco más. Y sabes que llegó harta gente. Nosotros nos pusimos con el asado y ellos tenían que llevar una ensaladita no más. Y ahí a los vecinos los ganamos y nos conocieron a nosotros más como personas. No a la dupla que está a cargo de la parte urbana y social. [...] Y sabes que la cantidad de cosas que salieron ahí, en ese almuerzo que tuvimos, fue impresionante. (C.H, Atacama)

Este relato ejemplifica un modo específico en que los equipos barriales se han acercado a los vecinos. Así como estos profesionales, diferentes equipos han decidido extender sus esfuerzos de diferentes formas, a través de prácticas que tienen el objetivo de horizontalizar las relaciones, “bajando” del rol de dupla barrial para abrirse y reconocerse como ciudadanos. Prácticas de reciprocidad que permiten a los *burócratas de la calle* y beneficiarios de las políticas públicas reconocerse, cotidianizar las interacciones y activar vínculos de confianza. Así, un asado, puede convertirse en un momento bisagra.

Otro diagnóstico que suelen hacer los entrevistados es que existe una tensión respecto del flujo de la información y que, por lo tanto, es necesario mantener constante una comunicación entre los equipos y los vecinos, de manera de contener las expectativas de estos, que generalmente exceden las posibilidades del programa. Por un lado, los entrevistados señalan que muchas veces los vecinos se han sentido traicionados por promesas incumplidas hechas

por profesionales de otras reparticiones o actores ligados a la política. Por otro lado, los presupuestos disponibles para la implementación del programa no siempre se transparentan, por lo que existe desconocimiento de los habitantes sobre lo que efectivamente será posible materializar. Esto atentaría, según se indica, contra las relaciones con los vecinos, al generar desconfianzas que alejan temporal o definitivamente a los vecinos. Es de conocimiento general que la información que se entrega a los vecinos es de carácter sensible y que, por lo tanto, es relevante cómo se comunican los objetivos, secuencia y tiempos del programa, así como sus alcances, limitaciones y el papel activo que se espera de los vecinos para la concreción de los proyectos. Todo lo anterior es fundamental para la calidad del proceso.

La gente piensa que vas a cambiar prácticamente la totalidad del barrio cuando eso no es así. Entonces lo que hacíamos era poder, con el vecino común y corriente, transparentar recursos, transparentar los procesos burocráticos que tiene la gestión de estos recursos y, por otro lado, también el tiempo efectivo en que íbamos a estar entre el barrio. O sea, cuando el programa dice “mira, el programa va a durar 2 años o treinta y tantos meses”, y tú te das cuenta de que vas en el quinto año y todavía no se logran concluir algunas cosas. Eso muchas veces genera mucha frustración y en nuestro caso eso estuvo planteado desde el principio del año. Todo lo que costaba. (P.O, R.M)

Las prácticas para establecer relaciones que despliegan los profesionales destacan sobre el supuesto de que a mayor transparencia en el trato y más fluida la comunicación, más confianza será generada en los vecinos. Este supuesto no proviene de la literatura ni de referencia formales del programa, sino que se cuenta como un conocimiento práctico que nace de la misma experiencia de los profesionales, experiencias que se repiten y se comparten. Además, los participantes son enfáticos en recalcar que las expectativas son un factor que hay que abordar sí o sí, ya que pueden jugar una mala pasada a las personas que trabajan con la comunidad en terreno.

“LO COMÚN”: PRÁCTICAS QUE CREAN VALOR

Una práctica importante que se observó en un par de casos, es la capacidad que tienen los equipos barriales y particularmente algunos profesionales en conectar con las historias de las personas y llevar a cabo procesos de tejido de experiencias, con el fin de generar relatos comunes. Por ejemplo, Carolina cuenta una experiencia que vivió en un barrio de la región de Atacama en la que fueron capaces de identificar una historia que quizás aparentemente no era relevante para la comunidad, pero sirvió para generar un referente a partir del cual los vecinos compartían identidad de barrio.

[...] cachamos que había muchos recuerdos emotivos del barrio. Mucho, mucho, mucho, mucho, mucho. Y apareció un personaje. Este personaje era un cojo. Algunos lo recordaban con una pata de palo y otros lo recordaban con la pata de tarro. Pero al final todos tenían al cojo en su memoria y este cojo sacaba antiguamente fotografías en el barrio. Entonces, me decían las vecinas que cuando llegaba al barrio, todas empezaban a arreglar. Porque era la fotografía que ellas tenían [...] Entonces, cuando él caminaba y sonaba su pata, todos salían. [...] Este personaje lo empezamos a caricaturizar y al final quedó una caricatura que todos lo veían y decían “sí, ese era”. Y este personaje

después contaba la historia del barrio. [...] Imagínate que después aparecieron fotos que realmente había sacado él, fotos antiguas. Y la gente ya eso lo encontraban algo propio. Algo de ellos y que ningún otro barrio más lo va a tener, porque era tan identitario [...] (Es importante) no solamente que tú le pongas un monolito, sino que (reconstruir) una identidad propia de ellos, así como de corazón, de este recuerdo emotivo que ellos tienen. (C.H, Atacama)

Esto demuestra una capacidad de los equipos que tiene que ver con la disposición y mirada atenta hacia los elementos del barrio que surgen de la interacción espontánea con los vecinos. Este caso ha resultado ser una de las experiencias en la que se han rescatado elementos de la identidad del barrio que escapan de la información que se trabaja con las herramientas clásicas del programa. Este tipo de práctica no es aislada. El programa Quiero mi Barrio a través de los años ha generado documentos en los cuales se muestran “buenas prácticas” que precisamente tienen que ver mayormente con prácticas que generan experiencias significativas de recuperación de elementos identitarios del barrio que activan memoria y crean valor.

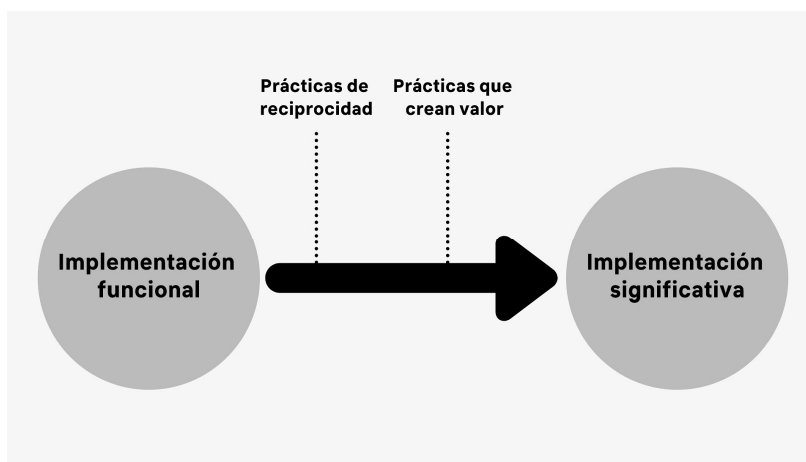
Otro tipo de práctica que crea valor que se ha observado a través de las experiencias de los equipos barriales es aquella que, a través de la innovación y la utilización de herramientas narrativas, ha visibilizado y articulado experiencias de distintos grupos del barrio. A través de documentales, textos u otros de esta naturaleza se reúnen relatos y perspectivas de, por ejemplo, niños y niñas, jóvenes, adultos mayores, personas migrantes o pueblos indígenas. Si bien el programa hoy contiene la inclusión como uno de sus ejes transversales, este eje existe desde el año 2019. Esto demuestra que este tipo de experiencias recopiladas, correspondientes a barrios implementados desde el año 2012, son producto de la discrecionalidad de los equipos. Este tipo de herramientas han nacido en la experiencia local, en interacción con los vecinos.

[...] con la pandemia cachamos que los niños tampoco pueden salir. [...] Entonces, qué hicimos? “Teje tu propio cuento”. ¿Y cómo ellos van tejiendo su propio cuento? Si bien entre los niños tienen contacto, ya sea por WhatsApp, por esta cuestión de video empezamos a generar que ellos empezaran a escribir su propio cuento sobre las cosas que más le gustan de su barrio. O, por ejemplo, en una revista hay un perro que es característico del barrio. Le sacamos una foto, entonces este perro lo pegamos en esta revista y le pusimos nombre. El perro Chocolo. Entonces, este perro te iba como diciendo cómo se veía este barrio y él le preguntaba qué es lo que más le gustaba. Ellos mismos te iban contando un cuento. [...] Después este cuento lo íbamos a buscar y se lo pasábamos a otro vecino, entonces la idea era empezar a seguir ese mismo cuento. [...] se armó algo súper bello y se llamó “Tejiendo nuestro propio cuento”. Fue algo súper bonito porque después ellos lo único que querían saber era en qué había quedado el cuento, a dónde iba, cuánto faltaba para leerlo completo o cómo había quedado... y súper preocupados ellos. Nos sirvió mucho, mucho, mucho, mucho. (C.H, Valparaíso)

A partir de este tipo de prácticas y la valoración que le asignan los participantes, se puede observar un efecto que produce sobre el proceso que es importante resaltar. Mediante las experiencias que convocan a personas a través del un relato común, junto con las prácticas de reciprocidad que se establecen a lo largo de la inserción territorial, el diagnóstico y la

planificación, propician el tránsito desde una implementación que posee un carácter funcional, es decir, que logra cumplir con los objetivos del programa pero que no necesariamente establece un vínculo significativo de los vecinos con esta, a una que es significativa (Figura N°2), la cual propicia la participación activa de las personas y es valorada por parte de los vecinos como un proceso significativo y no solo por sus resultados.

Figura N°2. Efecto de las prácticas de reciprocidad y prácticas que crean valor



Fuente: Elaboración propia

LO LOCAL Y LO GLOBAL: PRÁCTICAS QUE CREAN REDES

Existe un conjunto de prácticas que van dirigidas directamente a construir redes comunitarias y establecer redes organizaciones e instituciones externas al barrio. En el caso de las redes internas, estas se relacionan a la activación de la participación, a través de la identificación de actores clave, grupos que mantienen relaciones incipientemente asociativas o unir a los vecinos a partir de objetivos comunes que convocan a la comunidad. Existe un elemento que destaca en varios casos como uno de los puntos críticos con respecto a la sostenibilidad del programa en los barrios que tiene que ver con el uso y cuidado de los espacios. Por ejemplo, Paola nos cuenta que en uno de los barrios en los que ha trabajado se presentó un problema con respecto a la coordinación operacional y presupuestaria para la mantención de los espacios que habían sido intervenidos por el programa. De acuerdo a este relato y el de otros profesionales se da cuenta de la importancia que tiene comprometer este tipo de inversiones con el municipio, porque muchas veces la continuidad de las obras no se sustenta solo en la implicación de los vecinos, sino que en los recursos y apoyo que estos reciben de la municipalidad.

Un tema que nos pasó en Palomar fue las mantenciones de las áreas verdes. El municipio licita la mantención con una empresa externas a fin de año y, como nosotros entregamos durante el año, esa área verde no estaba comprometida dentro de la mantención municipal. [...] si no generábamos activación vecinal en torno al cuidado de la mantención, esa obra se nos iba a morir [...] posteriormente hubo otro momento

en que se quedaron sin mantención porque desvincularon a la persona que hacía la limpieza del aseo y ornato del lugar. Y se organizaron ellos solos, ya sin nosotros. Nosotros ya habíamos salido. El barrio ya estaba egresado del programa, así que yo creo que bien, porque en el fondo fue una educación que quedó ahí y que “esto es de ustedes y si no lo cuidan ustedes esto se va a morir y no va a volver otro Quiero mi Barrio a rehacer el espacio”.(C.D, Atacama)

Los participantes recalcan que los procesos de aprendizaje comunitarios son importantes para extender los vínculos y establecer redes más allá del periodo de tiempo en que el programa está presente en el barrio. Es muchas veces entendido como un conocimiento que se construye a través de las actividades del Plan de gestión social, proyectos que cumplen el propósito de acompañar el proceso de construcción de las obras.

Por otro lado, la vinculación del barrio dentro del contexto urbano donde se emplaza es uno de los temas que aparecen y reiteran los entrevistados. Este es un asunto que, aparentemente, ha sido promovido por el programa en todos sus niveles, y ha constituido un aprendizaje a partir de la experiencia en barrios ya intervenidos. Esto queda claro cuando se conversa con profesionales que han participado en el diseño y desarrollo del programa a nivel nacional. Ver el barrio como una unidad que es parte de un sistema mayor, que interactúa con su entorno, es una idea fuerza que se reitera. Incluso se observan experiencias que han sido incorporadas y sistematizadas, de modo que se han convertido en prácticas institucionales. Hay modos de proceder que se han replicado, que consisten en el rescate de características particulares de los barrios, este es el caso del equipo barrial de El Bosque, que ha impulsado el concepto de *vocación de barrio* que se plasma en iniciativas urbanas y sociales, que se complementan con otros proyectos realizados en barrios intervenidos por el mismo municipio.

[...] hoy podríamos decir que el trabajo de Los Volcanes, que está principalmente enfocado hacia niños y niñas, nos permite que un taller que partió deportivo, hoy tenga una característica de Club Deportivo Infantil, o el taller de danza, que hoy es un grupo folclórico de niños y niñas que transita por toda la comuna, incluso fuera la Región Metropolitana, llevando el nombre de su barrio.(V.V, R.M)

Por último, la multisectorialidad juega un rol importante para la proyección del programa fuera de los límites del mismo. A través de esta se establecen redes y compromisos con organizaciones e instituciones para la consecución de proyectos y obtención de beneficios con fondos externos. Si bien esta es una parte formal del programa y es uno de los elementos que ha sido potenciado en los últimos años, se puede observar que, en los barrios abordados por este estudio la multisectorialidad se traduce efectivamente en la coordinación realizada por los profesionales, en el esfuerzo especial por generar vínculos entre las organizaciones del barrio y otras que son del entorno como organizaciones, instituciones gubernamentales e incluso actores privados.

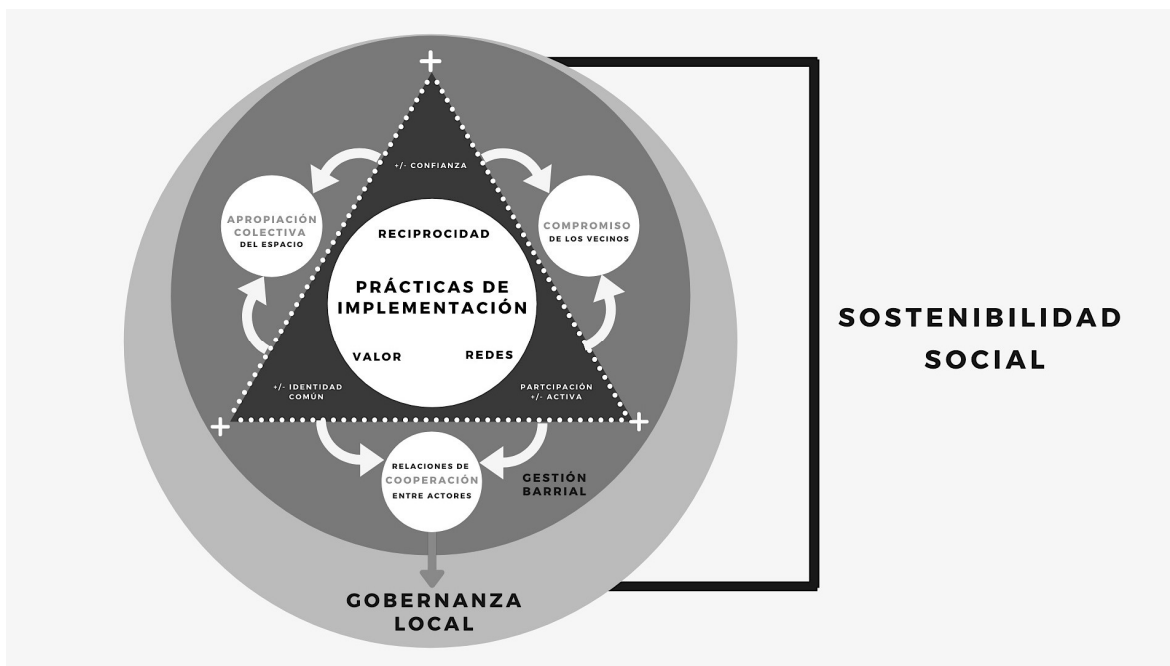
[...] se va a ir trabajando con los vecinos a través de un diseño participativo, pero paralelamente con ayuda del municipio y también con SERVIU, que es un ente súper importante porque nos da ese empujoncito. Ir postulando a proyectos multisectoriales que yo creo que es la base del programa para que la gente realmente quede contenta.

[...] Así que, ese ha sido el caballito de batalla que he tenido en estos días. Postular, seguir postulando a más proyectos, aparte del financiamiento que tiene el Quiero Mi Barrio.(C.H, Valparaíso)

A partir de este tipo de prácticas se observa una oportunidad en relación a la gobernanza local del territorio. Como se mencionó anteriormente, esto tiene especial importancia, pues permite reconocer a los barrios como unidades multinivel, que requieren de una acción multisectorial que traspasa sus límites espaciales. Los barrios que son postulados y posteriormente intervenidos por el programa son definidos por un polígono delimitado por manzanas que son puramente funcionales para efectos de la intervención y la inversión del PQMB. Este modo de abordaje descuida los factores políticos, sociales y culturales que exceden al territorio abarcado por la delimitación definida técnicamente y que pueden tener un efecto significativo en la sustentabilidad del programa.

Las prácticas que se han descrito anteriormente pueden aportar a la comprensión de cómo los diferentes modos de traducir y adaptar el programa al territorio, las acciones realizadas por los equipos barriales y los intercambios que se producen entre los diferentes actores pueden propiciar el fortalecimiento de capacidades y redes que son relevantes para extender los beneficios y obras generadas en la intervención de los barrios. La relación entre las características de las prácticas de implementación, reconstruidas a partir del análisis empírico, y los factores de sustentabilidad del programa, definidos teóricamente, han sido integrados en el siguiente modelo (Figura N°3), que puede entenderse como una respuesta sistemática a la pregunta de investigación que guía este trabajo.

Figura N°3. Modelo de sostenibilidad social en implementación PQMB



Fuente: Elaboración propia

CONCLUSIONES

A través de este estudio se han intentado definir y luego describir empíricamente aquellos elementos relativos a las capacidades e interacciones sociales que propician la sostenibilidad social de los barrios intervenidos por el PQMB, pero no desde cualquier mirada, sino a partir del análisis de las prácticas concretas. Si bien la sostenibilidad es un concepto difícil de enmarcar, se ha intentado observar en la realidad local cómo se concreta a través de acciones y modos de hacer.

En cuanto a los resultados, uno de los principales hallazgos tiene que ver con el rol clave que tienen los equipos de barrio en el fortalecimiento del capital social que otorga sostenibilidad social a la intervención de los barrios. Las duplas barriales se convierten en los articuladores entre la comunidad, las instituciones del Estado y otros actores esenciales para la gobernanza local. Las subjetividades y el conocimiento práctico derivado de la experiencia in situ de las duplas, influyen en el abordaje de las problemáticas existentes en los barrios, desde la forma en que ellos entienden su labor, la manera en que entablan relaciones de confianza con las personas y las prácticas concretas que configuran cada implementación.

Un factor que influye en la manera de activar la participación en la implementación tiene relación con el grado de implicación que poseen las duplas barriales con la comunidad. Los estilos de implementación pueden caracterizarse a partir de la mayor o menor capacidad que tienen estos agentes de activar relaciones de confianza, cooperación y participación. Asimismo, el grado de autonomía y creatividad para crear y gestionar métodos para la realización del diagnóstico, procesos de deliberación y diseño participativo, es uno de los

atributos de los profesionales que tienen mayor efecto en la generación de capacidades sociales de los vecinos y de las organizaciones.

En cuanto al marco institucional y normativo, los equipos barriales mantienen una gran flexibilidad en relación al rango de acción dentro de la implementación del programa en el barrio. Sin embargo, existen dos elementos que dificultan esa acción. Uno de ellos tiene relación con el estrecho tiempo establecido para la etapa de diagnóstico del barrio, en relación al trabajo en terreno y técnico que deben realizar los equipos. Es por esto, que uno de los procesos que se ve más afectado es el despliegue y arraigo de una participación robusta que propicie relaciones de confianza y cooperación. En todos los casos estudiados se identifica un conflicto entre los límites de tiempo establecidos por la metodología del PQMB, la extensión de los documentos técnicos que es necesario elaborar, y el diseño y desarrollo de técnicas de participación y su adecuación al barrio. A esto se suma que el programa “a pesar de apuntar a recomponer, reconstituir o construir las redes sociales y organizativas en el barrio, invierte principalmente en la construcción de obras de infraestructura y equipamiento urbano” (Salazar, 2017, p.102), lo que presenta una contradicción entre los objetivos del programa y los efectos de largo plazo que busca producir.

Por último, si bien el programa permite una gran flexibilidad para la innovación tanto en el momento de la instalación del programa como en el desarrollo de la implementación, se advierte que existe una desigualdad en las competencias y capacidades de los equipos barriales, que puede originarse de la falta de una sistematización de buenas prácticas a partir de la cual los equipos puedan sustentar las interpretaciones que realicen respecto de los objetivos del programa, y la carencia de herramientas validadas que permitan adaptar de forma creativa las acciones a la realidad local. Esto genera una oportunidad para el programa; construir una red de capacitación e intercambio de experiencias entre los equipos de las diferentes regiones. Esta sistematización puede ser la base para el establecimiento de un marco común de comprensión sobre los alcances que tienen las prácticas de implementación y la importancia de generar en los equipos barriales la capacidad y la disposición necesaria para aportar a la sostenibilidad social.

BIBLIOGRAFÍA

Alguacil, J. (2008). *Espacio público y espacio político. La ciudad como el lugar para las estrategias de participación*. Revista Polis, 7, N° 20, 199-223. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682008000100011>

Ávila, P. (2018). *La sustentabilidad o sostenibilidad: Un concepto poderoso para la humanidad*. Tabula Rasa, N°28, 409-423. <https://dx.doi.org/10.25058/20112742.n28.18>

Berroeta, H., Vidal, T., & Di Masso, A. (2016). *Usos y significados del espacio público comunitario*. Interamerican Journal of Psychology, 50, N°1, 75-85. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28446021009>

Bustos, C. (2012). *Capital Social en barrios Vulnerables. Implicancias de los activos comunitarios en el Programa Recuperación de Barrios*. Tesis, Programa Magister en Desarrollo Urbano, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Caldwell S. & Mays, N. (2012). *Studying policy implementation using a macro, meso and micro frame analysis: the case of the Collaboration for Leadership in Applied Health Research & Care (CLAHRC) programme nationally and in North West London*. Health research policy and systems, 10, 32. <https://doi.org/10.1186/1478-4505-10-32>

Canales, M. (Ed). (2017). *Metodologías de investigación social*. Chile: LOM Ediciones.

CEDEUS. (2019). *Sustentabilidad a escala de barrio: re-visitando el programa Quiero mi Barrio*. Recuperado de: <https://www.cedeus.cl/wp-content/uploads/2019/08/libroSUSTENTABILIDAD-A-ESCALA-DE-BARRIO.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2001). *Capital social y políticas públicas en Chile: investigaciones recientes: volumen II. Chile*. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/6013-capital-social-politicas-publicas-chile-investigaciones-recientes-volumen-i>

Cohen, E. & Martinez, R. (2004). *Manual: Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*. Chile: CEPAL. Recuperado de: <https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=242>

Coleman, J. (1988). *Social Capital in the Creation of Human Capital*. The American Journal of Sociology, N°94, 95-120. Recuperado de: <http://www.socialcapitalgateway.org/content/paper/coleman-j-s-1988-social-capital-creation-human-capital-american-journal-sociology-94-s>

Cortés H. & Peña, J. (2015). *De la sostenibilidad a la sustentabilidad. Modelo de desarrollo sustentable para su implementación en políticas y proyectos*. Revista Escuela de Administración de Negocios, (78), 40-54. ISSN: 0120-8160. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=20640430004>

Dirección de Presupuestos (DIPRES). (2017). *Informe final de evaluación(EPG)*. Ministerio de Desarrollo Social y Familia [MDSF]. Recuperado de: https://www.dipres.gob.cl/597/articles-163126_informe_final.pdf

Dunn, W. (2017). *Public Policy Analysis. An integrated Approach*. New York:Routledge

Escobar, A. (2017). *Participación Ciudadana y Políticas Públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década*. Revista Austral de Ciencias Sociales, (8), 97-108. doi:10.4206/rev.austral.cienc.soc.2004.n8-07 Recuperado de: <http://revistas.uach.cl/index.php/racs/article/view/1086>

Flick, U. (2012). *Introducción a la Investigación Cualitativa*. España: Ediciones Morata S.L

Glückler, Johannes, Rehner, Johannes, & Handke, Michael. (2019). *Gobernanza, redes y territorio*. Revista de geografía Norte Grande, (74), 5-20. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022019000300005>

Güell, P., Frei, R. & Palestini, S. (2009). *El enfoque de las prácticas: un aporte a las teorías del desarrollo*. Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, vol. 8, N°23, 63-94.

Habiterra. (2009). *Estudio de Caracterización de 200 Barrios y Construcción de Tipologías*. Ministerio de Vivienda y Urbanismo [MINVU]

Hernández, R., Fernandez-Collado, C., & Baptista, P. (2013). *Metodología de la Investigación*. Mexico: McGraw-Hill/Interamericana.

Instituto Nacional de Estadísticas [INE]. (2020). *INE formaliza traspaso de información al MINVU para estimar Índice de Deterioro Urbano y Social*. 5 de noviembre de 2020, de INE Sitio web: <https://www.ine.cl/prensa/2020/07/09/ine-formaliza-traspaso-de-informaci%C3%B3n-al-minvu-para-estimar-%C3%ADndice-de-deterioro-urbano-y-social>

Lascoumes, P. & Gales, P.(2014). *Sociología de la acción pública*. México: El colegio de México.

Lipsky, R. (1978). *Toward a Political Theory of American Sports Symbolism*. American Behavioral Scientist, 21(3), 345–360. <https://doi.org/10.1177/000276427802100304>

Ministerio de Desarrollo Social y Familia [MDSF]. (2019). *Metodología para la evaluación de carteras de inversión del programa recuperación de barrios Quiero mi Barrio (Documento de trabajo)*.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo [MINVU]. (2014). *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile*, Vol. 4 | Política Nacional de Desarrollo Urbano. Recuperado de: <https://cndu.gob.cl/wpcontent/uploads/2014/10/L4-Politica-Nacional-Urbana.pdf>

Ministerio de Vivienda y Urbanismo [MINVU]. (2008). *Programa Quiero Mi Barrio*. Santiago.

Mugambwa, J., Nabeta, N., Ngoma, M., Rudaheranwa, N., Kaberuka, W. & Munene, J. (2018). *Policy Implementation: Conceptual Foundations, Accumulated Wisdom and New Directions*. *Journal of Public Administration and Governance*, 8(3), Pages 211-232. doi: <http://dx.doi.org/10.5296/jpag.v8i3.13609>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2000). *Informe sobre Desarrollo Humano: Más sociedad para gobernar el futuro*. Chile. Recuperado de: https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/human_development/mas-sociedad-para-gobernar-el-futuro.html

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2002). *Informe sobre Desarrollo Humano: Nosotros los chilenos, un desafío cultural*. Chile. Recuperado de: https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/human_development/nosotros-los-chilenos--un-desafio-cultural.html

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano: La manera de hacer las cosas*. Chile. Recuperado de: https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/human_development/publication_1.html

Putnam, R. D. (1995). *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*. *Journal of Democracy*, 6 (1), 65-78. Recuperado de: <http://www.socialcapitalgateway.org/content/paper/putnam-r-d-1995-bowling-alone-americas-declining-social-capital-journal-democracy-6-1->

Reckwitz, A. (2002). *Toward a Theory of Social Practices: A Development in Culturalist Theorizing*. *European Journal of Social Theory*, 5(2), 243–263. <https://doi.org/10.1177/13684310222225432>

Rice, D. (2013). *Street-Level Bureaucrats and the Welfare State: Toward a Micro-Institutionalist Theory of Policy Implementation*. *Administration & Society*, 45(9), 1038–1062. <https://doi.org/10.1177/0095399712451895>

Rodríguez, A & Winchester, L. (2001). *Santiago de Chile: Metropolización, globalización, desigualdad*. *EURE* (Santiago), 27(80), 121-139. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612001008000006>

Salazar, A. (2017). *Configuración espacial, capital social e identidad barrial como factores para la construcción del sentido de comunidad en el barrio 21 de Marzo/Héroes del Morro, El Bosque, Santiago*. Tesis, Programa Magister en Urbanismo, Universidad de Chile.

Sánchez, V. (2019). *¿Qué significa sustentabilidad?*. Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente [CeIBA]. Recuperado de: https://ceiba.org.mx/publicaciones/Consejo%20Editorial/190501_QueeslaSustentabilidad_VictorSS.pdf

Segovia, O. (Ed.) (2007). *Espacios públicos y construcción social: hacia un ejercicio de ciudadanía*. Santiago de Chile: SUR

Segovia, G. & Dascal, O.(Ed.). (2000). *Espacios públicos y construcción social. Hacia un ejercicio de ciudadanía*. Chile: Ediciones SUR.

Ulriksen, C. (2019). *Genealogía del primer programa chileno de recuperación de barrios vulnerables “Quiero mi Barrio” en su primera generación 2006-2010*. Revista INVI, 34(96), 9-50. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582019000200009>

Van Dijk, T. (2000). *El Discurso como Estructura y Proceso*. España: Gedisa