

# POLÍTICAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, EL CAPITAL SOCIAL EN BARRIOS DE CHILLÁN, REGIÓN DE ÑUBLE-CHILE

Citizen participation policies in Chillán, Ñuble Region-Chile

Leslie Alfaro Romero | Secretaría Regional Ministerial de Educación Ñuble | [leslie.alfaro@mineduc.cl](mailto:leslie.alfaro@mineduc.cl)

**RESUMEN:** El estudio revisa la importancia de las políticas públicas de carácter urbanístico en la construcción de capital social como expresión de la ciudadanía. En este caso el programa *Quiero mi barrio* en los barrios *Santa Filomena* y *Óscar Bonilla* de la ciudad de *Chillán*, demuestra que la asociación ciudadana más el diseño de políticas públicas integrales permiten ir superando la condición de pobreza de la población. Para ello se determinan sectores a escala de análisis en la ciudad de *Chillán*, que como ciudad intermedia requiere de atención diferenciada para su desarrollo.

**PALABRAS CLAVES:** Política pública – Capital social – Sector – Barrio

**SUMMARY:** *The study reviews the importance of urban public policies in the construction of social capital as an expression of citizenship. In this case, the program Quiero mi barrio in the Santa Filomena and Óscar Bonilla neighborhoods of the city of Chillán, demonstrates that citizen association plus the design of comprehensive public policies make it possible to overcome the poverty condition of the population. For this purpose, sectors are determined at the scale of analysis in the city of Chillán, which as an intermediate city requires differentiated attention for its development.*

**KEY WORDS:** *Public policy – Social capital – Sector – Neighborhood*

## INTRODUCCIÓN

El presente estudio, se desarrolla en la temática de la participación ciudadana desde la perspectiva de la experiencia de la ejecución del *Programa Quiero Mi Barrio*, en los barrios de selección *Santa Filomena* y *Óscar Bonilla* de la ciudad de *Chillán*, para caracterizar fenomenológicamente aspectos de éxito o fracaso en la ejecución de un programa que incluye esta participación como eje fundamental para el incremento del capital social.

Hay que considerar que la planificación y la puesta en marcha del Programa de Recuperación de Barrios (*Quiero Mi Barrio*) viene organizada desde el MINVU (Ministerio de Vivienda y Urbanismo), pero a diferencia de otros programas sociales, busca rescatar espacios urbanos sintetizando la identidad del componente social, por lo que la comunidad tendrá que participar en la definición de las necesidades infraestructurales a satisfacer.

Sin embargo, a pesar de las múltiples consideraciones para el trabajo comunitario, la ejecución no ha estado exenta de problemas, dejando muchas veces disconforme a la ciudadanía o parte de ella, al no lograr hacerla parte de las soluciones para su propio vecindario. No se puede olvidar que siempre que se trabaja con individuos, existirán problemas al tratar de enfocar lo individual a lo colectivo, pero esto no ha de ser el único factor que impacta en la intervención de programas comunitarios con este enfoque participativo.

Para poder develar cuáles son las prácticas que hacen que el Programa de Recuperación de Barrios tenga éxito o no, se analiza la experiencia propia, como proceso de investigación acción en la práctica de encargada para la ejecución del programa, determinando de qué forma se ha hecho participe a la comunidad, respetando el manual, y si el programa a su vez cumple con su propio planteamiento desde su orgánica superior (MINVU y SEREMI).

## DESARROLLO

En las últimas décadas, Chile y sus respectivos gobiernos han tenido como principal preocupación la mejora de las infraestructuras públicas, entendiendo que existe una relación entre ellas y la promoción social. Es por lo anterior que en el año 2006 se implementa el Programa de Recuperación de Barrios *Quiero Mi Barrio*, del MINVU. Este programa beneficia, a través de concurso, a diversos sectores del país a escala barrial, a través del esfuerzo conjunto con los municipios. En el año 2007 El DECRETO SUPREMO N° 14, (V. y U.), señala la realización del programa en 3 fases que deben concluir en 24 meses. La *Fase I* contempla la Elaboración del Contrato de Barrio, la *Fase II*, la Ejecución de Contrato de Barrio y la *Fase III* de Evaluación y cierre del Programa. Esta última fase considera una serie de productos que se citan a continuación:

Productos de esta fase III:

- a) Evaluación.
- b) Historia del barrio.
- c) Hito de cierre del programa.
- d) Agenda futura.
- e) Informe final del Programa: Sistematización del proceso, resultados del Programa (MINVU, D.S. N°14, 2007)

En este mismo Decreto se indica lo siguiente respecto de la *Fase III*:

*“En esta fase se finalizan las obras físicas, se evalúa el resultado de la intervención y se levanta con los vecinos la proyección del plan de desarrollo desde el Consejo Vecinal, dándole sustentabilidad y seguimiento después de la finalización del Programa, con la elaboración de una Agenda Futura”* (MINVU, D.S. N°14, 2007).

Una vez culminada la *Fase III*, el programa llega a su fin.

En todas las fases del programa *Quiero Mi Barrio* se distinguen dos líneas de trabajo interrelacionadas: Plan de Gestión Social (PGS) y Plan de Gestión de Obras (PGO). El PGS tiene como objetivo promover el componente social/vecinal y capacitar a los dirigentes para la correcta realización de su labor. La promoción social se logra mediante el fomento de la convivencia vecinal, la cohesión, el cuidado por los espacios, el respeto entre las personas, la organización, entre otros. La capacitación dirigencial se enfoca en la entrega de habilidades para la vida, en la educación cívica y la gestión formal de iniciativas. Por su parte, el PGO se enfoca en el mejoramiento de espacios públicos y obras físicas que la comunidad prioriza para su entorno, complementándose con el PGS.

Es así como en el año 2007, se anuncia en Chillán la adjudicación de los primeros proyectos a realizarse bajo el alero del *Quiero Mi Barrio*, siendo los primeros beneficiados los barrios *Martín Ruiz de Gamboa*, *El Roble* e *Irene Frei*, terminados el 2010, siguiéndole los barrios *Óscar Bonilla* y *Santa Filomena* en la selección 2012, *Santa Rosa* al año siguiente, y en la actualidad, el barrio *Quinchamáli* como *Barrio de Interés Regional* (BIR). Todos ellos cumpliendo con los criterios de vulnerabilidad social y deterioro urbano (Municipalidad de Chillán, Acta N°26, 2009).

Estos barrios han sido intervenidos en manera conjunta y multidisciplinaria por equipos técnicos-profesionales que han sabido llevar la línea metodológica que plantea el programa del MINVU que busca que:

*"(...) mejoren sus niveles de integración social a través de su participación en iniciativas de recuperación de los espacios públicos y mejoramiento de las condiciones de su entorno, fortaleciendo con ellos redes sociales y vecinales, lo que podría expresarse en llegar a una "nivelación" de barrios vulnerables con estándares mínimos de habitabilidad, estándares que hasta ahora no se han definido"* (Herrera, 2010)

Por lo tanto, el factor de la participación vecinal es clave en la ejecución del programa y así lograr el éxito de éste. No obstante, la ejecución del programa no ha estado exenta de problemas al considerar el trabajo con personas, puesto que las comunidades no siempre logran común acuerdo o las soluciones planteadas no siempre resultan las más adecuadas a su realidad.

Por su parte, la articulación en los gobiernos locales no siempre resulta, al no lograr una coordinación correcta entre los diversos actores que participan en la ejecución de los distintos programas, incidiendo negativamente en la ciudadanía y en su participación, y por ende en el resultado de los programas de intervención.

Resulta interesante entonces indagar sobre la percepción que tienen los actores respecto de la metodología de los programas que tienen como eje principal la participación ciudadana, como entes empoderados de un gobierno local. Además de determinar cuáles han sido las metodologías que más han favorecido la acción municipal hacia la comunidad, e identificar los factores que han impedido o perjudicado la ejecución del "QMB", a juicio de los actores encargados de la ejecución.

## **La ciudad para los ciudadanos**

En Chile se comienza a implementar un cambio de paradigma en el año 1999, donde se piensa a la ciudad para los ciudadanos, no para los consumidores. Se suma a ello, una visión respecto de la existencia de lugares/comunas habitadas exclusivamente por ricos y otras por pobres, lo que implica que el espacio público está marcado por la segregación y, por consiguiente, por la falta de accesos y disponibilidad a servicios de calidad (Segovia y Dascal, 2000).

Para Rodríguez y Velásquez (1994), tanto las comunas periféricas pobres de la región metropolitana y las ciudades intermedias son un claro ejemplo de dicha segregación, compartiendo

características en común, como carencias de infraestructura y equipamiento, problemas económicos y sociales, la redistribución que sufre el *Fondo Común Municipal*, entre otros.

Generalmente, las infraestructuras y equipamientos carentes corresponden al espacio de convivencia común, es decir, al espacio público. Estos, según Segovia y Dascal (2000) son definidos como lugares gratuitos y de libre acceso, donde se producen encuentros y expresiones culturales, en que se desarrolla la identidad de la comunidad en sus diferentes escalas, desde la barrial, a la nacional.

Es importante entonces que los municipios tengan siempre en consideración el capital social a la hora de ejecutar cualquier programa de intervención, ya que este *“es el patrimonio sobre el cual se construye y fortalece la capacidad de una colectividad para tomar decisiones y generar acciones”* (Segovia y Dascal, 2000, p.7), del que también dependen los demás capitales y que además establecen los grados de confianza y las normas cívicas entre los distintos actores sociales.

Para toda experiencia de programa de intervención social, donde la participación de la comunidad es factor clave en el éxito, el municipio juega un rol fundamental al ser *“un actor relevante como comunicador o lazo entre la gente e instancias mayores”* (Segovia y Dascal, 2000, p.92) como, por ejemplo, intendencias, SEREMIS, entre otros.

Más que eso, Gallicchio, y Winchester (2003) indican que los municipios obran como las entidades ejecutoras de los distintos programas que van en apoyo a la comunidad, y que deben poner en práctica metodologías democráticas que vienen predefinidas para ser aplicadas en la comunidad.

*“Los ejecutores aportan los contenidos fundamentales para el concepto de desarrollo económico local y de intervención municipal en la gestión e implementación de planes estratégicos comunales. El rol del ejecutor es facilitar procesos de aprendizaje, generar capacidades de gestión en los funcionarios municipales mediante la metodología de ‘aprender haciendo’. El actor del programa es el municipio y sus funcionarios”* (Gallicchio, y Winchester 2003, p.104)

De lo anterior se desprende que los actores principales son aquellos que ejecutan un programa y median con la sociedad civil, por ende, para Segovia y Dascal (2000) es importante fortalecer el rol del municipio en la gestión de espacios públicos, donde sus funcionarios deben estar capacitados para facilitar la participación ciudadana.

Sin embargo, la participación ciudadana se enfrenta a diversos problemas que la transforman en un hecho frágil, ya que dependen de los cambios en los gobiernos locales. Además, Pintaudi (2005), menciona que la sociedad civil es altamente voluble por lo que resulta sumamente complejo establecer criterios para desarrollar las políticas públicas, lo que lleva pensar en la incapacidad que tiene el pueblo para ejercer su poder soberano, haciendo que sus decisiones u opiniones tomen caminos errados al bienestar.

## La ciudadanía en ciudad

El concepto ciudadanía suele hacer referencia a un sentido político y jurídico que viene desde las culturas clásicas, y que en la actualidad toma significado desde el estatus y la exclusión, ya que ciudadano es aquel que pertenece a un grupo soberano en un determinado lugar. Por lo tanto, quien no obedece a dicho sentido de pertenencia y no posee el estatus de ser ciudadano, no puede participar a cabalidad en la vida comunitaria (Lizcano, 2012).

No obstante, para autores como Garretón (2006), los fenómenos sociales se mueven entre dos conceptos que se entremezclan. la sociedad civil y la ciudadanía. El primer concepto adquirirá diversos sentidos, más allá de lo que dicta la sociología o la política. Así, el autor plantea la existencia de dos visiones para hablar de sociedad civil; una visión normativa, en que la ciudadanía es el tejido

asociativo que sólo asegura la participación y el autogobierno, oponiéndose al Estado, y una visión descriptiva que varía según los elementos que incluyan en ella, como el mercado y sus actores, y a veces, otros cuerpos intermedios.

El concepto de ciudadanía, por su parte, es objeto de debate en cuanto a su definición, pero se le puede considerar como el sujeto de derecho. A partir de ese significado se le asignan, a su vez, dos formas diferentes de entender a qué sujetos de derecho hace referencia. Uno de ellos es el sujeto como individuo con un estatus dado por pertenecer a un Estado, el otro, al sujeto colectivo, muy ligado al concepto de pueblo. Para Garretón (2006), la sociedad civil, como la ciudadanía tienen un sólo fin, que es *“ser los espacios y actores donde se debate el o los proyectos de sociedad”* (Garretón, 2006, p.58). Esto para no terminar con la comunidad política, dejando entrever la importancia de otro factor intrínseco, que es la participación.

## La participación ciudadana

La participación es un factor sumamente importante para conseguir progreso e impactar en la calidad de vida de las comunidades, en que se *hace “necesaria la participación activa de los actores de interés (públicos, de mercado y sociales) en el diseño, aplicación y evaluación”* (Calvo, 2013, pp. 17-18) de cualquier proyecto de intervención.

Para John Durston (2000), la participación efectiva lleva al empoderamiento, y para que este se logre, es necesario crear espacios adecuados para integrar a sectores excluidos, fomentar la organización y la entrega de herramientas o saberes para el *análisis*.

*“Lograr esa implicación y ese acuerdo no es nada fácil. Se requiere, entre otras cosas, cohesión e identidad comunitaria (sentimiento de pertenencia territorial), unos valores –y formas de entender, sentir y hacer– compartidos, capacidad creativa y de innovación, entenderse (hablar el mismo «lenguaje», compartir aspiraciones”* (Calvo, 2013, p.18)

## METODOLOGIA

El estudio se ciñe en el paradigma interpretativo, siendo éste un estudio descriptivo, por lo que la metodología a aplicar es de tipo cualitativa y auto etnográfica, donde será necesario utilizar un diseño fenomenológico, para interpretar y describir el fenómeno de la participación ciudadana desde la perspectiva de los actores que la deben poner en marcha. Para ello se consideran los lineamientos de construcción de capital social como un recurso en el cual se pueden invertir otros recursos con la expectativa de beneficios futuros, complementario a la vez con otras formas de capital para alcanzar el desarrollo (Portela, Neira y Pío, 2008).

Se puede afirmar que el capital social es el resultado de un proceso de interacción dinámica que requiere de inversión permanente, pero la tarea de medir intangibles, aunque ya ha sido abordada en la medición del capital intelectual (Rivas, 2013) presenta complejidades por la dificultad de establecer las variables adecuadas. En este caso el indicador de confianza de la gente y la pertenencia a grupos ha sido utilizada como una aproximación, lo que determina que el capital social se plantee en términos multidimensionales, lo que obliga el análisis cualitativo (Putnam, 2001).

El análisis entonces se realiza de acuerdo a las características de la organización social, lo que determina que la construcción de confianza se realice de acuerdo a los dos objetivos propuestos en el *Programa de Recuperación de Barrios*, primero el *Plan de Gestión de Obras* (PGO), que se encargó de ejecutar obras de mejoramiento urbano y el *Plan de Gestión Social* (PGS), que fortaleció la participación ciudadana para de esta forma fortalecer la correlación ciudadana con las instituciones del Estado.

## RESULTADOS

### Chillan, capital de la Región de Ñuble

La Comuna de *Chillán* es la capital de la *Región de Ñuble*, se ubica a 114 kilómetros de *Concepción*, la segunda entidad urbana de mayor jerarquía en el país y a 403 kilómetros de la ciudad de *Santiago*, capital del país. Por su tamaño poblacional se constituye en una de las principales comunas de la región, junto a *Concepción*, *Talcahuano* y *Los Ángeles*. Posee una superficie de 549 km<sup>2</sup>, lo que representa el 4,15% del territorio regional.

El Censo de 2017 indica que la población de la comuna es de 184.739 habitantes, de los cuales 87.521 son hombres y 97.218 son mujeres. Limita al norte con las comunas de *San Nicolás* y *San Carlos*; al sur con las comunas de *San Ignacio*, *Bulnes* y *Chillán Viejo*; al este con las comunas de *Pinto* y *Coihuenco*; y al oeste con las comunas de *Quillón*, *Portezuelo* y *Ránquil*. Sus límites naturales son el *río Ñuble* por el norte y el *río Chillán* por el sur. Sus coordenadas geográficas son 36°30' - 36°45' latitud sur y 72°45' - 71°30' longitud oeste.

La descripción demográfica de la comuna muestra que los grandes grupos etarios se desglosan en un 19.7% de personas menores de 15 años; 68.2% de personas entre 15 y 64 años; 12.1% de mayores de 65 años. Respecto de la población urbano-rural censada, cabe indicar que el 91.3% de la población es urbana y, el 8.7% población rural. Respecto a la constitución de los hogares cabe indicar la estructura de los hogares unipersonales (17.8%), hogares compuestos (2,4%), hogares extensos (17.3%), hogares sin núcleo (6.3%); respecto de los hogares nucleares: monoparentales (14.6%), hogar parejas sin hijos (12.5%), hogares con hijas o hijos (29.5%).

Respecto de la cantidad de personas que declaran pertenencia a algún pueblo originario, en su mayoría (87.9%) indican pertenencia al pueblo mapuche. El mayor porcentaje de migrantes internacionales corresponde a argentinos (13.8%) y, venezolanos (12.5%). Finalmente, la información del promedio de años de escolaridad indica que con 5 años (+) (10.1), 15 años (+) (11.2), 19 años (+) (11.4), 25 años (+) (11.2) (INE, 2017).

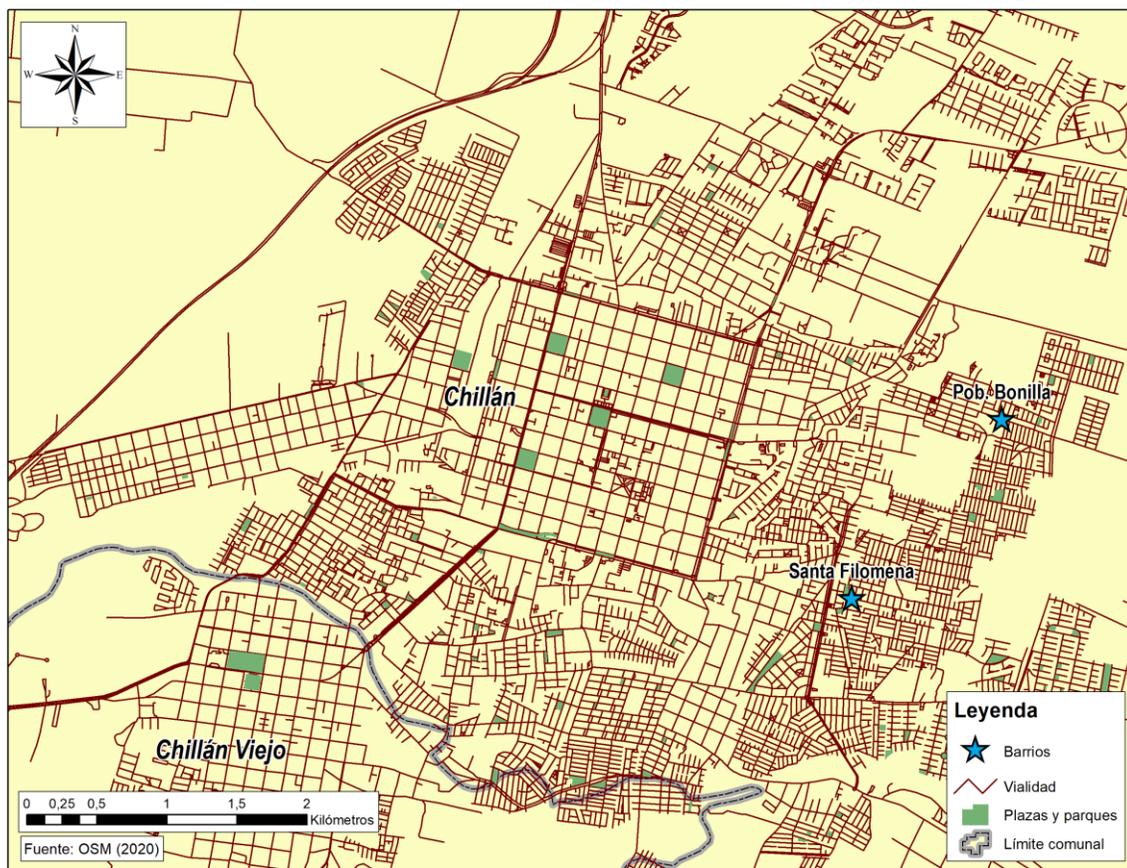
En la ciudad de *Chillán* se localiza la sede del gobierno regional y las principales secretarías e instituciones públicas. A su importancia administrativa y política se suma su importancia económica y de servicios, concentrando a la mayor cantidad de instituciones financieras y de servicios de salud, educación y cultura, de la región. La comuna de *Chillán* se encuentra subdividida, para efectos de la gestión municipal, en 27 unidades vecinales en el sector urbano y 18 en el sector rural. Cuna de artistas virtuosos como Claudio Arrau; virtuoso del piano; Ramón Vinay en la lírica mundial; Marta Colvin, excepcional escultora; Marta Brunet representante de las letras; Arturo Pacheco Altamirano y Baltazar Hernández con la expresividad de sus óleos y acuarelas, por contar algunos célebres de la historia chillaneja.

En 1576 la creación del *fuerte de San Ildefonso*, a orillas del *río Chillán* destinado a proteger el camino entre *Santiago* de Chile a *Concepción*, en 1578 se le encargó a Martín Ruiz de Gamboa la creación de una ciudad a 20 leguas de *Concepción*, para ello reorganiza el fuerte llamándolo *fuerte de San Bartolomé de Chillán*, cuya misión sería proteger las tierras que comenzaban a cultivarse y que abastecían a *Concepción*, además funda la ciudad en 1580 bajo el nombre de *San Bartolomé de Gamboa*.

La jurisdicción del *cabildo chillanejo* abarcó entre los *ríos Maule* e *Itata*, la parroquia abarcaba los mismos que el *Corregimiento de Chillán*, con la diferencia que el límite norte sería el *río Longaví*. Durante el periodo de invasión los habitantes del poblado se enfrentarán a la defensa de su territorio por parte de los pueblos originarios, en este caso *Purapeles* y *Quinchamalés*, *Chiquillanes* y

*Coyuncheses*. El poblado será destruido en 1655, para ser nuevamente fundado en su emplazamiento actual en 1664 (Pedrero, 2008).

*Chillán, Silla del Sol* en *mapudungun*, fue emplazada en la ribera norte del antiguo cauce del río *Chillán*. Después de su fundación tuvo tres restauraciones en nuevos emplazamientos a considerar. La primera, por Ángel de Pereda en enero en 1664; la segunda, en 1751 por Domingo Ortiz de Rozas y una tercera, luego del terremoto de 1835 por decreto del 5 de noviembre, cuando se fundó la ciudad en su actual emplazamiento. Se le dio el título de ciudad por decreto de 2 de febrero de 1848. El terremoto de enero de 1939 la destruyó parcialmente, pero se recuperó una vez más, para luego sufrir las consecuencias del terremoto de 1960.



Mapa 1: Ciudad de Chillán

## Zonificación territorial de la ciudad de Chillán

El crecimiento de la ciudad de *Chillán* muestra una zona central que concentra actividades comerciales y político-administrativas, caracterizado por la presencia de las instituciones de la municipalidad y la intendencia y, un aumento de la concentración sectorial, lo que justifica el incremento de población en el tiempo y su carácter urbano. Este crecimiento impulsa el crecimiento de la ocupación del sitio de la ciudad hacia la periferia, por la proliferación de la ocupación y la consecuente creación de barrios residenciales

Si bien, el modelo de Hoyt (1939) no desarrolla su teoría sobre las ciudades intermedias, sino que, sobre las grandes áreas metropolitanas, en este caso se decidió considerar la teoría de sectores, debido al desarrollo que ha tenido la ciudad de *Chillán* en el último tiempo, centrándola en las características de la ciudad. El planteamiento refuta a Burgess y su modelo de anillos concéntricos, son los sectores los que se caracterizan por actividades económicas diferentes, de este modo los

sectores industriales se sitúan cerca de ríos, y diferentes vías de comunicación (ferrocarriles, carretera, etc.). Por lo que el emplazamiento a lo largo de ejes constituidos por las vías de comunicación posibilita el desarrollo de la ciudad.

Los barrios residenciales de estrato socioeconómico alto tienden a situarse en la franja exterior de la ciudad, y los barrios de bajos ingresos económicos se sitúan desde el centro a la periferia de la ciudad. El crecimiento urbano en la ciudad de *Chillán*, mantiene dos versiones, por una parte, un crecimiento vertical dado por la edificación de departamentos y, por construcciones en sectores libres provocando que la ciudad se expanda hacia el exterior.

Zona centro delimitado por las calles *Avenida Ecuador* por el norte, *Avenida Collín* por el sur, *Avenida Argentina* por el este y *Avenida Brasil* por el oeste. Está conformada por más de 50 manzanas, en las cuales se ubican los diversos edificios administrativos, turísticos y comerciantes de la ciudad. Esta zona tiene un carácter comercial, se encuentra el *mall* que es el principal centro comercial de la región, en torno a él se ubican grandes tiendas y supermercados, las tiendas familiares tienden a cerrar sus establecimientos, siendo el arriendo una mejor manera de generar ingresos por el incremento del valor del precio del suelo. El sector financiero se encuentra unido al sector político-administrativo, ya que ambos rodean la plaza de armas de la ciudad de *Chillán*. La industria liviana y el comercio al por mayor se ubica en las calles *Isabel Riquelme*, entre *Maipón* y *Collín*.

Zona oriente delimitada por las calles *Chacabuco* y *Camino a San Bernardo* por el norte, *Avenida Alonso de Ercilla* por el sur, *Ruta N-515* al este y las calles *Barros Arana*, *Variante Collín* y *Avenida Argentina* por el oeste. Es un sector más amplio y con mayor densidad de la ciudad, con sectores que datan de 1960 a la actualidad. En él se ubican sectores residenciales (principalmente de estratos medio-bajo y bajo), de salud y comerciales. Con dos supermercados, feria-persa, carabineros, bomberos, centros de salud familiar y un sector comercial en *avenida Los Puelches*, las viviendas se agrupan en las *villas Los Volcanes*, *Lomas de Oriente*, *Monterrico*, *Doña Rosa*, *Sarita Gajardo*, *Valenzuela Silva*, *Witker*, *Chiloé*, *Santa Filomena*, *Purén*, *Lagos de Chile*, *El Nevado*, *IANSA*, *Irene Frei*, *Purén*, *Ampliación Purén*, *Pre Cordillera*, *Oscar Bonilla*, *Chillancito*, *Coihueco*, *Kennedy* y *Santa Rosa* (Conurbación de *Chillan*, 2021).

El sector que hoy en día alberga a los barrios *Óscar Bonilla* y *Santa Filomena* se llamaba *chacra Santa Filomena*, era propiedad de Filomena Vildósola, casada con Manuel Reyes. Ambas poblaciones son parte de la *Unidad Vecinal N° 24*, que incluye además las poblaciones *Fernando May* y *Libertad Oriente*, fueron construidas entre 1971 y 1975 y en específico la población Bonilla surge de una entrega de terrenos loteados para un subsidio de autoconstrucción de viviendas sociales provisorias del SERVIU el año 1971, con el nombre de *Campamento en Tránsito*. En 1972 los vecinos de la época deciden llamarla *Población José Tohá*, en agradecimiento al ministro del gobierno de la *Unidad Popular* que favoreció la entrega de estos terrenos, la población es representada por la *Junta de Vecinos Bernardo O'Higgins*, Personería Jurídica 1159 del 17/11/1977. Se identifican 301 lotes que cobijan a 1100 personas (MINVU, 2014).

Las viviendas eran mediaguas transitorias y las casas construidas tendrían una duración de tan sólo 10 años. La construcción estaba a cargo de un profesional de la Gobernación, así la gente poco a poco se fue acomodando. Luego del golpe de Estado de 1973, el general Bonilla, determinó las horas de trabajo a las cuales se les asignó un valor monetario, que se sumaría al costo de las viviendas, apoyando su cancelación, así a inicios de 1975 se inaugura la *población Óscar Bonilla*, en ese entonces con el nombre de *población Chacabuco*.

Uno de los asistentes a la ceremonia fue el General Óscar Bonilla, quien fuera uno de los instigadores del golpe de Estado y se negara a renunciar luego de asumir la comandancia en jefe Augusto Pinochet; Bonilla era la segunda antigüedad del Ejército, detrás de Pinochet y gozó de gran popularidad, sobre todo por la labor asistencial que desplegó en barriadas pobres durante el año que

encabezó el Ministerio del Interior, luego asumiría como ministro de defensa y en esa condición fallecería en un accidente de helicóptero en 1975, sin embargo su oposición a la violación de derechos humanos y, su liderazgo carismático hacen suponer a su hijo un atentado. Los vecinos de la población deciden en honor al fallecido militar, bautizar la población con su nombre.

El *Programa de Recuperación de Barrios* del Ministerio de Vivienda y Urbanismo nace en 2006, definiendo a nivel nacional 200 barrios que presentaban problemas de deterioro urbano y vulnerabilidad social. Con el objetivo de revertir esta situación y mejorar la calidad de vida de los habitantes de estos barrios, se desarrolló un proceso participativo de recuperación de los espacios públicos y de los entornos urbanos de las familias. El barrio *Óscar Bonilla* junto a *Santa Filomena*, componen los sectores de necesidad de la comuna, pero sobre todo con una falta de tejido social que sustente al barrio.

El objetivo del programa es contribuir a mejorar las condiciones en las cuales se desarrolla la vida de barrio. Para ello plantea, un plan intensivo de acciones sobre las condiciones físicas del entorno y, en segundo lugar, contribuir a la cohesión social del barrio mediante un plan de fortalecimiento de las organizaciones sociales y la convivencia comunitaria. Ello significa entender el urbanismo como parte del ejercicio ciudadano y como una acción descentralizada, e incorporar a las comunidades y a los gobiernos locales como actores claves en todas las etapas del proceso (MINVU, 2014).



Figura 1: Origen de los barrios Santa Filomena y Oscar Bonilla  
Fuente: Barrio Oscar Bonilla, 2014

## Construcción de Capital Social, el objetivo del Programa de Recuperación de Barrios

Se define capital social como *“el conjunto de relaciones de confianza y cooperación, pero no necesariamente produce altos niveles de participación ni sociedades civiles altamente democráticas, ni necesariamente resulta en aumentos de la productividad”* (Durston, 2000, p.12).

El *Programa de Recuperación de Barrios* intenta generar estas relaciones de confianza, apuntando a la participación, con lo que se denomina *“obra de confianza”*, la que corresponde a una de las primeras obras priorizadas por la comunidad, es decir, una de las necesidad más urgentes y viables de solucionar en el corto plazo para mejorar el espacio barrial, sirviendo de señal a la ciudadanía para convencerla que el programa es eficaz. Dicho proyecto se logra a través de los diagnósticos que se levantan de manera individual a pesar de trabajar con colectividades, encontrándose aquí una de las clasificaciones del capital social, el que puede ser individual o comunitario (Durston, 2000).

El capital social comunitario (Gallicchio, y Winchester, 2003) se compone de distintos actores locales que participan en organizaciones territoriales, es decir, juntas de vecinos, grupos de jóvenes, de adultos mayores, entre otros. Es decir, comunidades en las que se ha insertado el programa y con quienes debe trabajar según indica el manual de procedimiento. A ello podemos sumar que el municipio también se hace parte como un actor más, ya que también es local, pero la comunidad lo observa como un actor ejecutor.

De ese modo el municipio se articula con la comunidad, pero directamente con las agrupaciones territoriales, quienes se reunirán en asambleas periódicas para ir evaluando y proponiendo ideas para la ejecución. El capital social, indica Durston (2000) plantea una dificultad desde su clasificación, puesto que el capital social si bien se compone de lo individual, muchas veces, la iniciativa individual se enfrenta a la comunitaria, lo que podría ser la causa de los conflictos suscitados en uno de los barrios de selección 2012.

Para Calvo (2013), cualquier institución “*que se precie ha de ser capaz de impulsar formas de progreso socioeconómico y de mejora de la calidad de vida*”, debe contar “*con las capacidades y recursos locales (y apoyos externos), en sintonía con un plan de acción consensuado*” (p.17), situación que en el caso de las intervenciones realizadas en *Santa Filomena*, ha evidenciado una falta, lo que se tradujo en una serie de conflictos que ha llevado a los vecinos a enfrentarse a la entidad municipal por los malestares que han generado las obras ya realizadas.

Lo que resulta curioso, es que de las declaraciones que aparecieron en prensa el 04 agosto 2015, en el diario *La Discusión de Chillán*, respecto de la priorización de obras en el sector, ninguna fue manifestada en asambleas, lo que da a pensar que: la participación no fue efectiva y que hay intereses individuales que se contraponen a los resultados de las instancias oficiales que son las asambleas. Pese a ello, el hecho de que vecinos aparezcan en prensa con tal fuerza, indica que al menos existe un alto empoderamiento de su realidad local.

Empoderamiento, este término que proviene del inglés *empowerment*, y para Durston (2000) es un complemento que sirve de estrategia para la superación de la pobreza, siendo este uno de los objetivos básicos que persigue el programa del MINVU, es decir, que se recupere el sentido barrial, de colaboración vecinal, mejorando los espacios públicos, y que sea la propia comunidad quien logre mantenerlos, después de haber fortalecido la base dirigencial y social mediante capacitaciones.

*“El empoderamiento en el contexto de una estrategia social es un proceso selectivo consciente e intencionado que tiene como objetivo la igualación de oportunidades entre los actores sociales. El criterio central es de transformación de sectores sociales excluidos en actores, y de nivelación hacia arriba de actores débiles”* (Durston, 2000, p.33).

Para lograr dicho objetivo, el programa incluye los denominados *Plan de Gestión Social*, que tiene como fin complementar el desarrollo de obras físicas, capacitando a la comunidad en distintas áreas, además de fortalecer las redes vecinales, apelando al sentido de pertenencia y a la identidad. En este, se dirigen diversos talleres a la comunidad, desde labores manuales, deportivos, medioambientales, entre muchos otros, que han sido mejor recibidos que el *Plan de Gestión de Obras* (PGO), lo que puede deberse a la imposición de los PGO desde el nivel central, y no así el *Plan de Gestión Social*, donde la comunidad ha sido más tomada en cuenta, al no existir mayor intervención de la SEREMI en ese aspecto.

De todas maneras, a pesar de los inconvenientes con las obras, se sacan resultados alegres en cuanto a la promoción social lograda en ambos sectores, los que al finalizar el programa manifestaron mejoría, y se espera que al menos en el *Barrio Óscar Bonilla* exista una continuidad de lo conseguido con su capital social, no así *Santa Filomena*, desde donde no se logró mejorar las debilidades como comunidad, causadas tal vez por el capital individual disperso.

## CONCLUSIONES

Al considerar todos los factores que han incidido en la ejecución del programa de Recuperación de Barrios, vemos que el más importante es el de la participación ciudadana como eje fundamental para una intervención exitosa, no tan sólo por el hecho que el programa la contemple, sino que por entender que, si se busca satisfacer las necesidades de una determinada comunidad, será esta quien aporte a las soluciones de sus problemas.

Muchas veces, cuando los programas que intervienen en comunidades, no contemplan o hacen caso omiso de la opinión de la ciudadanía se corre el riesgo que la planificación dada desde las instituciones mayores fracase o se enfrente ante el mal juicio de la opinión pública, y peor aún, que no se obtengan los resultados esperados una vez terminada la intervención.

Sin embargo, cuando se considera la voz ciudadana, también nos encontramos ante otras dificultades, como lo son las propias rencillas internas de la comunidad, donde no logran ponerse de acuerdo para perseguir un bien común. Esto causado por las iniciativas individuales o por caudillismos en las bases dirigenciales. Por tanto, es muy importante, que las técnicas de intervención comunitaria apunten a lograr un pleno acuerdo (empoderamiento) entre vecinos, mientras que los programas consideren de manera efectiva la opinión de la ciudadanía.

Finalmente, considerar la importancia que tiene este tipo de políticas en la construcción del capital social, donde la confianza y la participación ciudadana son los pilares que la sostienen, el estudio en particular se hace relevante hoy, cuando esos pilares se encuentran en retirada en las sociedades occidentales, disminuyendo el capital social de los Estados.

## AGRADECIMIENTOS

Agradecer a los profesores del Laboratorio de Geografía UBB, Juan Rivas y Juan Pablo Troncoso, por sus valiosos aportes en la creación de este estudio.

## Referencias

- Acero, Hugo [et al.] (2000) *Conversaciones públicas para ciudades más seguras*, Santiago de Chile: Ediciones SUR; 1ª edición.
- Acta de sesión ordinaria del H. Concejo Municipal de Chillán de fecha 08 de junio del 2009. Extraído de: [http://www.municipalidadchillan.cl/media/transparencia/1.7\\_Actos\\_Resoluciones/Actas\\_Concejo/2009/Acta\\_26.pdf](http://www.municipalidadchillan.cl/media/transparencia/1.7_Actos_Resoluciones/Actas_Concejo/2009/Acta_26.pdf)
- Calvo, Ricard (coord.) (2013) *Ciudadanía empoderada: cultura y participación para el desarrollo local*, IV Jornadas sobre Desarrollo Local de la Comunitat Valenciana, Valencia, 12 de diciembre de 2013. Extraído de: [http://www.uv.es/gridet/recursos\\_blog/Llibres%20jornades%20JDL/ciudadania\\_empoderada.pdf](http://www.uv.es/gridet/recursos_blog/Llibres%20jornades%20JDL/ciudadania_empoderada.pdf)
- Diario La Discusión de Chillán, "Vecinos de Santa Filomena alegan retraso en pavimentación de pasaje", 04 Agosto 2015, extraído de: <http://h.ladiscusion.cl/index.php/ciudad/noticias/964883477/chillan/47404-vecinos-de-santa-filomena-alegan-retraso-en-pavimentacion-de-pasaje>
- Gallicchio, E. & Winchester, L. (editores) (2003) *Territorio local y desarrollo. Experiencias de Chile y Uruguay*. Santiago de Chile: Ediciones SUR, 1ª edición
- Garreteón, Manuel Antonio (2007) *Del postpinochetismo a la sociedad democrática: globalización y política en el bicentenario*. Santiago: Debate.

- Herrera Ponce, M. Lorena (coordinadora) (2010) *Informe final corregido recuperación de barrios "Quiero mi barrio"*. Ministerio de Vivienda y Urbanismo, enero – junio 2010. Extraído de: [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-141175\\_informe\\_final.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-141175_informe_final.pdf)
- Hoyt (1939) *Hoyt Model (sector Model) Of Urban Land Use*.
- Lizcano Fernández, F. (2012) Conceptos de ciudadano, ciudadanía y civismo, *Polis* 32. <http://polis.revues.org/6581>
- MINVU, D.S. N°14, 2007. Extraído de: <https://www.minvu.cl/elementos-tecnicos/decretos/ds-n14-v-y-u-de-2007-act-24-05-2017/>
- MINVU (2014) *Libro Historia de Barrio Oscar Bonilla. Quiero mi barrio, Programa Recuperación de Barrios, Municipalidad de Chillán, Población Oscar Bonilla*.
- Pintaudi, S. (2007) Participación Ciudadana en la Gestión Pública: los desafíos políticos. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* 9. <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/1016>
- Portela, M.; Neira, I. & Pío del Oro, C. (2008) ¿Cómo medir el capital social? Hacia un indicador sintético de confianza. *Revista Investigaciones de Economía de la Educación*, número 3: 445-452. <https://core.ac.uk/download/pdf/41583678.pdf>
- Rivas, Juan (2013) Medición del Capital intelectual en el sector público, el caso de las universidades. *Revista Universidades* LXIII (55): 56-67. [https://www.researchgate.net/publication/297403740\\_Medicion\\_del\\_Capital\\_intelectual\\_en\\_el\\_sector\\_publico\\_el\\_caso\\_de\\_las\\_universidades](https://www.researchgate.net/publication/297403740_Medicion_del_Capital_intelectual_en_el_sector_publico_el_caso_de_las_universidades)
- Rodríguez, Alfredo & Velásquez, Fabio (editores) (1994) *Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*. Santiago de Chile: Ediciones SUR, 1ª edición
- Segovia, Olga & Dascal, Guillermo (editores) (2000) *Espacio público, participación y ciudadanía*. Santiago de Chile: Ediciones SUR, 1ª edición.