



**Universidad de Chile
Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Departamento de Urbanismo**

Política urbana y participación social

**Un análisis del rol de la ciudadanía en proyectos de Vialidad Urbana:
El caso del Plan de Transporte del Gran Valparaíso**

Tesis para optar al grado de Magister en Urbanismo

Alumna: Belén Paredes Canales
Profesora Guía: Viviana Fernández Prajoux

Marzo del año 2017

*A César y a Antonito, que me acompañaron con cariño, confianza y paciencia a
terminar lo que empecé*

*Y a todos aquell@s que aún ven en el Servicio Público un espacio de
resistencia y de transformación*

ÍNDICE DE CONTENIDOS

| | |
|---|----|
| RESUMEN | 5 |
| INTRODUCCIÓN | 7 |
| CAPÍTULO 1: FORMULACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN | 8 |
| 1.1 Fundamentación del tema de estudio | 8 |
| 1.2 Objetivos de investigación | 19 |
| 1.3 Hipótesis (Supuestos de investigación) | 20 |
| CAPÍTULO 2: MARCO CONCEPTUAL | 21 |
| 2.1 Planificación urbana | 22 |
| 2.2 Planificación vial | 28 |
| 2.2.1 Vialidad urbana en la normativa chilena | 35 |
| 2.3 Ciudadanía y participación ciudadana | 41 |
| 2.3.1 Participación en la Planificación Urbana en Chile | 46 |
| 2.4 Perspectiva teórica según el estudio | 54 |
| CAPÍTULO 3: MARCO METODOLÓGICO | 55 |
| 3.1 Tipo de estudio y diseño de investigación | 55 |
| 3.2 Elección y antecedentes del estudio de caso | 56 |
| 3.3 Técnicas de producción de información | 67 |
| 3.4 Modelo de análisis | 74 |
| 3.5 Calidad del diseño | 75 |
| CAPÍTULO 4: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN | 77 |
| 4.1 La perspectiva institucional de la Participación Ciudadana en el Plan de Transporte del Gran Valparaíso | 78 |
| 4.1.1 Niveles, expectativas y proyecciones de la Contraparte Técnica respecto a la Participación Ciudadana | 79 |

| | | |
|--------------------------|---|-----|
| 4.1.1.1 | Ausencia de Participación Ciudadana | 80 |
| 4.1.1.2 | Expectativas respecto a la conformación de espacios de participación | 83 |
| 4.1.1.3 | Visión institucional del actor participante: Óptimo social | 86 |
| 4.1.2 | Mecanismos de participación considerados en los proyectos de vialidad urbana | 90 |
| 4.1.2.1 | Participación con ciudadanía y territorios dinámicos | 92 |
| 4.1.2.2 | Participación económica: Beneficios privados y sociales | 95 |
| 4.2 | La perspectiva ciudadana de la participación en el Plan de Transporte del Gran Valparaíso | 101 |
| 4.2.1 | Principios que defiende la ciudadanía | 102 |
| 4.2.1.1 | El impacto físico y simbólico de los proyectos de vialidad urbana | 105 |
| 4.2.1.2 | La mirada integral de ciudad | 109 |
| 4.2.1.3 | El principio de utilidad pública | 113 |
| 4.2.2 | Acciones colectivas de la ciudadanía ante proyectos del Plan de Transporte del Gran Valparaíso | 121 |
| 4.2.2.1 | Acciones colectivas hacia la institucionalidad | 122 |
| 4.2.2.2 | Acciones judiciales | 124 |
| 4.2.2.3 | Acciones mediáticas | 127 |
| CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES | | 134 |
| 5.1 | Respecto a la investigación: El rol de la ciudadanía en el diseño y ejecución de proyectos de vialidad urbana en el marco de la Planificación Urbana Regional | 134 |
| 5.2 | Recomendaciones a nivel de política urbana | 145 |
| BIBLIOGRAFÍA | | 150 |
| ANEXOS | | 156 |

ÍNDICE DE CUADROS FIGURAS Y MAPAS

CUADROS

| | |
|---|----|
| Cuadro N°1: Clasificación de vías urbanas según la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción Chilena (2016) | 36 |
| Cuadro N° 2: Factores para el diseño de proyectos de vialidad urbana según el Manual de vialidad urbana | 37 |
| Cuadro N° 3: Proyectos declarados del Plan de Transporte del Gran Valparaíso | 61 |
| Cuadro N°4: Definición de la muestra teórica a partir de la conformación de la Contraparte Técnica | 72 |

FIGURAS

| | |
|---|-----|
| Figura N° 1: Una escalera de participación ciudadana (Arnstein, 1969) | 45 |
| Figura N° 2: Resumen de la Norma de participación ciudadana MINVU, MTT, 2015, en relación a la escala de Arnstein (1969) | 48 |
| Figura N° 3: Estudio construcción de planes estratégicos de desarrollo de transporte urbano del Gran Valparaíso | 58 |
| Figura N° 4: Diseño y ejecución del Plan de Transporte Urbano de Valparaíso | 60 |
| Figura N° 5: Esquema relacional entre técnicas de recopilación de información y fuentes | 67 |
| Figura N° 6: Descripción de documentos escritos a utilizar como técnicas de producción de información | 69 |
| Figura N°7: Contraparte Técnica parte en la definición, elaboración y análisis de proyectos de Vialidad urbana del Plan de Transporte del Gran Valparaíso. | 70 |
| Figura N° 8: Desarrollo de categorías de análisis de acuerdo al objetivo de investigación N°1 | 78 |
| Figura N° 9: Desarrollo de categorías de análisis de acuerdo al objetivo específico de investigación N°2 | 101 |
| Figura N° 10: Ejemplo gráfico de acciones mediáticas realizadas por la ciudadanía en el marco del Proyecto Mejoramiento y prolongación Av. Alemania, Valparaíso, Conexión Barón – Placeres | 129 |
| Figura N° 11: Ejemplo gráfico de acciones mediáticas realizadas por la ciudadanía en el marco del Proyecto Vía PIV, Etapa II Par Vial Vicuña Mackenna, Balmaceda, Sector Reñaca, Viña del Mar | 130 |
| Figura N° 12: Ejemplo gráfico de acciones mediáticas realizadas por la ciudadanía en el marco del Proyecto Mejoramiento y prolongación Av. Alemania, Valparaíso, Conexión Barón – Placeres | 131 |
| Figura N° 13: Desarrollo de acciones ciudadanas de los proyectos analizados del Plan de Transporte del Gran Valparaíso | 132 |

MAPAS

| | |
|---|----|
| Mapa N°1 Trazado e inversión proyectos del Plan de Transporte del Gran Valparaíso en relación a montos de inversión | 62 |
|---|----|

RESUMEN

Los estudios urbanos de las últimas décadas han centrado su quehacer comprender el territorio como un espacio que se construye desde el modelo de desarrollo social, político y económico que impere, siendo las políticas públicas de Estado una expresión de este proceso.

En el contexto chileno, con la promulgación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, la conformación de la Comisión Pro movilidad, entre otras iniciativas institucionales en torno al desarrollo urbano, se busca definir principios comunes para conformar a la ciudad como el hábitat que alberga a la sociedad de este siglo, siendo un eje transversal la necesidad de resolver la dicotomía entre las políticas públicas y los espacios vinculantes de participación ciudadana.

Actualmente la Participación Ciudadana no se presenta de manera transversal en los distintos planes, programas y proyectos de la política urbana, lo que ha generado una distancia entre los intereses de la ciudadanía y la implementación de proyectos, lo cual se visualiza según el fundamento de nuestro estudio, en los proyectos de vialidad urbana.

Considerando este contexto, este estudio tiene como objetivo analizar el rol de la ciudadanía en el diseño y ejecución de proyectos de vialidad urbana, considerando como caso de estudio el Plan de Transporte Urbano del Gran Valparaíso.

Lo anterior, se problematiza desde el análisis de distintos ejemplos que dan cuenta que la intervención de la ciudadanía organizada ha nacido de la contingencia dada por el descontento en el proceso de diseño y/o ejecución de

proyectos de vialidad urbana, dando cuenta de una carencia de una etapa vinculante con la población en el proceso de diseño y formulación de proyectos.

La investigación utiliza una metodología cualitativa – descriptiva que explora, mediante entrevistas y análisis documental, en los discursos de quienes intervienen en los proyectos urbanos reconociendo, los niveles, mecanismos, principios y motivaciones que hoy guían la participación de la ciudadanía en los proyectos de vialidad urbana y que, en definitiva, se convierten en los resultados principales de esta investigación al dar cuenta de los elementos urbanos significativos que envuelven al trazado vial y que contribuyen al desarrollo de una planificación urbana centrada en los habitantes de la ciudad.

La presentación de resultados está expuesta en dos apartados en relación a los objetivos de investigación: La perspectiva institucional de la Participación Ciudadana en el Plan de Transporte del Gran Valparaíso, y la perspectiva ciudadana de la Participación Ciudadana en el Plan del Transporte del Gran Valparaíso.

Las conclusiones están presentadas en función del tercer objetivo de investigación, establecer las dimensiones del rol de la ciudadanía en el diseño y ejecución de los proyectos de vialidad urbana, entregando recomendaciones a la política pública urbana en la materia de esta investigación: Vialidad urbana y Ciudadanía.

INTRODUCCIÓN

Los estudios urbanos de las últimas décadas han centrado su quehacer en comprender el territorio como un espacio que se construye desde el modelo de desarrollo social, político y económico que impere, siendo las políticas públicas de Estado una expresión de este proceso.

En Chile en la última década se han gestado iniciativas públicas con el propósito de instalar un nuevo enfoque en las políticas urbanas. De aquí se desprende como marco general, la promulgación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, la Comisión de Desarrollo urbano y la Comisión Pro Movilidad, que han enfatizado en su relato, el rol protagónico de la ciudadanía en la conformación de ciudades más democráticas, equitativas y sustentables.

A partir de estas orientaciones es que la participación ciudadana, sus modos y escalas de implementación, y a su vez el interés de la ciudadanía por ejercer espacios de representación es un tema para los estudios urbanos, principalmente por el avance incipiente en la materia que tiene nuestro país a nivel latinoamericano, lo que decanta en el desarrollo de conflictos sociales de distinta naturaleza en oposición a las externalidades.

En este marco, la presente investigación cualitativa se funda en las distintas interrogantes relacionadas con el rol de la ciudadanía en los proyectos de vialidad urbana en nuestro país, teniendo como centro, las dimensiones institucionales y ciudadanas que decantan en el posicionamiento de principios urbanos en torno a la planificación en material vial.

CAPÍTULO 1: FORMULACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1. Fundamentación del tema de estudio

La demanda por ciudades más democráticas

El siguiente estudio se enmarca en el contexto político y social actual que reconoce una crisis en la democracia representativa y la necesidad urgente de generar mecanismos vinculantes que logren la descentralización de las decisiones públicas y la distribución de poder en la ciudadanía (Márquez, 2001).

La construcción de la ciudad no es ajena a lo anterior, el urbanismo crítico de la segunda mitad de siglo XX ha posicionado el *derecho de la ciudad* de Lefebvre, como una corriente de pensamiento que reconoce a la participación democrática como un elemento central a la hora de generar cambios estructurales en la sociedad (Marcuse, 2010). Del mismo modo, la relación declarada que existe entre el modelo de desarrollo y la construcción social del espacio urbano obliga a rescatar el rol que tienen los habitantes de la ciudad como protagonista de su entorno, restaurando el sentido de ciudad como el escenario de encuentro para la construcción de la vida colectiva (Mathivet, 2010).

En la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad articulada por Habitat International Coalition (HIC) y elaborada por un conjunto de movimientos populares, organizaciones no gubernamentales, redes nacionales e internacionales de la sociedad civil, entre otras, se declaran tres ejes fundamentales para el cumplimiento de este derecho: El ejercicio pleno de la ciudadanía, es decir, ejercer todos los derechos humanos que aseguren el bienestar colectivo de los habitantes y la producción y gestión social del hábitat;

La gestión democrática de la ciudad a través de la participación de la sociedad de forma directa en la planificación y gobierno de las ciudades y la función social de la propiedad y de la ciudad, donde predomine el bien común sobre el derecho individual de la propiedad (Mathivet, 2010)

Todas estas acciones y declaraciones son parte de la reivindicación de los derechos urbanos como derechos sociales, los cuales para tener alguna repercusión en la construcción social del espacio, deben reconocer la existencia de territorios con una marginalidad avanzada en la que no es posible penetrar con el sólo discurso de la democracia y en donde las acciones reivindicativas tendrán distintos tenores, surgiendo de este modo, movimientos sociales que persiguen reivindicaciones estructurales en el modelo de desarrollo y en muchos casos parciales o coyunturales como por ejemplo movimientos urbanos a nivel mundial, LULUs o NIMBYs¹, así como también el *Bottom up* o “*urbanismo emergente*” (Harvey, 2012).

Lo claro hoy es que la ciudadanía no quiere recibir solo las externalidades positivas o negativas de la infraestructura pública, sino que quiere ser parte de la planificación de la ciudad que habita y ante eso se enfrentan a espacios formales e informales para reclamar su participación en los diversos proyectos urbanos en un contexto de la crisis de confianza en las instituciones.

El rol de la Planificación Urbana

El Reporte Global sobre Asentamientos Humanos 2009 (UN Hábitat) señala que la Planificación Urbana debe renovarse con el objeto de recuperar su papel

¹NIMBY (Not in my back yard o no en mi patio trasero) Lulus (Locally inacceptable land use o uso inacceptable del territorio para la comunidad)

como instrumento de conducción del desarrollo urbano en el marco de los criterios de sustentabilidad y justicia social (Gutiérrez, 2014) (Fernández, 2012).

El carácter normativo al que ha estado circunscrita la planificación en su historia advierte la necesidad de ampliar su visión hacia una gestión del territorio que reconozca la relación necesaria entre ordenamiento territorial y modelo de desarrollo, de este modo no debe concentrarse solo en una dimensión, sino valorar aspectos postergados como los económicos y los sociales (Sabatini y Soler, 1995)

Ante lo anterior, surge la necesidad de generar una apertura institucional que se adscriba al rol integrador y participativo que debe tener las Políticas Públicas de ciudad. Patsy Healey lo denomina – desde la teoría de Habermas - como el giro comunicativo de la Planificación urbana, el que se refiere a reconocer que “existen diversos actores que disputan los espacios de poder en las decisiones de la ciudad” (Gutiérrez, 2014, p.43) y que en la mayoría de los casos se representa con la triada Estado – mercado y sociedad civil.

Si bien este avance en la discusión es relevante para la teoría de la planificación, en términos operativos, la rigidez y sobre profesionalismo que tienen las instituciones planificadoras no logra sobrepasar el plano de la distribución de costos y beneficios entre grupos sociales (Zunino, 2001), analizando el territorio en distintas escalas y bajo la mirada poligonal por sobre la mirada sistémica de la red.

De este modo, la necesidad de generar una articulación horizontal en la Planificación urbana como la “comprensión territorial en el marco de una negociación equitativa” (Arenas, 2005), se ha delegado a las capacidades reivindicativas de tal o cual comunidad o a la incrustación de los modelos de

gobernanzas que son parte de la expresión que han tenido las distintas agencias públicas y privadas para sortear la contingencia social que han traído estas “externalidades”.

Lo anterior, se ilustra ampliamente en la dinámica de los Instrumento de planificación y en los planes, programas y proyectos urbanos que se llevan a cabo en Chile, pues actualmente no consideran a la Participación Ciudadana de manera transversal en los distintos niveles de la política pública, pues si bien los Planes Reguladores Comunales establecen un proceso participativo, al momento de materializar las iniciativas urbanas que los constituyen se ven afectados por la gran dispersión institucional que existe en los instrumentos normativos, en donde al año 2005 se habían identificado catorce instituciones con responsabilidad en determinados temas urbanos (Arenas, 2005)

Vemos de este modo que las obras que condicionan una ciudad están sesgadas por la capacidad articuladora de un determinado cuerpo técnico, o de un momento social y político particular, que se aleja de la discusión teórica que reivindica el derecho a ser parte de la planificación como un derecho a la justicia espacial.

El contexto chileno de la Gestión Participativa en la Planificación Urbana

En Chile los últimos años se han trazado discursos en torno a la búsqueda de construir ciudades más democráticas e inclusivas. Los principios que guían ciertas acciones de Estado, son el resultado de la lectura realizada al clima social y político generalizado que reconoce como un tema transversal, la demanda ciudadana por espacios vinculantes de participación ciudadana en los planes, programas y proyectos urbanos (Bresciani, 2006)

En el año 2011 luego de seis años de tramitación en el congreso fue aprobada la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Esta Ley busca fomentar y regular la participación ciudadana, conteniendo dos principios básicos, libertad de asociación y principio participativo, que se operacionalizan en los siguientes aspectos:

- Normas relativas al derecho de asociación
- Registro de organizaciones de interés público
- Fondo de fortalecimiento de las organizaciones de interés público
- Participación ciudadana en la gestión pública
- Fortalecimiento de la participación en el espacio local
- Transparencia en el Estado

Fuente: <http://www.participacionciudadana.gob.cl/ley-20-500/>, Secretaria general de Gobierno, Chile.

Respecto a la participación ciudadana en la gestión pública establecida por la ley, esta se profundiza en el instructivo presidencial del año 2014, que instaura los objetivos estratégicos del gobierno actual para la ampliación y profundización de la democracia en los órganos de la Administración del Estado de manera transversal:

“Nuestro gobierno entiende la Participación Ciudadana como un proceso de cooperación mediante el cual el Estado y la ciudadanía identifican y deliberan conjuntamente acerca de problemas públicos y sus soluciones, con metodología y herramientas que fomentan la creación de espacios de reflexión y diálogos colectivos, encaminados a la incorporación activa de la ciudadanía en el diseño y elaboración de las decisiones públicas” (Instructivo presidencial, 2014)

En términos prácticos se han establecido cuatro únicos mecanismos de participación: Acceso a información relevante, Cuenta pública participativa, Consulta Ciudadana y la constitución del Consejo la sociedad civil (COSOC).

Cada uno de estos mecanismos para ser operativo debiese enraizarse en las distintas divisiones ministeriales y locales con el fin de contar con un Estado que posee un diálogo constante con la ciudadanía y de este modo, cumplir con el compromiso de abrir sus puertas a la opinión y a la información.

Sin embargo, esta apertura de la oferta participativa no reconoce ni dimensiona los elementos operativos que involucra la Participación Ciudadana vinculante y sustantiva, pues la capacidad de instalación de cada uno de estos espacios, dependerá de la voluntad política y de la capacidad profesional de aplicar el enfoque territorial en cada contexto social.

Reflexionamos entonces, que no basta sólo con generar espacios participativos, sino, con asegurarse que exista un proceso de apropiación y corresponsabilidad ciudadana entre las Políticas públicas y una lógica del rol ciudadano en el desarrollo urbano.

En el ámbito de la ciudad, la Política Nacional de Desarrollo Urbano, promulgada en el año 2013 establece en su diagnóstico que “el sistema público en materia de desarrollo urbano se caracteriza por una toma de decisiones fragmentada, reactiva, centralizada y poco participativa” (PNDU, 2013)

De este modo considera la necesidad de instalar una política de institucionalidad y gobernanza en la que uno de sus ejes debe ser la Participación ciudadana efectiva considerándola como “el derecho de las

personas a involucrarse en la construcción del lugar que habitan o aspiran a habitar, garantizado por la institucionalidad” (PNDU, 2013)

Los Consejos de la Sociedad Civil, (COSOC)², que según la normativa de Participación Ciudadana ha de instalar el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se constituyen como una oportunidad para generar ese nexo necesario ya planteado, sin embargo, su incipiente implementación no permite reconocer la base social que los sustenta y tampoco su rol en la política de ciudad.

Dado lo anterior, la norma no logra constituirse como una gestión pública participativa que incorpore a la ciudadanía desde una perspectiva sustantiva, generando que la planificación urbana transite en un carril distinto a los procesos políticos que se suscitan en torno a los distintos planes, programas y proyectos urbanos.

El rol de la ciudadanía en la planificación y en el diseño de proyectos de vialidad urbana

Las políticas públicas en materia urbana que se llevan a cabo en nuestro país, no consideran a la Participación Ciudadana de manera transversal e inequívoca, sino segmentada y en dimensiones distintas de acuerdo a la escala ciudad, barrio y vivienda (Landon y Rodríguez – Milhomens, 2013).

En la escala ciudad, los proyectos de vialidad urbana son muestra de aquello, pues en su metodología de desarrollo no involucra a la comunidad en las

² Instancia de carácter consultivo respecto al proceso de diseño y ejecución y/o evaluación de las Políticas sectoriales, planes y programas y Programación presupuestaria, siendo su misión y objetivo profundizar y fortalecer la relación entre la sociedad civil organizada el MINVU, y participar en los procesos de consulta asociados a la toma de decisiones y seguimiento de las políticas públicas y urbanas (Norma General de Participación Ciudadana MINVU, 2015)

decisiones tangenciales que los definen, generando que la ciudadanía ocupe un rol posicionado en el conflicto social que cada proyecto pueda desatar:

“Es reconocido que la expansión urbana ha generado mayores necesidades de ampliación de infraestructuras al servicio de nuevos asentamientos. Sin embargo, poco se sabe de cómo las redes de infraestructura metropolitana impactan en la vida cotidiana y la movilidad de las personas, familias y comunidades que viven en los territorios por donde pasan” (Landon y Rodríguez –Milhomens, 2013, p. 181)

Según lo expuesto, la perspectiva de red intercomunal con la que están pensados los proyectos de vialidad urbana, invisibiliza que su emplazamiento físico es de tipo local y, por lo tanto, que genera externalidades en las dinámicas de un sector, ejecutándose proyectos con la percepción generalizada de que los ciudadanos no son considerados por el Estado al momento de planificar la ciudad (Poduje, 2002)

En nuestro país, la vialidad urbana se determina en el Plan Regulador Comunal y se complementa normativamente con el Plan Intercomunal y/o Plan Metropolitano, sin embargo, la planificación vial desde la perspectiva de la infraestructura, se define en la estrategia de movilidad regional de la Secretaría de Transporte y Telecomunicaciones, de acuerdo al interés y visión de desarrollo de cada comuna que compone la región, sintetizándose en un Plan de Transporte urbano, que define una cartera de inversión.

Finalmente la ejecución de los proyectos de vialidad urbana son llevados a cabo por la cartera del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y se ejecutan bajo el Programa Nacional de vialidad urbana el cual tiene como propósito fundamental “Facilitar la conectividad del transporte público y privado (locomoción colectiva, automóviles, transporte de carga, peatones y ciclistas) de nuestras ciudades a

través de la construcción de nuevas vías o el mejoramiento de las existentes” (MINVU, 2015).

De este modo tres instituciones intervienen en la vialidad urbana, el Municipio, que regula las vías, el Ministerio de Transporte, mediante la Secretaria de Transporte (SECTRA) con la planificación y finalmente el MINVU con el financiamiento y ejecución.

El diseño de cada uno de estos proyectos se ajusta a al Manual de Recomendaciones de Vialidad Urbana (REDEVU), el cual no considera en ninguna de sus ediciones la incorporación de la Participación Ciudadana en el proceso de concreción del proyecto vial: ni en aspectos referidos al levantamiento de información local, ni en el diseño geométrico de la propuesta, lo que en definitiva obstaculiza la relación entre política pública, planificación urbana y ciudadanía de un modo integrado, pues el único proceso de participación que se genera es el que se desarrolla en los Planes Reguladores Comunes, establecidos principalmente en los artículos 41 al 43 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y, en los artículos 2.1.10. al 2.1.12. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

De este modo, la metodología no permite integrar a la ciudadanía en la planificación de infraestructura vial, generando que los proyectos de vialidad urbana pierdan su conexión con los intereses ciudadanos respecto a lo que espera de su barrio y su ciudad en términos de desarrollo.

A su vez, como la vialidad urbana es analizada a una escala territorial mayor, como ocurre en un Plan de Transporte, desafectan a la comunidad inmediata en su proceso de diseño y no contempla el grado de impacto en las lógicas cotidianas de uso y conocimiento del espacio público. Como plantea Abuauad y

Milnes: “La verdadera crisis se produce por la incapacidad de integrar los criterios de impacto espacial como herramientas para evaluar alternativas de proyecto y opciones de trazado” (Abuauad y Milnes, 2005, p.59).

Lo anterior propicia conflictos urbanos coyunturales que surgen por el descontento ante la instalación de estos megaproyectos, los cuales se articulan en la medida de la capacidad de los actores de desplegar su poder en determinados contextos para conseguir sus objetivos (Landon y Rodríguez – Milhomens, 2013, p. 181)

De este modo, consideramos relevante conocer el rol de la ciudadanía en el ámbito de la infraestructura vial, pues significa, identificar los niveles y mecanismos de participación utilizados, reconocer cuales son los elementos que están en disputa en relación a los principios de defensa y derechos a la ciudad y como estos son dispuestos en procesos de planificación urbana desde la institucionalidad.

Ante este contexto, el propósito de este estudio es analizar el rol de la ciudadanía en los proyectos de vialidad urbana del Plan de Transporte del Gran Valparaíso vigente desde el año 2003. Considerando como campo de estudio el Gran Valparaíso o Área Metropolitana (Valparaíso, Viña del Mar, Concón, Quilpué y Villa Alemana) principalmente por constituirse como una conurbación con un crecimiento demográfico relevante a nivel nacional, dirimiéndose en ciudades en constante expansión territorial según las estadísticas de población disponibles (INE, 2012), lo cual se complejiza con la data del Plan de Transporte del Gran Valparaíso que escala a trece años y la desactualización de los Planes Regulares Comunes en relación al vigente desde el año 2013 Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso.

Además de lo anterior, la inversión en vialidad urbana desde el año 2009 al 2014 ha aumentado en un 64% (SERVIU, 2015), lo que no ha estado exento de conflictos urbanos propiciados por la oposición a la etapa de diseño o ejecución de ciertos proyectos como por ejemplo el Diseño del Mejoramiento Troncal urbano Viña del Mar Quilpué, el proyecto de Interconexión Viña del Mar – Concón (Vía PIV) o el diseño del Mejoramiento y Prolongación de la Av. Alemania, todos proyectos del Plan de Transporte urbano del Gran Valparaíso de la SECTRA del año 2003.

Según lo señalado y en consideración al planteamiento y la fundamentación de este estudio, nos realizamos la siguiente pregunta de investigación:

¿Cómo se constituye el rol de la ciudadanía en el Plan de Transporte urbano del Gran Valparaíso en el marco de la Planificación urbana?

1.2. Objetivos de investigación

Objetivo General

Analizar el rol de la ciudadanía en el diseño y ejecución de proyectos de vialidad urbana que pertenecen al Plan de Transporte Urbano del Gran Valparaíso.

Objetivos específicos

1. Identificar, desde la perspectiva institucional, los niveles y mecanismos con los que la ciudadanía incide y/o participa en el diseño y ejecución de proyectos de vialidad urbana pertenecientes al Plan de Transporte del Gran Valparaíso.
2. Describir, desde la perspectiva ciudadana, los principios técnicos, sociales y económicos que determinan la intervención de la ciudadanía en la etapa de diseño y ejecución de los proyectos de vialidad urbana.
3. Establecer las dimensiones del rol de la ciudadanía en el diseño y ejecución de proyectos de vialidad urbana en el marco de la Planificación Urbana Regional.

1.3 Hipótesis/Supuestos de investigación

- La vialidad cuando se proyecta en áreas consolidadas de la ciudad, se convierte en un elemento urbano que no considera todas sus complejidades físicas, económicas y sociales que lo componen (Landon y Rodríguez – Milhomens, 2013) (Salingaros, 2005), visualizándose como un artefacto ajeno a la planificación urbana.
- Los proyectos de vialidad urbana al carecer de un proceso metodológico claro y aprehendido de Participación Ciudadana generan diseños que no asumen el impacto local y metropolitano que estos tienen en el territorio, simplificando el rol ciudadano a aquello que la metodología define como beneficios sociales (Abuauad y Milnes, 2005) (Comisión asesora Pro Movilidad, 2014)
- La participación que logra alcanzar la ciudadanía en los proyectos de vialidad urbana se deben al capital material y simbólico con el que cuentan, impulsando principios que transitan entre los intereses públicos y particulares que sustentan las acciones colectivas (Melucci, 1999) (Zunino, 2001) (Habermas, 2005)

CAPÍTULO 2: MARCO CONCEPTUAL

El siguiente capítulo presenta la discusión bibliográfica de los principales conceptos que guían esta investigación: Planificación urbana, Vialidad y Participación Ciudadana. Se realiza un análisis de aquellos autores contemporáneos que permiten dar una interpretación teórica adecuada a los resultados del trabajo de campo del consiguiente estudio.

Esta investigación, de acuerdo al problema de investigación y los objetivos planteados, se fundamenta teóricamente en el urbanismo crítico, que reconoce a la ciudad como un lugar de disputa en el cual se congrega la suma de reivindicaciones de derechos sociales (Mathivet, 2010). De este modo, reconocemos que los problemas de las ciudades son vinculantes a las problemáticas sociales, dando un rol determinante al modelo económico en los modos de relacionarse y organizarse en la ciudad en una lógica estructural e incrustada en los ciudadanos y sus instituciones (Castells, 1997 en Soja, 2008)

Bajo la perspectiva sociológica complementaría a este análisis, comprendemos la noción de estructura social como las relaciones basadas en las propiedades de posición de los actores sociales (Bourdieu 2002), entendiendo que los agentes cuentan con ciertas condiciones de clase que les permiten movilizarse en distintos campos políticos y sociales para conseguir objetivos particulares y colectivos, permitiendo analizar las acciones colectivas propias de la ciudadanía y la participación ciudadana.

Lo anterior da cuenta que el análisis está guiado por una descripción operacional de conceptos que han sido desarrollados al alero de la modernización de la democracia y en virtud del crecimiento de las ciudades en el modelo económico y político actual.

2.1 Planificación Urbana

El debate teórico de la Planificación Urbana surge de ideas comunes asociadas al carácter dependiente que existe entre esta y el paradigma mercantil y societal de la historia, por lo que la comprensión del fenómeno de la planificación como una expresión que evoluciona con el pensamiento hegemónico, es una premisa fundamental para comenzar el análisis (De Mattos, 2004) (Sabatini y Soler, 1995).

La Planificación urbana es un concepto cooptado de la teoría de la Planificación propia de la sociedad en la que el Estado tiene un rol de determinación de las políticas públicas de protección social. Según De Mattos (2004) surge para administrar los costes y externalidades de una sociedad industrializada en la que la fuerza del trabajo y el capital cobra fuerza generando desigualdades entre las personas (De Mattos, 2004). Esta profundización del concepto está sujeta de este modo, al rol de las instituciones y los agentes que la conforman en la lógica Estado y Ciudadanía.

Para Casavaca, la Planificación urbana como ejercicio nace como una iniciativa basada en el arte de los dibujantes de la ciudad, evoluciona en el diseño morfológico de la imagen objetivo de las ciudades y decanta en el periodo más largo en el que se configura como una metodología procedimental para establecer usos de suelo en base a los instrumentos de planificación (Casavaca, 2014)

La Planificación urbana, desde la perspectiva racional que acompañó la mayoría del siglo XX, tuvo en su naturaleza generar un ordenamiento del espacio, lo que Peter Hall define como “El trabajo de los planificadores era hacer planes, desarrollar normativas para que los planes pudieran llevarse a la

práctica y posteriormente hacer que estas normativas se cumplieran” (Hall, 1996, p. 334 en Gutiérrez, 2014, p.37). En la misma línea, Edward Soja plantea que la Planificación de manera general se concebía “fundamentalmente como una tarea, a menudo de forma no intencionada, cuyo fin era servir a las necesidades básicas del capital y del Estado capitalista” (Soja 2008, p.158).

Distintos autores señalan que este es el rasgo más característico de la Planificación urbana, su severidad y rigurosidad normativa, que deja pocas ideas para desarrollar nuevos modos de ordenar el espacio urbano permitiendo la fuga de principios comunes o ideas de Estado en su ejercicio, implementándose de este modo, como una metodología sujeta a valores hegemónicos pero aislada y procedimental en términos de gestión local (Sabatini y Soler, 1995).

Este paradigma como plantea Sabatini y Soler, ha traído diversas repercusiones en la administración del espacio urbano, principalmente en la visión escalar que se tiene de la ciudad, que plantea a vista del planificador al territorio como un polígono y no como una red (Sabatini y Soler, 1995). Para Arenas esta es una paradoja que debe resolver ideológica y metodológicamente desde una concepción clara de la administración de la ciudad desde una perspectiva holística (Arenas, 2005)

Los autores coinciden en que para responder a la interrogante de como pasar del polígono a la red se debe superar la superposición de atribuciones institucionales en el territorio y trabajar, según palabras de Arenas, en una articulación horizontal basada en dos principios: el de la complementariedad y el de solidaridad territorial.

El principio de la complementariedad se refiere a las distintas responsabilidades administrativas que actualmente se conciertan en el territorio y que, por el crecimiento de las ciudades, no han podido ser acogidas de manera proyectada, la ciudad metropolitana, el policentrismo, las jerarquías, las conurbaciones, etc. Han debilitado la claridad con que se organiza políticamente el territorio (Arenas 2005).

Para Sabatini y Soler, se refiere a los tipos de gestión urbana que pueden suscitarse de acuerdo a la visión política que recae sobre la ciudad escalar: Gestión urbana pública directa, indirecta, privada e informal que son ejemplos del “escenario inorgánico de diseño e implementación de políticas (...), pues crecientemente se han ido situando en los ámbitos que son ajenos a quienes planifican objetivos globales de desarrollo para las ciudades” (Sabatini y Soler, 1995, p.67)

De este modo la complementariedad busca romper con esta acción descoordinada, y en vez de superponer atribuciones, dialogar acciones conjuntas y con objetivos claros.

El principio de solidaridad de la planificación urbana que plantea Arenas, se refiere en términos breves a la “Compensación territorial en el marco de una negociación equitativa” (Arenas, 2005) apuntando a la necesidad de reconocer las externalidades que trae consigo el ordenamiento del territorio para ciertas comunidades. En palabras de Davidof el concepto utilizado para esta definición es el de justicia redistributiva (Caravaca, 2014)

Este es un aspecto clave en la discusión actual de la planificación urbana, Purcell, Soja y Young lo plantean desde el concepto de “Justicia espacial”, indicando que: “Es necesario cambiar la retórica sobre la competitividad que

monopoliza la política urbana, hacia un discurso sobre la justicia” (Caravaca, 2014, p.10) descrito también por Moroni, Rawls y Habermas como “Interés General” (Caravaca, 2014)

Sin bien estas cuatro conceptualizaciones, solidaridad territorial, justicia redistributiva, justicia espacial e interés general, nacen de un punto común que tiene que ver con reconocer el giro de la planificación urbana hacia la ciudadanía y sus derechos, tienen importantes matices:

La solidaridad territorial y la justicia redistributiva avocan al ejercicio de la planificación en el sentido más purista de la planificación como definición de usos de suelos, en cambio, la justicia espacial habla de la necesidad de generar un nuevo “contrato social” que reconozca la ciudad como un derecho de sus habitantes y por lo tanto esta debe brindar, desde su planificación, lineamientos equitativos de acceso e igualdades civiles fundamentales en una lógica multiescalar (Lynk, 2011).

Por último, el interés general, es donde se asume la condición de construcción colectiva de la Planificación urbana, que desde el Patsy Healy, sería la “planificación colaboradora”, reúne principios iniciales entre la complementariedad y la solidaridad para considerar el concepto teórico de la gobernanza como salida metodológica a una planificación urbana concertada que se basa en la red por sobre el polígono y en términos políticos, un reconocimiento del rol de diversos actores con distintos intereses sobre la gestión territorial.

La Gobernanza como concepto teórico se entiende en el contexto histórico y evolutivo de la Planificación urbana anteriormente descrita. Para De Mattos la Gobernanza o *Governance* es la expresión de un agenciamiento que reconoce

la creciente relevancia de otros actores e instituciones a partir de la disminución del rol del Estado en la implementación de las Políticas Públicas (De Mattos, 2004). De este modo se concibe como un recurso que permite generar procesos democratizadores a partir de la distribución de cuotas de poder de acuerdo a la posición en la estructura social de cada sujeto o institución.

Para Fernández Güell (2006) la Gobernanza se define como: “El estado de Equilibrio de un territorio donde es posible producir políticas públicas y acciones colectivas que sean capaces de resolver problemas y abordar el desarrollo” (Kooiman en Fernández Güell, 2006 p.33), siendo su rasgo más relevante “la acción de gobierno, la colaboración interadministrativa, la implicación de los agentes locales y la participación ciudadana” (Fernández Güell, 2006, p.145).

En términos favorables, la Gobernanza ha sido la salida procedimental para establecer procesos de negociación respecto al territorio. Según diversos autores se puede expresar de dos modos (Delgado, 2009)

Basada en “stakeholders”, en donde se reconoce a los diferentes agentes implicados que tienen un capital que poner en valor en la arena política en busca de consensos: Administración pública, sector privado y ciudadanía.

Según lo que declara Unión Europea en su “Libro blanco de la Gobernanza europea” para cumplir con esta articulación pública - privada en la gobernanza urbana, las instituciones deben disponer de (Delgado, 2009):

- El Estado: apertura, responsabilidad y coherencia,
- El Privado: eficacia
- Acción colectiva: participación

Basada en la teoría del conflicto en donde se la discusión o el objeto de disputa se ha atomizado en múltiples luchas que defienden y persigues objetivos particulares sobre el territorio (Delgado, 2009)

La expresión de Gobernanza desde la teórica del conflicto sería para Harvey (2014) una de las principales amenazas del concepto, pues minimiza la perspectiva hegemónica que tiene el modelo de desarrollo sobre el territorio y diluye la discusión en movimientos sociales particulares. Asimismo, considera que la Gobernanza invisibiliza el rol de capital que genera la diferencia de poder distintos grupos que convergen en el desarrollo urbano:

“El neoliberalismo también ha generado nuevos sistemas de governance que integren los intereses del Estado y de las empresas, y que, mediante el uso del poder del dinero, han asegurado que la utilización del excedente a través de la Administración pública favorezca al capital corporativo y a las clases dominantes a la hora de conformar el proceso urbano” (Harvey, 2014 p.46)

Bajo este argumento el autor critica la posición que tiene Elinor Ostrom (2009) respecto al concepto de Gobernanza como la administración de los bienes comunes, pues están en juego elemento incrustados (Polanyi, 2003) y que guardan relación con la penetración del modelo económico en los modos de determinar las políticas públicas urbanas.

Sin embargo, de manera referencial aludimos a la definición que Vásquez propone, desde la revisión de Mayntz (1998), y que identifica de manera general a la gobernanza como “un nuevo estilo de gobierno en el que opera la negociación y un mayor grado de cooperación entre actores públicos y privados que se organizan en redes de carácter mixto” (Vásquez, 2013 p.2.)

Como vemos, los consensos respecto al concepto de Gobernanza es que es un mecanismo para enfrentar el escenario político y social que reclama la distribución del poder. Sin embargo, los matices teóricos están dados por la capacidad que tiene esta acepción de reconocer la desigualdad en que se movilizan los distintos agentes sociales, siendo de este modo la gobernanza la expresión contemporánea de un proceso de negociación, que puede tener carácter reivindicativo parcial o general.

La gobernanza, de este modo ha sido un instrumento para operacionalizar la Planificación urbana, pensada en la “presión” de los grupos por el poder en el territorio, que como hemos descrito responden a una perspectiva política general que se adecua al modelo de desarrollo social, humano y económico operante.

2.2. Planificación vial

La vialidad se constituye históricamente para el urbanismo como un elemento medular al momento de definir la ciudad pensada por los planificadores. Para el español Ildelfonso Cerdá la vialidad es parte de un elemento epistemológico de la planificación que está orientado desde la proyección y la visión que se tiene respecto a un plan urbanístico, por lo que su rol dentro del planeamiento es central en la fundación de las ciudades construidas y reconstruidas en torno a este propósito.

En Chile, la influencia de las distintas corrientes europeas determinó en las principales ciudades de nuestro país modos de crecimiento urbano que iban de la mano de propuestas viales anulares y arterialistas que cumplían el fin de dotar de acceso al consumo de suelo dado en cada época y en cada contexto histórico (Figueroa, 2013).

Esta visión, si bien estuvo acompañada en la primera mitad del S. XX por una lógica de planificación integral basada en los conceptos de centralidades, uso de suelo y visión de ciudad, la lectura de la vialidad como un proceso cognitivo que permitía dotar a la ciudad de un modelo de desarrollo virtuoso, en la segunda mitad del S. XX se redujo a la visión moderna de accesibilidad – velocidad (Santos y De la Rivas, 2008).

Lo anterior es también coherente con el cambio de paradigma de la Planificación urbana que restringida al carácter normativo de definición de uso de suelos y administración del territorio de un modo funcional, le otorgó a la vialidad urbana un rol relegado a la infraestructura como una cuestión física que da conectividad por sobre un elemento arquitectónico que otorga accesibilidad:

“Las vialidades generan segregación urbana no sólo a partir del trazado, sino a partir de la ganancia en accesibilidad de grupos por sobre otros: “Unos ganan más espacios y mayores niveles de accesibilidad y conectividad (para transitar con rapidez) que otros; pierden la capacidad de acceder a espacios urbanos cotidianos (lugares) de enorme importancia, para que otros ganen espacios de circulación y tránsito) (Landon y Rodríguez – Milhomens, 2013, p.183)

Desde la perspectiva de Miralles y Guasch (2002) el análisis debe recobrar el sentido en tanto la relación dialéctica que debe existir entre infraestructura y el rol urbanístico y social de la estructura urbana vinculada al transporte (Santos y De la Rivas, 2008).

Este en este contexto, para Santos y De la Rivas (2008) el operacionalizar las distintas acepciones que envuelven el concepto de vialidad es fundamental permite considerarla como parte del “núcleo duro de los saberes urbanísticos, junto con otros varios: estructura urbana, densidad, forma, función, privacidad,

adaptación, escala, espacio público, mezcla de usos, etc.” (Santos y De la Rivas, 2008, p.14).

- ***Vialidad y conectividad***

Para Santos y De la Rivas (2008), la conectividad se refiere a la capacidad material y física de unir dos puntos territoriales con el propósito de ser comunicados geográficamente.

Salingaros (2005) profundiza el análisis indicando que la conectividad debe concebirse en la estructura urbana desde el concepto de red: Nodos, estructura y jerarquía, cuestión que en la práctica se desarrolla en los instrumentos de planificación normativos locales y metropolitanos. Sin embargo, el autor complementa la necesidad de que el concepto de red se desarrolle desde la lógica de una ciudad fractal, de este modo, la vialidad no solo conecta, sino puede ser capaz de reparar el espacio público en ciudades degradadas producto de un crecimiento espontáneo.

Ante lo anterior, debemos comprender que la conectividad se basa en “vialidades existentes”, aquellas que ya consolidadas en la ciudad y que cumplen una función física y normativa determinada, y las “vialidades proyectadas”, que, si bien en primera instancia podrían pensarse en las que se planifican en las zonas de expansión urbana, pueden suscitarse también en la ciudad consolidada y que se proyectan en función de una nueva red de transporte en cualquiera de sus dimensiones³.

Lo anterior puede proyectarse desde los modelos matemáticos que propone extensamente Salingaros (2005), o considerando los elementos que define

³ Como ejemplo el Plan Haussmann se ajusta a vialidades proyectadas en áreas consolidadas, pues busca modificar la estructura de una ciudad mediante la proyección de esta conectividad.

Kevin Lynch en la “Imagen de la ciudad” (2008) respecto a la vialidad como sendas, bordes y nodos que dotan a la conectividad de un circuito reconocido por sus habitantes y que crean interrelaciones y continuidades que vitalizan a la ciudad en una sola imagen de esta.

Ante lo anterior, debemos concebir la idea de conectividad como una traza que constituye un trazado vial desde la concepción física.

- ***Vialidad, transporte y movilidad***

La conectividad es un atributo de la vialidad que tiene un objetivo claro, dotar de espacios físicos para que en ellos se constituya el ejercicio del transporte y de la movilidad de las personas que habitan una ciudad.

Para Ascher (2003), las técnicas de transporte están basadas en el sistema de movilidad de personas, información y bienes (PIB), estos distintos canales por donde se traslada las acciones humanas, permiten dotar de procesos económicos que tienen que ver con la conformación de actividades, centralidades, que son de fortalecimiento de la ciudad metropolitana (Ascher, 2003)

Para Miralles – Guasch y Cebolladas (2003) el transporte se ha analizado en un periodo extenso a partir de la velocidad y de la distinción entre el transporte público y privado, como acciones particulares y del Estado para garantizar la movilidad de las personas a los distintos espacios y sus funciones urbanas en relación al costo de tiempo, considerando a su vez, que esta es una lógica que debe cambiar, en función de asumir que el transporte es también movilidad en el análisis complejo del concepto.

Es decir, la movilidad no se refiere simplemente a una disposición física basada en la velocidad, sino al desplazamiento necesario de los habitantes de la ciudad en cuyo proceso se gestan dinámicas de viaje. “Es un concepto que se instala vinculado al modelo de desarrollo urbano, uno integrador de los objetivos de eficiencia económica, equidad social y sustentabilidad ambiental” (Miralles – Guasch, 2002, en Gutiérrez, 2013, p.63).

De este modo, como plantea Miralles – Guasch, las dinámicas de viaje constituyen desde el análisis valorativo de la proximidad y la distancia, que sobrepasan el análisis económico del tiempo, para reconocer el *tiempo social* de la ciudad, a partir de una cordenada espacial y una cordenada simbólica (2003).

El desarrollo teórico ha avanzado en la orientación de abordar el transporte desde la movilidad como concepto integral pensado en las personas, considerando la figura del Transporte Público como un elemento de movilidad que debe resolver la política pública (Miralles – Guasch y Cebollada, 2003)

- ***Vialidad y accesibilidad***

La accesibilidad urbana según Schelotto (2004), en Santos y De la Rivas (2008) se entiende como: “No solo la capacidad de desplazamiento de las personas sino al conjunto de los dispositivos que promueven, estimulan y alientan al uso social del espacio urbano, de las infraestructuras y de los equipamientos” (Santos y De La Rivas, 2008, p. 21)

De este modo, profundiza: “La noción de accesibilidad guarda directa relación con el uso y la apropiación democrática de la ciudad. Acceder a espacios y a lugares; acceder a oportunidades, acceder a recursos y acceder a servicios.

Acceder a expectativas y acceder a realidades” (Santos y De La Rivas, 2008, p. 21).

En el mismo sentido lo plantea Gutiérrez (2013) desde Estevan y Sanz (1996) quienes consideran a la accesibilidad como “un parámetro o variable cualitativa que indica la facilidad con que las personas salvan la distancia que los separa de los lugares donde satisfacen sus necesidades o deseos” (Gutiérrez, 2013, p. 64), de este modo, “no es solo dimensión territorial, también es una característica individual en relación con el número de opciones que tienen los diferentes ciudadanos para acceder a los lugares y a las actividades” (Miralles – Guasch y Cebollada, 2003, p.14)

Lo último para Yves Jouffe (2010), debe mirarse con atención, pues la accesibilidad no puede caer en el carácter reduccionista de acceso al mercado (Consumo y producción) como modelo eficiente de la conectividad y de la movilidad urbana. Sino que debe entenderse como un elemento central del derecho colectivo a la ciudad de un modo equitativo y participativo en un sentido sustantivo (Yves Joouffe, 2010).

Miralles – Guasch y Cebollada (2003) consideran en el mismo sentido a la accesibilidad como “una de las características que permite a los individuos ejercer el derecho a la ciudad” (Miralles – Guasch y Cebollada, 2003, p.14) pero teniendo en cuenta que la accesibilidad dependerá de las características particulares de los grupos sociales que habitan la ciudad, sus características y opciones, pues este análisis permitirá dotar de condiciones de accesibilidad que se ajusten a los requerimientos sociales para proveer una verdadera aplicación del “derecho a la ciudad” (Miralles – Guasch y Cebollada, 2003).

Al profundizar en estas dimensiones teóricas de la vialidad podemos ver que una vialidad si bien es un elemento físico que dota de infraestructura urbana, contiene en si misma atributos de conectividad, movilidad y accesibilidad, los cuales condicionan al territorio desde dos ámbitos principales:

- La vialidad como una infraestructura que condiciona al territorio, pudiendo aportar atributos para construir espacios equitativos o habilitar espacios segregados socioespacialmente.
- La vialidad como un elemento influyente en el crecimiento económico de un territorio y en el desarrollo humano de sus habitantes. Entendiendo a su vez que la conectividad se vuelve un concepto estático, la movilidad es un concepto dinámico y la accesibilidad es un concepto simbólico dado por la existencia de los dos elementos anteriores en el territorio.

El generar un análisis particular de los elementos teóricos constitutivos de la vialidad como un atributo urbano: Conectividad, movilidad y transporte y accesibilidad, si bien, permite establecer cierta definición en cuanto a sus jerarquías urbanas y a sus quehaceres en la planificación, lo principal es que permite, para fines de esta investigación delimitar el campo de análisis a una o más de las dimensiones descritas de acuerdo a los objetivos de esta investigación, que se orientan a la vialidad como infraestructura que dota de conectividad.

En Chile, la planificación vial se define institucionalmente desde la “Coordinación de Planificación y Desarrollo” quien incorpora a todos los departamentos que trabajan en torno al transporte: “La coordinación gestiona los objetivos y tareas desarrollados por el Programa de Vialidad y Transporte Urbano (SECTRA), la Unidad Operativa de Control de Tránsito (UOCT), la

Unidad de Ciudades Inteligentes (UCI), la Unidad de Gestión de Corto Plazo (UGCP) y la Unidad de Gestión de Proyectos de Infraestructura (UGPI), generando así una visión transversal de las materias de planificación y coordinación de inversiones que a la Subtrans le corresponde” (MTT, 2016)

Sin embargo, esta actual administración de la cartera no era operativa al momento de generar el Plan de Transporte del Gran Valparaíso, por lo que la definición de su programa de inversión en infraestructura no necesariamente iba a la par con un plan de movilidad pensada en la red de transporte público, sino más bien en la orientación de la conectividad.

2.2.1. Vialidad urbana en la normativa chilena

Previo a la conformación de un Plan de Transporte, las vialidades urbanas en Chile deben estar definidas por los Instrumentos de Planificación Comunales, Intercomunales y Metropolitanos vigentes, ya sea en su condición de vías existentes o vías proyectadas considerando su caracterización y tipología de acuerdo a su función en la red vial pública.

La Ordenanza General de Urbanismo y Construcción define en su Título III, De la Planificación, Capítulo III De los trazados viales urbanos, la clasificación posible de las vías urbanas según su función, en cinco tipos: expresa, troncal, colectora, de servicio y local (OGUC, 2016) que a modo sintético se definen como:

Cuadro N° 1
Clasificación de vías urbanas según la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción Chilena (2016)

| Tipología | Rol | Velocidad de diseño | Flujos |
|------------------|--|---------------------|---|
| Expresa | Relaciones intercomunales a nivel regional | De 80 y 100 km/h | Predominante de automóviles, con presencia de locomoción colectiva y vehículos de carga. |
| Troncal | Conexión entre zonas urbanas de una intercomuna | De 50 y 80 km/h | Predominante de locomoción colectiva y automóviles |
| Colectora | Corredor de distribución entre la residencia y los centros de empleo y de servicios y de repartición y/o captación hacia o desde la trama vial de nivel inferior | De 40 y 50 Km/h | Predominante de automóviles |
| Servicio | Permitir la accesibilidad a los servicios y al comercio emplazado en sus márgenes | De 30 y 40 Km/h | Predominante de locomoción colectiva. |
| Local | Establecer las relaciones entre las vías Troncales, Colectora y de Servicios y de acceso a la vivienda. | De 20 a 30 Km/h | Automóviles y vehículos de tracción animal y humana, excepcionalmente locomoción colectiva. |

Fuente: Elaboración propia con antecedentes de OGUC 2016.

La OGUC de manera complementaria indica que Las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo debe efectuar los estudios de la vialidad urbana para definir los Planes Reguladores Intercomunales o Metropolitanos en base a las indicaciones de Manual de Vialidad Urbana, Recomendaciones para el Diseño de Elementos de Infraestructura vial Urbana del año 1984 y sus respectivas actualizaciones.

Este Manual de Recomendaciones que fue reeditado por el MINVU en el año 2009, tiene un carácter indicativo, no normativo y ante eso sugiere los factores que deben ser considerados por los proyectistas al momento de diseñar un proyecto Vial: Factores reguladores, factores sociales, factores geográficos del espacio afectado y factores funcionales.

Cuadro N° 2
Factores para el diseño de proyectos de vialidad urbana según el Manual de vialidad urbana

| | |
|---|---|
| Factores Reguladores | - Políticas Generales - La Legislación |
| Factores sociales | - La Seguridad Ciudadana - La Continuidad ambiental y el Uso del Suelo - Preservación ambiental |
| Factores geográficos del espacio afectado | |
| Factores funcionales | - Características de los usuarios - Características de los vehículos - Características operacionales de la demanda - Características de los viajes |
| Características de la Oferta | - Velocidad de diseño - Capacidad - Visibilidad |
| Factores económicos | |

Fuente: Elaboración propia con información proveniente del Manual de Vialidad urbana y Las Recomendaciones para el Diseño de Elementos de Infraestructura vial Urbana MINVU (año 2009)

De los seis factores descritos, se presentan cuatro ítems que es importante profundizar en el sentido de esta investigación:

Factores Reguladores:

- *De Políticas Generales:* Cualquier decisión con respecto a un proyecto específico de diseño vial urbano debe ser coherente con una política existente de transporte urbano (Manual de Recomendaciones, 2009, p.12)

- La Legislación: La implantación o modificación de un dispositivo urbano produce un sinnúmero de afecciones en el ambiente: las afecciones a la propiedad y uso de las tierras involucradas en la obra o vecinas a ella, las afecciones a los servicios interrumpidos o eliminados, y las afecciones a las actividades que se desarrollan en la zona (Manual de Recomendaciones, 2009, p.13)

Factores Sociales:

- La continuidad ambiental y el Uso del Suelo: Si se tiene presente que existe un conjunto de funciones propias de la actividad urbana, tales como trabajo, recreación, estudio, compras, visitas, etc., se observa que la segregación y especialización de ciertas fajas de suelo urbano en relación a las características del tráfico vehicular, induce un quiebre en la continuidad del entorno inmediato, en términos de dificultar o impedir dichas actividades; en particular, aquéllas que se realizan dentro del radio vecinal (Manual de Recomendaciones, 2009, p.12)

Factores funcionales:

- Características de los usuarios: El diseño depende de las características físicas y conductuales del usuario: El peatón, el pasajero, el conductor y el ciclista.
- Características de los vehículos: Dimensiones de los vehículos y la movilidad de estos (Vehículos particulares, transporte público, etc.)
- Características operacionales de la demanda: Intensidad del flujo, composición del flujo, velocidades,

- Características de los viajes: Origen, destino, objetivos y nivel de ocupación, longitud del viaje (Manual de Recomendaciones, 2009, p.19-42)

Factor económico

- El factor económico es un aspecto fundamental en el proceso de diseño, porque dichos factores, a grandes rasgos costos y beneficios, son variables de ser tratados matemáticamente, con metodologías que constituyen la mejor forma conocida de evaluar en forma racional las alternativas de dicho proyecto (Rentabilidad social) (Manual de Recomendaciones, 2009, p.73)

Consideradas los tipos de vialidades y los factores indicativos que plantea el Manual de Recomendaciones, cada proyecto de vialidad urbana debe obedecer a una naturaleza orgánica dentro del territorio como solución de transporte, lo cual queda establecido en la Metodología de Preparación y Evaluación de Proyectos de Vialidad Urbana del MIDESO año 2013, en donde se estiman distintas iniciativas de acuerdo al nivel de impacto de cada proyecto y su función en la red de transporte⁴, clasificándolas en tres:

- ***Aquellos que tienen impacto en su estructura de la demanda***, clasificándose en proyectos estructurales, cuyo impacto es a nivel de la generación distribución o la partición modal de los viajes y no estructurales, de los cuales se espera cambios en la operación del sistema analizado (Metodología de Preparación y Evaluación de Proyectos de Vialidad Urbana,2013, p.4)

⁴ Ver Anexo N° 1 y 2 Esquema resumen Metodología de preparación y evaluación de proyectos de vialidad urbana del MIDESO año 2013.

- ***Aquellos que tienen impacto en la estructura de flujos***, con reasignación de flujos y sin reasignación de flujos, es decir que implican un cambio en las rutas utilizadas por los usuarios del sistema Metodología de Preparación y Evaluación de Proyectos de Vialidad Urbana, 2013, p.4)
- ***Aquellos cuyo aspecto dominante de la intervención es sobre el sistema, estructurales de infraestructura y gestión de tránsito***, no estructurales con reasignación de flujos, de estructura y de gestión de tránsito (Metodología de Preparación y Evaluación de Proyectos de Vialidad Urbana, 2013, p.4)

Con estos insumos normativos se debe proyectar la vialidad urbana, desde la definición del trazado vial, en los instrumentos de planificación, hasta su función en la red, en la conformación de un proyecto vial.

2.3 Ciudadanía y participación ciudadana

El concepto de ciudadanía y participación ciudadana se fundamenta en los sistemas democráticos que operan como el instrumento político que les da garantías a los Estados y a sus ciudadanos para hacer defensa de sus derechos sociales e individuales.

Según el sociólogo Manuel Garretón: “La ciudadanía es la reivindicación y reconocimiento de un sujeto de derecho frente a un poder que en la sociedad moderna es el Estado. La ciudadanía, entonces es a la vez movilización y reivindicación ante el poder estatal e instituciones y derecho sancionado por ese poder que es el Estado (Garretón, 2010, p. 309)

Del mismo modo, el autor señala que existen dos dimensiones para definir el ejercicio de ciudadanía: Una primera dimensión es aquella que está basada en el paradigma del rational choice, en el individuo que se moviliza respecto a medios y fines (Garretón, 2010) es decir aquel cuyo objetivos se basan en objetivos individuales más allá de una matriz sociopolítica y que Sonia Puricelli (2005) define desde la Teoría de Movilización de recursos (TMR) para referirse a aquellos movimientos sociales que defienden un fin por sobre la reivindicación de un derecho universal.

Asher (2003) plantea en la misma línea que “Los diversos campos sociales tienen naturalezas diversas. La participación de un individuo en cada uno de ellos variará en duración y motivación. Las interacciones pueden ser culturales, emocionales, recíprocas, jerárquicas, convencionales, cara a cara, escritas, habladas, telecomunicacionales, etc.” (Ascher, 2003, p. 14)

La segunda dimensión que señala Garretón, es aquella en que el sujeto se moviliza a partir de los derechos colectivos, que para la teoría de movimientos sociales sería lo que Alberto Melucci (1999) define como Acción colectiva desde la revelación hacia el Estado como un proceso que perdura en el tiempo y sobrepasa la coyuntura (Melucci, 1999). Es decir, existe una matriz ideológica que sustenta el ejercicio de ciudadanía ante la institucionalidad.

Para Zunino (2001) lo anterior está condicionado por lo que él define como “actores sociales estructurados”, es decir, que:

“la mentalidad neoliberal ha penetrado la psiquis individual y el quehacer diario de instituciones y organizaciones” (...), *de este modo* (...) el contexto estructural en donde la vida social chilena se desenvuelve exige una fuerte capacidad de negociación entre distintas escalas del gobierno nacional (municipal, provincial y regional) y una multitud de actores sociales que, en muchas ocasiones, tienen la capacidad de frenar o impulsar iniciativas en el ámbito urbano” (Zunino, 2001, p. 76-77).

Este aporte de Zunino es relevante para comprender como se articula la ciudadanía hoy en Chile hacia el territorio, pues si bien se pueden declarar movimientos sociales en la línea que plantea Garretón de la reivindicación de los derechos colectivos, se debe a su vez reconocer el actuar de los individuos como “Actores estructurados”, lo que dificulta la el quehacer y el rol de intervención en la planificación urbana.

Estos dos aspectos para referirle a la ciudadanía son relevantes para comprender las acciones que se emprenden en torno a la participación en los asuntos de estado, reconociendo los principios, valores y motivos que se persiguen de manera individual y colectiva los sujetos de derechos.

Para Norberto Bobbio (2004), el concepto de ciudadanía se constituye con cuerpo teórico que se remonta a la definición de Sociedad Civil, concepto ampliamente estudiado por la filosofía marxista para determinar a la elite (sociedad burguesa) como aquella que está destinada a administrar económicamente “las riquezas de las naciones” y que se diferencia de aquella elite que se ocupa de las instituciones políticas (Bobbio, 2004). De este modo, la sociedad civil “Ocupa el lugar reservado para la formación de las demandas (input) que se dirigen hacia el sistema político que tiene la tarea de dar respuesta (output)” (Bobbio, 2004, p.44)

Como vemos, la ciudadanía es aquella que se define como actor público, pero que se congrega en tanto fines y objetivos particulares al margen del estado, pero en función de este. En el mismo sentido Habermas (2005) considera la sociedad civil se mueve por grupos de intereses, los cuales están condicionados el poder y la red en la que circulan (Habermas, 2005)

De este modo la sociedad civil no es solo “ciudadanía” si no que es todo aquel agente distinto al estado que se organiza en torno a la participación en asuntos públicos o asuntos de mercado.

Lo anterior, Cunill lo describe bajo la distinción del concepto de participación ciudadana y participación social: La participación ciudadana es la forma de socialización de la política, caracterizada como la relación del Estado con los sujetos sociales, entendida a su vez como la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público, siendo un espacio en el que virtualmente, plantea Cunill, sirve para legitimar ciertos consensos (Paz, 2002).

La participación social: “se refiere a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus

intereses sociales” (Paz, 2002, p.11), conjugándose con la participación comunitaria definida como “todas aquellas acciones que son ejecutadas por los ciudadanos mismos en el ámbito local y que, en general, están vinculadas a su vida más inmediata” (Paz, 2002 p.11).

La participación ciudadana desprende sus principales lineamientos desde los fundamentos de la teoría de la democracia, es un concepto contemporáneo, pues operacionaliza las prácticas ciudadanas para el ejercicio de sus derechos ante el aparato del estado moderno.

Nuria Cunill (1991), señala que entre los años 60 y 70 por la crisis de la burocratización y la disminución de los consensos entre los actores principales del diálogo democrático (Estado y sociedad civil) hace necesario abrir nuevas instancias espacios que se transformen en la posibilidad de la sociedad civil de tener responsabilidades públicas y acciones políticas en vista de la disminución de la acción gubernamental (Cunill, 1991), esto es lo que conocemos como participación.

Al igual como plantea Cunill, Briceño (1999) sitúa en el escenario de la democracia a dos actores claves: El estado y la sociedad civil, los cuales interactúan en procesos establecidos, como puede ser por ejemplo el proceso electoral, o en procesos coyunturales, como ha sido en Chile, por ejemplo, la conformación de Consejos Asesores Presidenciales para abordar temas que se han puesto en la discusión a partir de movilizaciones sociales.

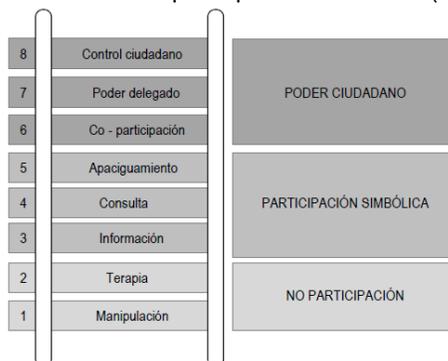
Briceño señala que la participación se encuentra en medio de un proceso condicionado por los programas de ajuste de la transformación del Estado. Principalmente la participación busca de algún modo eficiencia a través de la incorporación de actores de la propia comunidad en las decisiones políticas

inmediatas (Briceño, 1999). Además, complementa que la participación en este sentido abre espacios para los agentes privados en los procesos de negociación, lo que genera la relación entre participación ciudadana y modelos de gobernanza basado en el reconocimiento de la sociedad civil como un agente privado relevante.

Al debate sobre los alcances de la participación de la ciudadanía en los procesos transformadores que impulsa el Estado se ha abierto distintas posturas sobre esta relación entre la acción institucional o la capacidad de generar un poder ciudadano autovalente. Este proceso que ha sido descrito ampliamente por Sherry Arnstein (en Guillen y Sáenz 2009) en la conocida “Escala de la participación”.

Arnstein plantea la importancia de generar una vigilancia sobre los procesos participativos en busca de develar aquellas acciones que se realizan solamente en el plano de la “cosmética”, lo que quiere decir, poder identificar cuando la participación ciudadana realmente se desarrolla para conseguir la distribución del poder. La Escala de participación es un modelo gráfico que permite representar ocho peldaños (o niveles) que muestran acciones emprendidas por la sociedad civil que a su vez se dividen en tres áreas principales: La no participación, la participación simbólica y el poder ciudadano:

Figura N°1: Una escalera de participación ciudadana (Arnstein, 1969)



Fuente: Origen, espacio y niveles de participación ciudadana (Guillen, et.al 2009)

Hambleton y Hogget (1994) desarrollan una versión más acabada sobre el modelo de Arnstein, considerando las mismas tres grandes divisiones pero enfatizando en los nuevos modelos participativos de la década de los 90, resaltando las grandes instancias que se presentan como participativas, pero sin embargo sólo responden a una información unidireccional que muchas veces desorienta a la ciudadanía (Guillen y Sáenz, 2009) limitando la posibilidad de profundizar en una participación que se oriente hacia el empoderamiento ciudadano en las decisiones públicas.

Este aporte de Hambleton y Hogget, nos permite profundizar en la idea que la participación ciudadana no sólo obedece a un modelo escalar, sino que recoge algunos elementos de la definición de ciudadanía, sociedad civil y gobernanza, para reconocer la distribución del poder como un valor fundamental de la participación ciudadana, pues sin la voluntad política de generar esta descentralización de las decisiones públicas, cualquier acción democrática en esta orientación queda solo en el discurso.

2.3.1 Participación ciudadana en la Planificación urbana en Chile

La participación ciudadana en Chile, se establece en distintas leyes, normativas, instructivos y ordenanzas de acuerdo al alcance de cada una de las instituciones que intervienen en el espacio urbano, generando a su vez, que cada institución establezca mecanismos de operación en distintos niveles metodológicos, en este sentido la presentación continua no es necesariamente consecutiva o vinculante entre una y otra, sino que por sí solas establecen principios rectores u orientadores a la política urbana, exponiendo aquellos que tienen un carácter normativo, es decir deben ejecutarse por ley, y aquellos que son indicativos, que si bien contienen documentos oficiales que los respaldan están orientados a una generalidad:

Normativos

- Ley 20.500 de Asociaciones y Participación Ciudadana

Para el Estado chileno la participación ciudadana está debidamente delimitada en sus funciones y atribuciones en la ley 20.500 de Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, la cual determina los mecanismos para ejercer este derecho garantizado por la legislación.

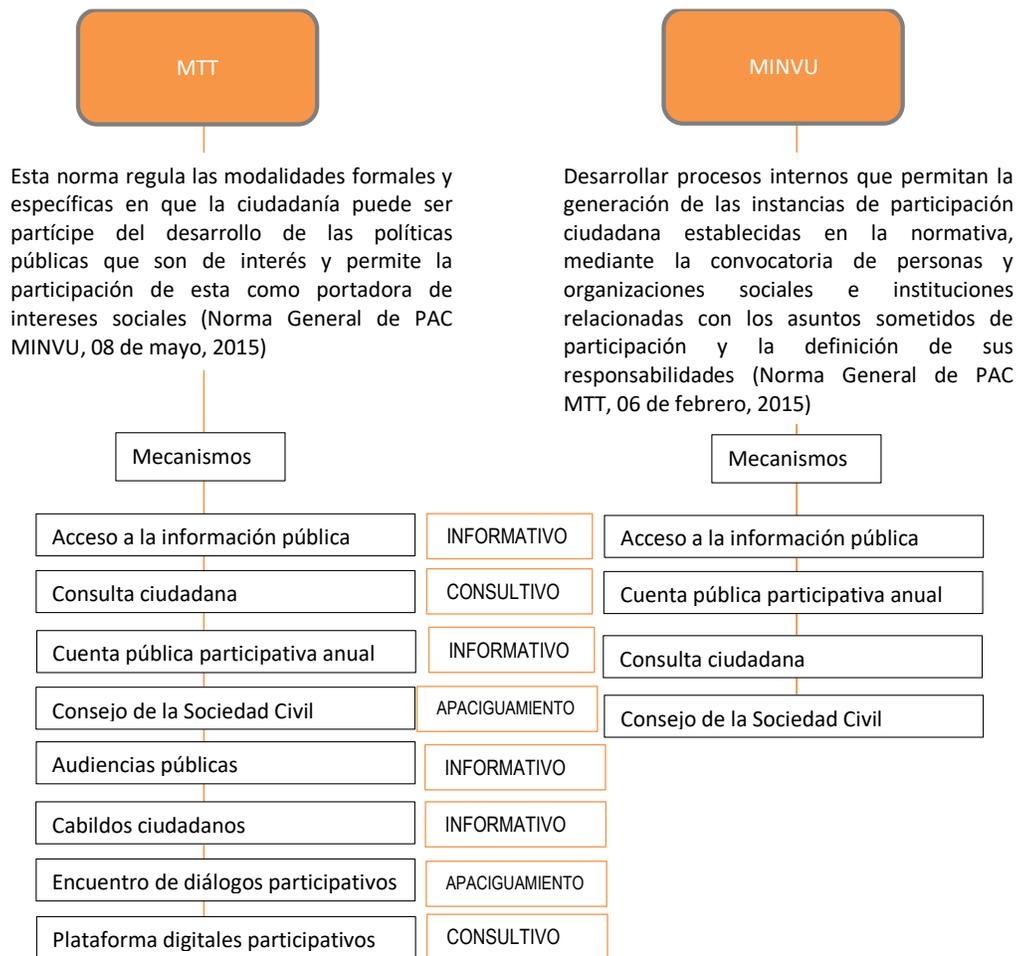
En el Instructivo presidencial de Michele Bachelet en el año 2014 se establecen cuatro objetivos estratégicos para la ampliación y profundización de la democracia, mediante la efectiva Participación Ciudadana “a) Revisar y perfeccionar el diseño, ejecución y evaluación de los mecanismos de participación ciudadana hoy existentes; b) Integrar transversalmente el enfoque de participación Ciudadana en toda política pública sectorial de los órganos de Administración del Estado, incorporando herramientas digitales en los mecanismos de participación c) Fortalecer y dar institucionalidad tanto a la participación política como a la participación ciudadana en la gestión pública d) Promover que la participación se lleve a cabo con un enfoque de derechos y de manera transversal, sin ningún tipo de discriminación arbitraria, respetando la diversidad social y cultural” (Instructivo Ministerial, 2014)

Estos objetivos son materializados en los Instructivos Ministeriales que establecen 4 modos de participación: Acceso a información relevante, Cuenta pública participativa, Consulta Ciudadana y la constitución del Consejo la sociedad civil (COSOC).

Considerando los Ministerios que son partícipes del objeto de nuestro estudio, revisamos los objetivos y la operacionalización de los mecanismos de

participación en el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo⁵

Figura N°2
Resumen de la Norma de participación ciudadana MINVU, MTT, 2015, en relación a la escala de Arnstein (1969)



Fuente: Elaboración propia con información de Res. Ministeriales que establecen la Normativa de Participación Ciudadana en MINVU y MTT.

⁵ Si bien el Ministerio de Obras Públicas aborda la vialidad, no es parte en ninguna etapa en los planes, programas y proyectos de vialidad urbana, por lo que, si bien es un referente en torno a la participación institucional, no aporta al marco referencial de esta investigación⁵

La participación en ambas instituciones no sobrepasa en ninguno de sus mecanismos, según lo que indica la norma, al ámbito informativo y consultivo, señalando expresamente que no son mecanismos vinculantes.

Lo más importante destacar que estos mecanismos no dialogan en ninguna instancia con los planes programas y proyectos que desarrolla cada Ministerio, es decir, no cumplen con las letras a y b del Instructivo Presidencial de Participación ciudadana respecto a “Revisar y perfeccionar el diseño, ejecución y evaluación de los mecanismos de participación ciudadana hoy existentes; e Integrar transversalmente el enfoque de participación Ciudadana en toda política pública sectorial de los órganos de Administración del Estado”, porque por ejemplo el programa de vialidad urbana, que desarrolla los proyectos que emanan de la cartera de Transportes, no consideran Participación Ciudadana en su lógica propia o vinculada a algún mecanismo.

- En la Ley General de Urbanismo y Construcciones

En términos urbanos la Ley General de Urbanismo y Construcciones establece procesos participativos respecto a los Instrumentos de Planificación, específicamente en los Planes Reguladores Comunales que permiten que la ciudadanía se informe y entregue una aprobación del proceso mediante información a los vecinos, audiencias y/o exposiciones.

Lo anterior, está establecido principalmente en los artículos 41 al 43 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y, en los artículos 2.1.10. al 2.1.12. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, que establece principalmente que se debe 1) Informar a los vecinos, especialmente a los afectados, acerca de las principales características del instrumento de planificación propuesto y de sus efectos 2) Realizar una o más

audiencias públicas en los barrios o sectores más afectados para exponer el proyecto a la comunidad, en la forma indicada en la ley Orgánica Constitucional de Municipalidades 3) Consultar la opinión del consejo económico y social comunal, en sesión citada expresamente para este efecto 4) Exponer el proyecto a la comunidad, con posterioridad a la o las audiencias públicas, por un plazo de treinta días.

Esta normativa se restringe al plano de la información y de la consulta una vez que el plan ya se encuentra definido, por lo que la ciudadanía no es parte de la formulación, sino que emite opinión de un producto ya concluido, lo que genera según Fernández que (2012): “La participación al estar planteada sólo en la etapa final del proceso de planificación, solo se puede remitir a aprobar o a formular observaciones respecto de lo propuesto. Observaciones que serán revisadas por el municipio y que no necesariamente tienen que ser consideradas, pueden descartarse por una razón u otra” (Fernández, 2012, p.101)

Complementariamente, con distintas Circulares la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda han buscado indicar la necesidad de establecer metodologías de participación en etapas tempranas (Circ.. 55 de 1999 y 227 de 2009), es decir en los distintos procesos de desarrollo del Plan Regulador, a fin que las observaciones sean revisadas a tiempo y se pueda reflejar con mayor profundidad la opinión de la ciudadanía.

Sin embargo, esto último corresponde a un proceso de carácter indicativo, sin una metodología establecida en la ley.

Indicativos

- En la Política Nacional de Desarrollo Urbano

De manera complementaria y buscando profundizar los mecanismos de participación vigentes en materia de ciudad, la Política Nacional de Desarrollo urbano, publicada en el Decreto N° 78, de 2013, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, establece que en su punto 5 la necesidad de generar Participación Ciudadana de manera Institucionalizada, financiada, temprana, informada y técnica y responsable (Contraloría General de la República, 2016) Estableciendo los siguientes principios (Política Nacional de Desarrollo urbano, 2014, p, 60 – 61):

- Considerar la participación ciudadana como el derecho de las personas a involucrarse en la construcción del lugar que habitan o aspiran a habitar.
- Asumir la participación como una condición proactiva.
- Generar sistemas de participación ciudadana propios de cada uno de los niveles entendidos siempre como un proceso continuo, organizado, transparente y responsable
- Establecer normas sobre participación cuyo cumplimiento sea condición para la toma de decisiones de planificación en la respectiva escala.
- Fijar requisitos para la formulación de Instrumentos de Planificación Territorial en términos de la difusión o publicidad de los procesos y de la
- participación que debe caber a los ciudadanos tanto en la formulación del diagnóstico como de las propuestas y su desarrollo.

- En las distintas fases de los procesos de participación deben contemplarse mecanismos de exposición simples y didácticos.
- A nivel local se deben reforzar las Juntas de Vecinos, dándoles el carácter de organizaciones territoriales y apoyando su quehacer con instancias de participación tanto en materias de planificación local como en el desarrollo de proyectos públicos locales.
- Fomentar la creación de Comisiones de Planificación locales que junto a la autoridad pública convoquen a especialistas y a miembros de la sociedad civil, que ejerzan su labor mediante procedimientos reglados y de carácter público.

Estos principios que establece la política aún no decantan en ningún proceso administrativo, normativo o metodológico que asuma estas necesidades como medidas instaladas y operacionalizadas, pues tampoco se ha hecho el nexo con la Norma de Participación Ciudadana, en términos de la convergencia de sus mecanismos con los postulados citados.

- Según la Comisión Asesora Presidencial Pro Movilidad

El Informe final que entrega La Comisión Pro Movilidad urbana en el año 2014, establece las estrategias y medidas la mitigación de los problemas de los problemas de movilidad urbana en Chile. Señala la importancia de la ciudadanía en el éxito de las propuestas, estableciendo que: “Enfrentar de manera eficaz los problemas de la movilidad urbana en las ciudades del país requiere no sólo hacerlo desde una perspectiva integral e integrada. Requiere, además, la participación directa de la comunidad urbana que va a ser objeto de

la intervención en la programación de dicha intervención, en su implementación y monitoreo” (Comisión pro movilidad, 2014, p. 51)

En este caso, se refiere como al usuario que se moviliza y transporta, más allá del ciudadano que define también, la infraestructura para el transporte. Pues el informe menciona la necesidad de instalar el sentido de corresponsabilidad en las acciones y actitudes en las modificaciones de la red.

Al ser este un informe no cuenta con ningún nivel formal de implementación en la política pública de transporte.

En síntesis, los instrumentos normativos e indicativos que regulan y determinan la participación ciudadana en planificación urbana en Chile trabajan en distintas dimensiones y escalas, lo que no logra traducirse en una metodología participativa en el desarrollo urbano.

2.4 Perspectiva teórica según el estudio

Considerando la revisión de los tres conceptos centrales que se definen en el marco teórico, es necesario hacer algunos alcances respecto al enfoque de esta investigación.

La planificación urbana es la estructura teórica y normativa que orienta las políticas públicas en el territorio, es bajo esta perspectiva que la vialidad se constituye como un elemento urbano que se inserta en el modelo de planificación que se desarrolle en el territorio. Es materia del análisis de este estudio identificar como se ha generado la relación entre este componente de acuerdo a lo que ha sido definido en el marco teórico como “complementariedad” y “solidaridad territorial” (Arenas, 2005) y a su vez, con todas las distintas acepciones teóricas revisadas que pueden vincularse a esta perspectiva analítica (Davidof; Moroni; Rawls; Moroni y Habermas en Caravaca, 2014).

Respecto a lo profundizado en relación al concepto de vialidad y vialidad urbana, se hace necesario precisar, que, si bien el estudio se centra en un Plan de Transporte, el objeto de análisis se desarrolla en tanto la vialidad como un trazado de conectividad, pues no es una evaluación el funcionamiento de plan, sino de su implantación, o futura implantación física en un determinado territorio, más allá de su uso o utilidad en el sentido del transporte y movilidad.

Por último, la distinción realizada entre ciudadanía, sociedad civil y participación ciudadana se fundamenta en reconocer que las acciones colectivas pueden no centrarse necesariamente en acciones institucionalizadas o concertadas en torno a la participación ciudadana, sino que pueden constituirse como una figura política ciudadana distinta y ajena a la normada cuyos principios y modos de articulación es parte del análisis

CAPITULO 3 MARCO METODOLÓGICO

En el siguiente capítulo se expondrá el enfoque metodológico que tiene esta investigación. Presentando las características del diseño, la justificación para el estudio de caso, las técnicas de producción de información y los principales componentes del proceso de implementación del estudio de campo y su respectivo modelo de análisis.

3.1 Tipo de estudio y diseño de investigación

El Rol de la ciudadanía en los proyectos del Plan de Transporte urbano del Gran Valparaíso se presenta como **un estudio de caso de enfoque cualitativo, descriptivo, no experimental y transversal.**

El estudio de caso según Yin (2009) es una indagación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto en la vida real, en especial cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes (Yin 2009 en Castro 2010). Por su parte Peña Collazos (2009) lo definen como: “un recurso metodológico de investigación científica, (...) en tanto el ejercicio sistemático de descripción, aplicación y comprensión de un fenómeno social, que comparta una organización, un rol, un conglomerado de personas” (Peña Collazos, 2009, p.186)

Bajo esta descripción, nuestro caso de estudio es el Plan de Transporte del Gran Valparaíso vigente desde el año 2003 en la Región, pues mediante los proyectos en diseño y ejecución que este ha definido nos permitirá conocer el rol que ha tenido la ciudadanía desde una perspectiva participativa y asociada a la Planificación Urbana.

El estudio de caso es de tipo cualitativo, pues la pregunta de investigación busca una comprensión profunda del fenómeno y de los elementos que constituyen el rol de la ciudadanía en dichos proyectos de infraestructura urbana. Dado lo anterior es necesario contar con información contundente en tanto discurso y en tanto contexto, cuestión que se da apropiadamente desde un enfoque cualitativo de investigación (Canales, 2006) en un corte temporal acotado.

3.2 Elección y antecedentes del estudio de caso

El estudio de caso es seleccionado según las particularidades que lo hacen interesante en concordancia con nuestra pregunta y objetivo de investigación. De este modo, su valor está en su pertinencia y adecuación a nuestro interés científico, por sobre su recurrencia o extrapolación a la generalidad (Stake, 1998).

Como criterios de pertinencia, se han tomado en cuenta todos los atributos que debe tener el caso de estudio, para que se conforme como un *tipo ideal*, en el sentido weberiano de conocimiento y explicación de los hechos sociales (Weber, 1997).

Para definir los atributos que debía tener el caso de estudio me realicé preguntas desde lo general a lo particular, y que fuesen en sintonía con mi problema y pregunta de investigación: *¿Por qué las vialidades urbanas?, ¿Qué plan o programa de vialidad urbana es relevante? ¿Cuáles son las características particulares de los proyectos de este plan? y, por último, ¿Qué atributos tienen que son significativos para la investigación?* Logrando de este modo desarrollar un conjunto de ideas que acotan las particularidades que tiene el caso de estudio escogido.

En segunda instancia aplicamos el criterio de adecuación como la posibilidad y factibilidad de acceso al campo de estudio, analizando el tiempo, los recursos y las características socioculturales del grupo humano que se pretende investigar.

De este modo y a partir de los criterios de pertinencia y adecuación, se consideró en Plan de Transporte del Gran Valparaíso, pues en su contenido agrupa una serie de proyectos en etapa de diseño y ejecución que tienen atributos para la investigación.

Los Planes de Transporte a nivel nacional se gestan desde la Secretaria de Transporte como una iniciativa de inversión que buscan mejorar la movilidad y promuevan el desarrollo social y económico de la ciudad.

El espíritu de este instrumento es generar una planificación urbana pensando en las situaciones territoriales actuales y en sintonía con el desarrollo previsto para las ciudades en un mediano plazo (Sectra.gob.cl, 2016)

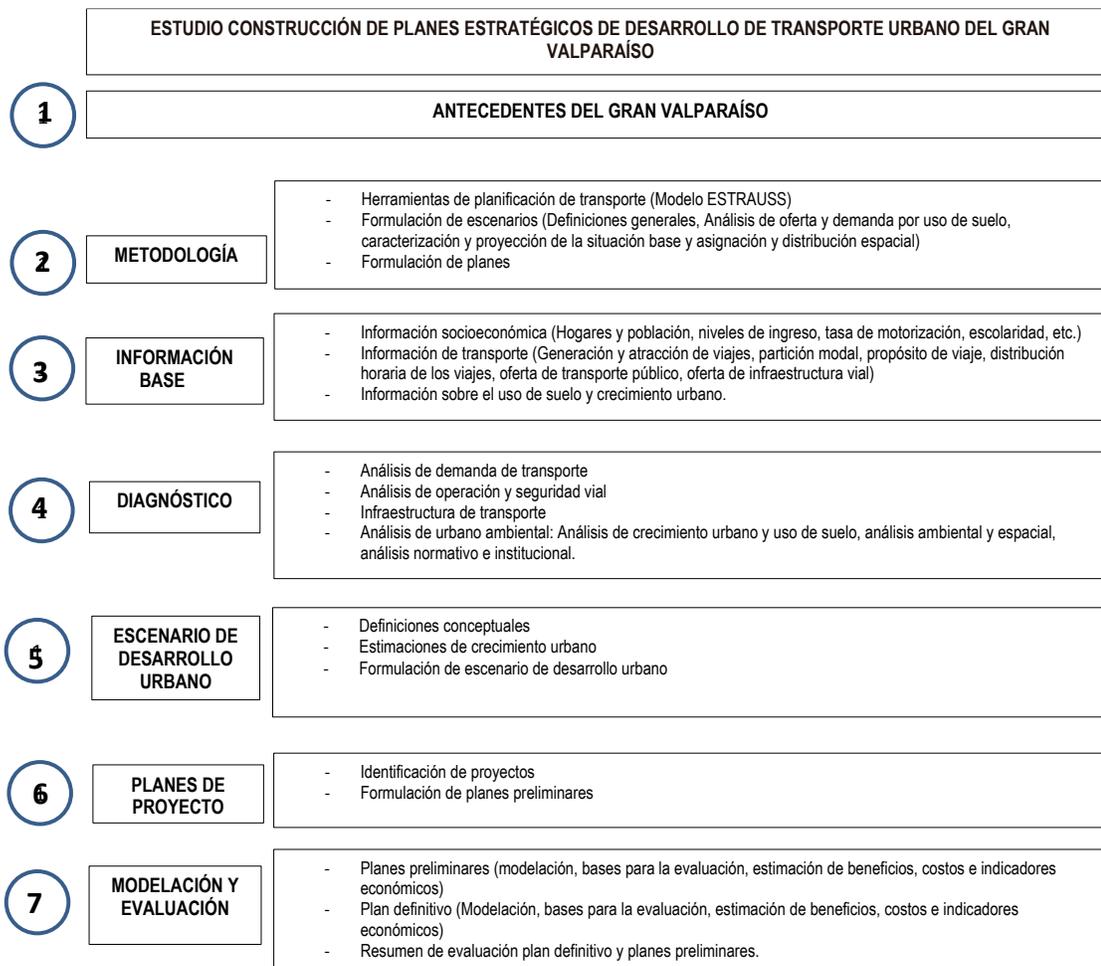
El Plan de Transporte Urbano del Gran Valparaíso comenzó y finalizó su estudio en el año 2003. El estudio llevó como nombre **“Construcción de planes estratégicos de desarrollo del Sistema de Transporte urbano del Gran Valparaíso” y comprende cuatro ejes principales (Resumen ejecutivo, 2003):**

- Incorpora un análisis de los escenarios de crecimiento de la ciudad en el mediano plazo.
- Incluye una investigación de la demanda de transporte actual en la ciudad, así como el transporte público y de la infraestructura vial.
- Declara hacer participe en su elaboración a representantes de la comunidad.

- Entrega un plan de proyectos de infraestructura de transporte para la ciudad, los cuales se someten a un análisis de prediseño y evaluación económica, en los diferentes escenarios de desarrollo de la ciudad.

A modo esquemático el estudio, de acuerdo al documento de resultados, tuvo los siguientes componentes:

Figura N° 3
Estudio construcción de planes estratégicos de desarrollo de transporte urbano del Gran Valparaíso



Fuente: Elaboración propia en referencia al Resumen ejecutivo Documento resultado del estudio "Construcción de Planes Estratégicos de Desarrollo del Sistema de Transporte Urbano del Gran Valparaíso, SECTRA, 2003)

Los análisis obtenidos desde la etapa 1 al 5 aportar una información base que es sometida a una proyección de escenarios de desarrollo urbano que concilia el estado del arte, la visión objetivo de movilidad y desarrollo urbano de área del Gran Valparaíso y las iniciativas futuras de infraestructura en transporte que decantan en la planificación de proyectos en la etapa 6 y 7.

En estas dos últimas etapas se considera la asesoría y participación de expertos y del Comité de uso de suelos y proyectos, que está compuesto por técnicos de distintos organismos públicos de la región y coordinados por la SECTRA área Norte, definido también como la Contraparte Técnica.

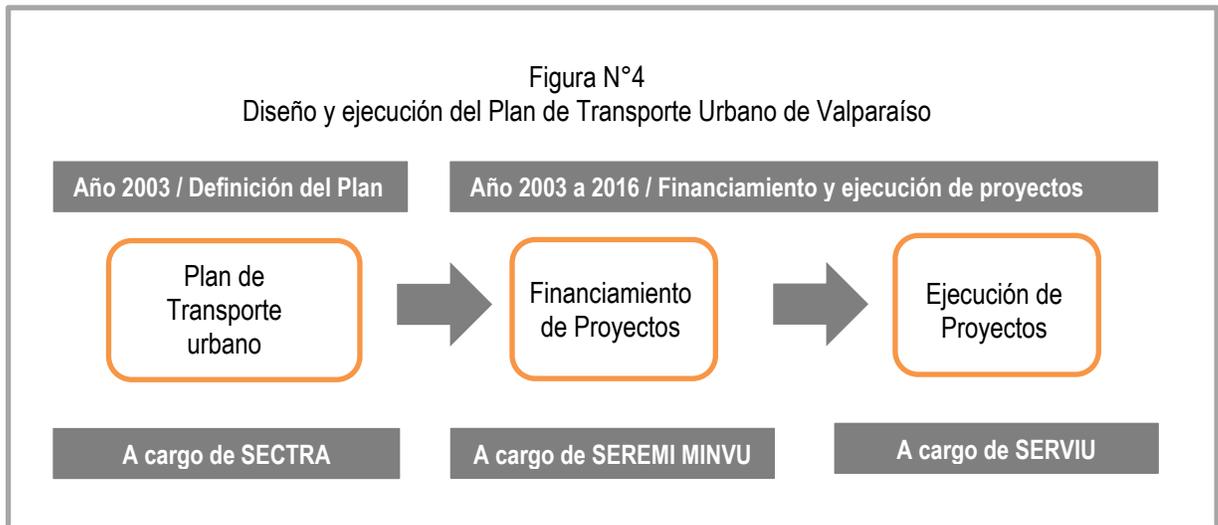
Finalmente, en el estudio del año 2003 el Plan de Transporte del Gran Valparaíso define una cartera de 26 proyectos para ser ejecutados de diez a quince años plazo, cada una de estas iniciativas es sometida a una modelación en que se define el tiempo, la distancia y el costo de viaje en los escenarios de tendencia y de contraste⁶

De este modo el Plan de Transporte surge en la SECTRA (parte del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones) pero la cartera se financia por el programa de vialidad urbana del MINVU, para luego ser ejecutado por el SERVIU.

Esta cartera de proyectos, en estos catorce años de vigencia, ha ejecutado mediante el Programa de Vialidad urbana distintas etapas de los proyectos que lo componen. Sin embargo ha generando a su vez, estudios de actualización los cuales responden principalmente a los crecimientos territoriales en el área

⁶ Ver Anexo N°3 Cronograma de inversiones plan definitivo Gran Valparaíso definido el año 2003 monto de inversión en precio privado (UF)

metropolitana que no lograron ser captados por la metodología de desarrollo del Plan de Transporte



Fuente: Elaboración propia

De este modo la definición del Plan de Transporte en el año 2003 ha sido un insumo base que se ha profundizado con estudios de pre factibilidad o diseños específicos, que han buscado adaptarse a la realidad actual del Área Metropolitana, los objetivos de Desarrollo Regional de la década, y la vigencia del Plan Regulador Metropolitano (PREMVAL) en el año 2013.

Según la información disponible del Plan de Transporte del Gran Valparaíso, están priorizados nueve proyectos en distintas comunas del Área Metropolitana, no obstante la planificación para el diseño y ejecución de estos proyectos ha variado de acuerdo a estrategias programadas o coyunturales, lo cual se puede sintetizar en el siguiente cuadro, elaborado con información recopilada de las publicaciones institucionales:

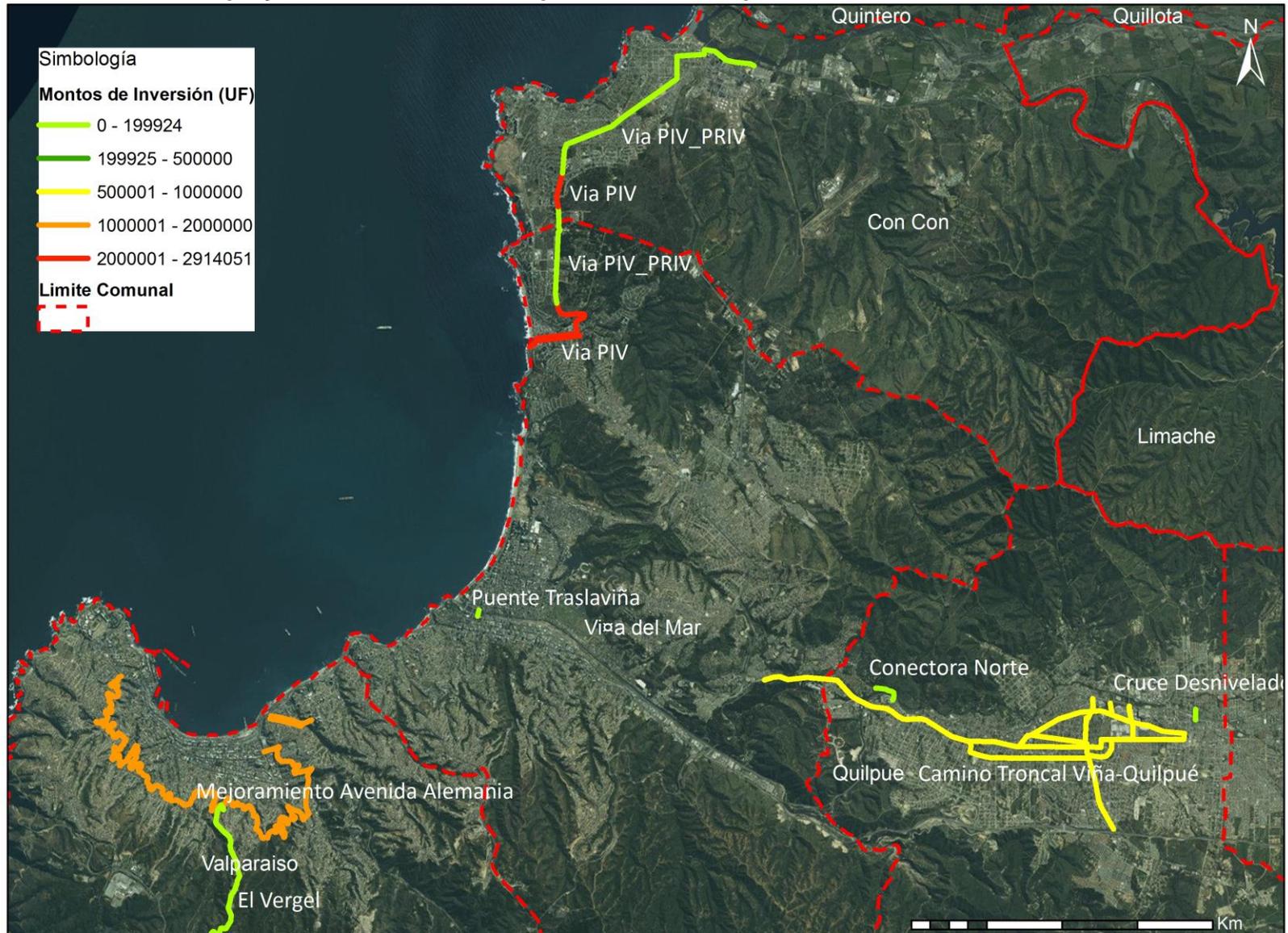
Cuadro N°3
Proyectos declarados del Plan de Transporte del Gran Valparaíso

| N° | Proyecto | Inversión(UF) | Descripción | Actualización |
|------|---|---------------|---|---|
| 1+24 | Prolongación, Mejoramiento y Continuidad Av. Alemania | 1.359.900 | Este proyectos define mejoramientos en la vialidad y en las aperturas de calles necesarias para dar continuidad al sistema camino Cy Cintura – Av Alemania y que presenta un perfil de calzada simple bidireccional. Se preveen expropiaciones | Proyecto que toma relevancia producto del Mega incendio de Valparaíso del año 2014. Dividido en 4 atramosen donde el D corresponde al proyecto 3 Conexión Cerro Barón – Placeres. |
| 2 | El Vergel | 199.924 | Este proyecto define mejoramiento en la vialidad. El tramo que comprende este proyecto va desde Av. Alemania hasta el Camino La Pólvara y se establece la pavimentación y la continuidad de una calzada simple bidireccional. Se preveen expropiaciones | Proyecto que toma relevancia producto del Mega incendio de Valparaíso del año 2014. En etapa estudio de diseño hasta el año 2017. |
| 3 | Conexión Cerro Placeres Barón | 149.724. | Se proyecta un viaducto para unir las poblaciones de los cerros Placeres y Barón. El acceso desde el Oriente al viaducto se hace a través de un par compuesto de calzadas unidireccionales con una pista por sentido (Contenidas en las Calles Castro y Tocornal. El acceso poniente es por Calle Carmen. Se preveen expropiaciones | Se considera dentro del proyecto Prolongación, Mejoramiento y Continuidad Av. Alemania. En etapa de estudio de diseño |
| 7 | Puentes traslaviña y Villanelo, Unidireccional | 46.370 | Se proyecta un nuevo Puente sobre el Estero Marga Marga, con un perfil de dos pistas, en la prolongación de Calle Traslaviña hasta calle 5 poniente. Ello permite materializar la operación como par vial entre las calles Villanelo y Traslaviña | Diseño finalizado |
| 11 | Conectora Norte | 137.743 | Se proyecta la Conexión de Calle Condell y El Sendero con el Camino Troncal Quilpué – Viña y mediante un perfil de una pista. Se preveen expropiaciones | Sin información |
| 12 | Circuito intraurbano | 914.798 | Se consideran mejoramientos en la vialidad existente, incluyendo las aperturas de calles que sean necesarias para dar continuidad al Circuito Intraurbano en la Comuna de Quilpué. Se preveen expropiaciones | Dnominado "Proyecto de Mejoramiento Troncal Urbano Quilpué". Diseño actualizado y dividido en nueve etapas de inversión en distintos tramos de la Comuna. |
| 15 | Cruce desnivelado Merval | 180.000 | Se proyecta una conexión por medio de un desnivel, entre ambos lados de la vía ferrea. Entre las Calles Av. Baquedano y Aviator Acevedo | Sin información |
| 18 | Conexión Jardín del Mar Alto | 434.468 | Se habilita la prolongación de Calle Angamos hasta hacia el poniente hasta Av. Balmaceda y además una calle qe una Av. Balmaceda con Av. Los Sargazos. Se Preveen expropiaciones. | Incluido en el Proyecto de Vialidad interurbana Valparaíso Via PIV |
| 23 | Interconexión Viña del Mar Concón | 2.914.051 | El proyecto consiste en habilitar un sistema vial que circunvale a las comunas de Viña del Mar y Valparaíso. Considera un perfil de doble calzada variable (de dos y tres pistas por sentido) y tramos con uso de la vialidad existente para su continuidad. Se preveen expropiaciones | Demnominado Proyecto Via PIV, diseño actualizado en 5 etapas, de las cuales se encuentran ejecutada la I, II, IV En diseño la Etapa III y en inicio de ejecución la Etapa V |

Fuente: Elaboración propia con datos de http://www.sectra.gob.cl/planes_transporte_urbano/valparaiso/proyectos_valparaiso.htm y cuenta pública Serviu Valparaíso.

Mapa N°1

Trazado e inversión proyectos del Plan de Transporte del Gran Valparaíso en relación a montos de inversión



Fuente: Elaboración propia con datos de http://www.sectra.gob.cl/planes_transporte_urbano/valparaiso/proyectos_valparaiso.htm

Dentro de esta cartera de proyectos presentada y con el fin de cumplir con nuestros objetivos de investigación nos concentraremos en aquellos proyectos del Plan de Transporte del Gran Valparaíso que han sido desarrollados, en el ámbito del diseño y de la ejecución en esta década y que obedezcan a tres criterios de pertinencia considerados para la elección del caso de estudio:

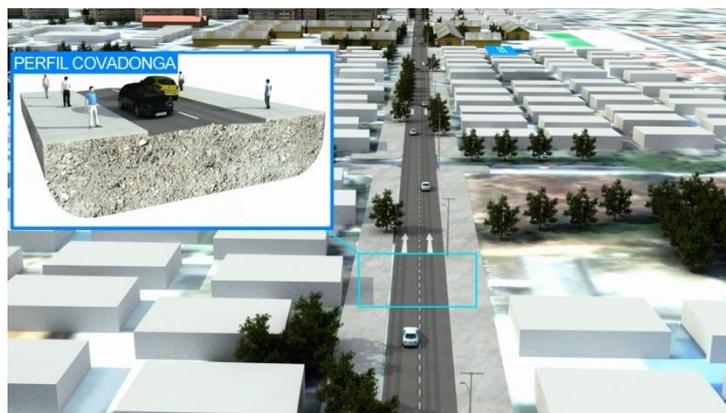
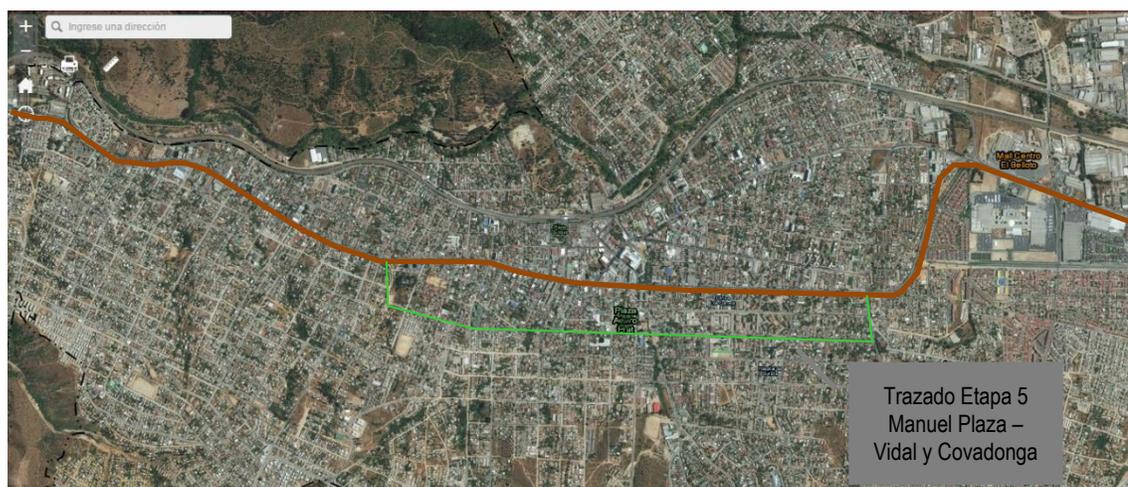
- **Son gravitantes en tanto la lógica de planificación urbana de las comunas e intercomuna en el ámbito de la movilidad y la gestión del tránsito.** Dando cuenta de proyectos que corresponden a una cartera estratégica para la Secretaria de Transporte y Comunicaciones.
- **Consideran expropiaciones o modificaciones en las dinámicas territoriales:** Con este criterio se busca establecer acciones convergentes y divergentes según el impacto que estas tienen en el territorio.
- **Existe una ciudadanía activa opositora u opinante y de alto impacto mediático:** Este aspecto permitirá analizar cómo se ha constituido y cuáles son los fines y medios que se han utilizado para convertirse en un ente válido y potente al momento de intervenir en los procesos de diseño y/o ejecución de los proyectos parte del Plan de Transportes del Gran Valparaíso

Bajo estos criterios y de acuerdo a los antecedentes de los cuadros presentados la concentración del análisis en el caso de estudio será en los siguientes proyectos:

- Mejoramiento Troncal urbano Viña del Mar Quilpué, Etapa 9 Manuel Plaza – Vidal - Covadonga
- Proyecto Vía PIV, Etapa II Par vial Vicuña Mackenna, Balmaceda.
- Mejoramiento y Prolongación Av. Alemania, Tramo D "Concesión Cerro Barón – Placeres.

FICHA DEL PROYECTO MEJORAMIENTO TRONCAL URBANO VIÑA DEL MAR – QUILPUÉ

| | |
|--|---|
| Nombre de proyecto | Mejoramiento Troncal urbano Viña del Mar – Quilpué (Circuito interurbano) |
| Comuna | Quilpué |
| Inversión proyectada | 914.798 UF |
| Descripción general | Es un proyecto altamente esperado por la degradación actual en que se encuentra la vía troncal que une el Gran Valparaíso, desde Valparaíso a Villa Alemana y el explosivo crecimiento demográfico de la Comuna de Quilpué en la última década. Se ha dividido en 9 etapas de inversión, las cuales se encuentran en distintas fases de diseño y preparación de antecedentes |
| Etapas del proyecto a analizar | Etapas 5 Manuel Plaza – Vidal - Covadonga / MM \$9.876 |
| Estado | Diseño terminado |
| Atributos para la investigación | Esta etapa considera una vía paralela al troncal urbano. Contiene expropiaciones en un sector residencial y consolidado de la Comuna, lo que ha generado una ciudadanía opositora al proyecto. |



Fuente Imagen: <http://michell.cl/mejoramiento-troncal-vina-quilpue-etapa-centro-y-sur/>

FICHA DEL PROYECTO VÍA PIV, VIÑA DEL MAR - CONCÓN

| | |
|--|--|
| Nombre de proyecto | Proyecto Vía PIV (Plan intercomunal de Valparaíso) |
| Comuna | Viña del Mar – Concón |
| Inversión | 2914051 |
| Descripción general | <p>El proyecto Vía PIV es estratégico para el transporte de la región, pues busca generar una red vial que actualmente no existe, es decir prolonga calles que no están materializadas y mejora trazados existentes.</p> <p>Es un proyecto de carácter metropolitano que busca acoger la demanda por desplazamiento debido al crecimiento exponencial de la Comuna de Concón.</p> <p>Está planificado en 5 etapas, de las cuales la 1, 2 y 4 fueron ejecutadas, la 3 se encuentra en diseño y la cinco en ejecución.</p> |
| Etapas del proyecto a analizar | Etapas II Par vial Vicuña Mackenna, Balmaceda |
| Estado | Ejecutado parcialmente |
| Atributos para la investigación | <p>Es una etapa que considera una ampliación de la capacidad de las vías existentes, modificando el perfil del par vial que enfrentan el sector residencial del Balneario de Reñaca.</p> <p>El proyecto contó en su etapa de ejecución con una ciudadanía opositora, lo que generó diversas modificaciones por medio de acciones colectivas políticas y judiciales.</p> |



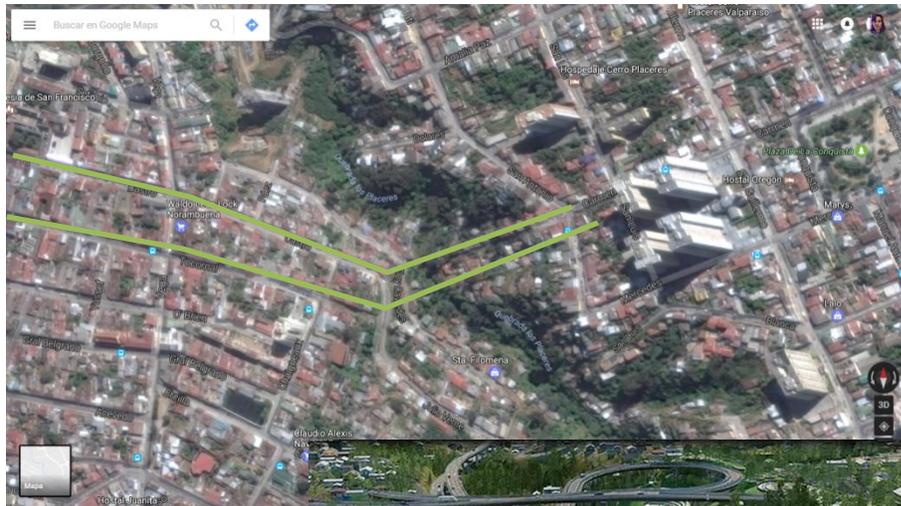
P



Fuente: Imágenes Render Proyecto Vía PIV, extraído de https://www.google.cl/search?q=proyecto+via+piv&safe=active&biw=1366&bih=662&source=lnms&tbm=isch&sa=X&ved=0ahUKewjBxrvHt8fRAhUEGZAKHdE4AoUQ_AUIBigB

FICHA DEL PROYECTO MEJORAMIENTO Y PROLONGACIÓN AV. ALEMANIA

| | |
|---------------------------------|--|
| Nombre de proyecto | Mejoramiento y Prolongación Av. Alemania |
| Comuna | Valparaíso |
| Inversión | |
| Descripción general | <p>Proyecto de conectividad transversal para todos los cerros de la Comuna de Valparaíso. De alto impacto para la comunidad por el rol que tiene la Av. Alemania en la accesibilidad al sector alto.</p> <p>Proyecto que considera 4 tramos de intervención, de los cuales se ha priorizado aquellos que se encuentran en la zona afectada por el Mega Incendio 2014 para su ejecución (Tramo A: Desde Avenida Playa Ancha, hasta eje Calle Mesana, Tramo B+R: Desde eje Calle Mesana hasta Carlos Rogers, Tramo C: Desde Carlos Rogers hasta Eloy Alfaro., Tramo D: Zona Viaducto Cabritería, y mejoramiento del entorno)</p> |
| Etapas del proyecto a analizar | Tramo D: Zona Viaducto Cabritería, y mejoramiento del entorno. Conexión Cerro Barón – Cerro Placeres/ MM 656.006 Diseño |
| Estado | En diseño |
| Atributos para la investigación | <p>Es un proyecto que proyecta un nuevo trazado como viaducto sobre la Quebrada Cabritería, uniendo los cerros Barón y Placeres por medio de un par vial que nace en las Calles Tocornal y Carmen, parte del sector residencial y consolidado del sector.</p> <p>El proyecto para emplazarse considera un número importante de expropiaciones, lo que ha generado que la ciudadanía organizada que existe en el sector, considere este proyecto como un nuevo elemento para movilizarse por la defensa del barrio.</p> |



Fuente: Imagen extraída de la exposición realizada el 31 de julio de 2015 por Serviu Valparaíso, y su contenido está sujeto a cambios según etapas del proyecto mismo.



3.3 Técnicas de producción de información

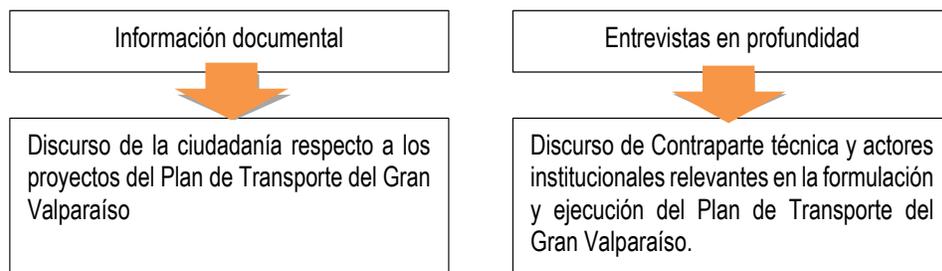
El Plan de Transporte del Gran Valparaíso, y los proyectos definidos de nuestro caso de estudio, contienen dos grupos de actores cuyo discurso es relevante para cumplir nuestros objetivos de investigación:

- La Contraparte técnica del Comité de Uso de Suelos que analiza los proyectos de vialidad urbana del Plan de Transporte del Gran Valparaíso.
- La ciudadanía activa que fue y ha sido parte opositora de los proyectos definidos.

Para recoger la información relevante se ha escogido trabajar con dos técnicas de producción de información de carácter cualitativo:

- Aplicación de Entrevista en profundidad a la Contraparte técnica del Comité de Uso de Suelos.
- Análisis documental para recoger el discurso, acciones y principios que desarrolla la ciudadanía en torno a los proyectos definidos.

Figura N° 5: Esquema relacional entre técnicas de recopilación de información y fuentes.



Fuente: Elaboración propia

- Análisis documental

Considerando que esta investigación busca profundizar las actuaciones ciudadanas en los proyectos de vialidad urbana, investigando y analizando los modos de relación y nudos críticos en la Planificación urbana, es necesario reconstruir la trayectoria de los procesos generados, analizando la documentación disponible.

Dicho análisis permitió contextualizar el caso de estudio, el Plan de Transporte del Gran Valparaíso, así como entregar aportes desde la perspectiva ciudadana respecto a los procesos comunicativos emprendidos por las personas y el nivel de impacto público que haya tenido determinado proyecto del Plan, recogiendo los matices y principales tópicos que guían la discusión en el ámbito mediático.

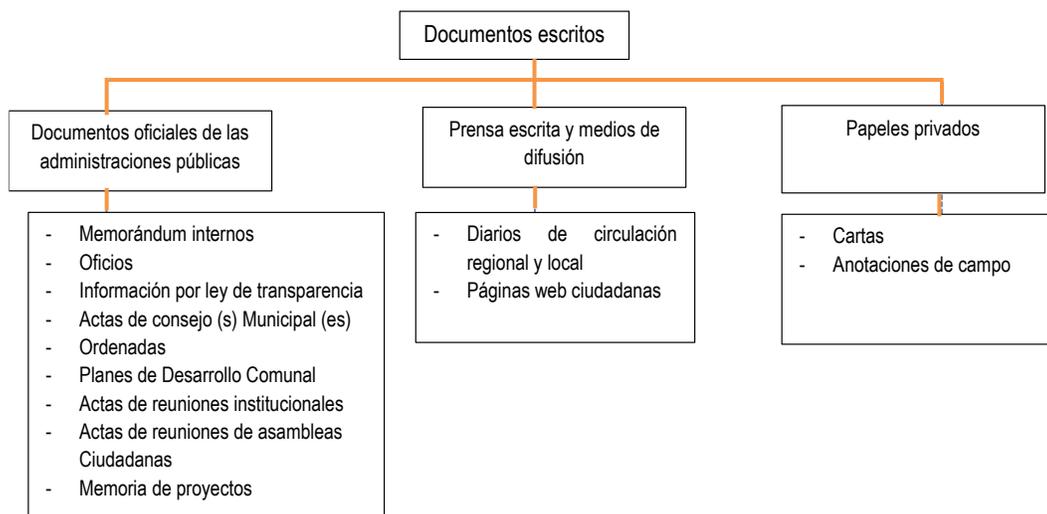
De acuerdo a la clasificación de MacDonald y Tripton (Valles, 1997) nuestro universo de documentación se basa en la información que aportan:

- Documentos oficiales de la administración pública
- Prensa escrito y medios de difusión
- Papeles privados

Para la delimitación de la información a revisar se ha definido aquellos archivos que tienen relación directa con los proyectos definidos en el caso de estudio operacionalizándose en el siguiente esquema⁷:

⁷ Ver Anexo 4: Listado de documentación revisada y analizada para efectos de la investigación.

Figura N°6: Descripción de documentos escritos a utilizar como técnicas de producción de información



Fuente: Elaboración propia en referencia al cuadro 4.1 La Clasificación de documentos de MacDonald y Tipton en Valles, 1997, p. 121.

El análisis de esta documentación complementa el estudio respecto a la relación entre ciudadanía e instituciones públicas, pues el registro escrito contendrá los principios que guían las expectativas y acciones ciudadanas en el marco de los proyectos definidos.

- Entrevista en profundidad

La entrevista en estudios cualitativos se identifica como entrevista en profundidad, la cual “puede definirse como una técnica social que pone en relación de comunicación directa cara a cara a un investigador/entrevistador y a un individuo entrevistado con el cual se establece una relación peculiar de conocimiento que es dialógica, espontánea, concentrada y de intensidad variable” (Gainza, 2006 p. 219).

Bajo las características de un estudio descriptivo consideramos que el tipo de entrevista en profundidad que resulta favorable para el cumplimiento de los objetivos de investigación es la entrevista en profundidad semiestructurada (Valles, 1997, p.187)

De este modo, se realizaron entrevistas en profundidad semiestructurada a los distintos actores institucionales que pertenecen a la Contraparte Técnica Institucional indagando en la historia del Plan de transporte de Valparaíso, su modo de gestión y conocer como se ha considerado el rol de la ciudadanía en relación los principios de la planificación urbana y la gestión pública participativa:

Figura N° 7 Contraparte Técnica parte en la definición, elaboración y análisis de proyectos de Vialidad urbana del Plan de Transporte del Gran Valparaíso.



Fuente: Elaboración propia

A partir de indagar en el campo se determinó cuál es la persona de cada institución que está en una posición de hablante competente a nuestros

objetivos de investigación y de este modo con mayores atributos teóricos para el desarrollo del estudio⁸.

Se elaboró una pauta de preguntas para cada uno de los actores que comprende nuestra muestra teórica⁹, aplicando seis entrevistas a miembros de la Contraparte Técnica: SECTRA Norte, Seremi MINVU, Municipios del Gran Valparaíso y tres entrevistas a actores claves que son parte de la Planificación Urbana de la Región en materia del Transporte: Intendencia Regional, Subsecretaría de Transporte y SEREMITT.

Las entrevistas fueron desarrolladas entre los meses de enero y mayo del 2016 a los siguientes actores:

⁸ De acuerdo a la definición de muestra teórica o muestra por criterios: aquella en que "se seleccionan los sujetos o al grupo social, porque tienen uno o varios atributos que ayudan a ir desarrollando una teoría" (Hernández, Fernández, Baptista, 1996, p.330). De este modo se prevalece la posición del individuo antes que la representatividad de este en el universo (Glaesche y Strauss, 1967, en Valles 1997)

⁹ Ver Anexo 5: Encuadre de entrevistas realizadas a la muestra teórica

Cuadro N°4: Definición de la muestra teórica a partir de la conformación de la Contraparte Técnica

| Institución | Rol en el Plan de Transporte del Gran Valparaíso | Cargo del entrevistado | Justificación para la muestra teórica |
|--|--|--|---|
| Intendencia Regional de Valparaíso | Son los encargados de generar el Plan de Desarrollo Regional el cual debe orientar la promulgación del Instrumento de planificación rector de la Región, en el caso de Valparaíso el PREMVAL (Plan Regulador Metropolitano) | Encargado de Consejo de infraestructura para la movilidad sustentable de la Región de Valparaíso | Esta visión nos permite conocer cuáles son lineamientos para la planificación de la región en materia de transporte. Conocer los criterios para definir sus participantes y metodología de instalación de la planificación urbana |
| Ministerio de Transporte/Seremi de Transporte Región de Valparaíso | Tienen a cargo la línea de planificación y Desarrollo de Transporte, de donde se desprende la Secretaría de Transporte (SECTRA) responsables de desarrollar los estudios necesarios para definir el Plan de Transporte del Gran Valparaíso. | Coordinadora Regional Planificación y Desarrollo | División creada el año 2014 con el fin de promover la coordinación entre las distintas secretarías y Oficinas que contiene el Ministerio en materia de transporte y movilidad urbana. Busca ser el ente coordinador entre la unidad de planificación y de infraestructura del ministerio, por lo que esta entrevista nos permite reconocer la coherencia entre los nuevos principios de transporte con los planes vigentes en términos de vialidad urbana. |
| | | Encargado del Plan de Transporte Metropolitano de Valparaíso. | Plan que comienza su implementación en el año 2006, que busca proporcionar el servicio de transporte para usuarios basado en la conectividad con los centros urbanos. Si bien esta investigación no busca indagar en los aspectos referidos al transporte, sino a los aspectos físicos de la vialidad, esta entrevista permite conocer los modos de coordinación y la coherencia existente entre planes de transporte con planes de infraestructura vial y por lo tanto entender el rol que tiene el usuario y la ciudadanía en esta diada. |
| | | Coordinadora SECTRA norte, encargada del Programa de Vialidad y Transporte urbano | Esta entrevista es fundamental para la investigación pues permitirá reconstituir el sentido del Plan de Transporte Urbano en el Gran Valparaíso y la relación esperada y suscitada con la ciudadanía desde su implementación. |
| Ministerio de Vivienda y urbanismo/Seremi de Vivienda y Urbanismo Región de Valparaíso | Organismo de estado a cargo del programa de Vialidad urbana, que promueve y financia en el plan de inversiones aquellos proyectos que cuentan con la Recomendación Social y que hayan sido priorizados por la UCVU (Unidad de Coordinación de Vialidad urbana). Todos estos proyectos parte de este programa son los que surgen de los estudios de prefactibilidad desarrollados por la SECTRA | Encargado Programa de Vialidad Urbana | Esta entrevista permite conocer los criterios respecto a la priorización de proyectos del Plan del Transporte Urbano en virtud de la participación ciudadana y de los espacios de negociación, en relación a la perspectiva de la planificación urbana regional. |
| Municipalidad de | Municipio parte del Gran Valparaíso y que tiene dentro de | Secretario de Planificación | Esta entrevista permite tener desde la fuente directa el rol que ha tenido el |

| | | | |
|-------------------------------|--|--|--|
| Valparaíso | su territorio uno de los proyectos con mayor inversión dentro del Plan de Transporte del Gran Valparaíso el "Mejoramiento y Prolongación de la Av. Alemania". Proyecto que ha generado una ciudadanía opositora por el impacto que genera en un sector residencial tradicional a partir de las expropiaciones que tiene asociadas. | Comunal | Municipio en materia de Planificación y vialidad urbana, así como su rol como representantes de la comunidad directa en donde se desarrollan estos proyectos y los espacios de participación ciudadanía que se generan a partir de aquello. Así también la coherencia entre los IPT vigente con el dinamismo vial. |
| Municipalidad de Viña del Mar | Municipio parte del Gran Valparaíso que dentro de un territorio tiene el proyecto de conexión intercomunal Vía PIV, este proyecto tiene una alta inversión y considera etapas en sectores residenciales de la comuna lo que ha generado impacto en la opinión pública. | Encargada del Departamento de Planificación y Preinversión de la Secretaría de Planificación Comunal | Esta entrevista permite conocer el rol que ha tenido el Municipio en materia de Planificación y vialidad urbana, así como su rol como representantes de la comunidad directa en donde se desarrollan estos proyectos y los espacios de participación ciudadanía que se generan a partir de aquello. Así también la coherencia entre los IPT vigente con el dinamismo vial |
| Municipalidad de Quilpué | Municipio parte del Gran Valparaíso que dentro de un territorio tiene el proyecto Mejoramiento Troncal urbano, este proyecto tiene una alta inversión y dos de sus etapas constructivas ha generado la organización de una comunidad en contra del proyecto por considerar expropiaciones en sectores residenciales. | Asesora urbana de la Secretaría de Planificación Comunal | Esta entrevista permite conocer el rol que ha tenido el Municipio en materia de Planificación y vialidad urbana, así como su rol como representantes de la comunidad directa en donde se desarrollan estos proyectos y los espacios de participación ciudadanía que se generan a partir de aquello. Así también la coherencia entre los IPT vigente con el dinamismo vial |
| | | Director de Ingeniería e infraestructura vial | Esta entrevista permite conocer en detalle el plan de implementación de la infraestructura vial, así como la relación con las instituciones públicas de la región que permiten la concreción de los programas de inversión. |

Fuente: Elaboración propia

El Plan de reclutamiento de entrevistados se realizó mediante la solicitud por ventanilla única, utilizando una carta de presentación de la investigación, en adjunto a una carta credencial de apoyo de la Escuela de posgrado de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile¹⁰. En algunos casos en que la carta no tuvo respuesta se realizó la solicitud mediante la plataforma de la Ley 20.730 (Ley Lobby) a la autoridad máxima de cada institución y fue canalizada a los profesionales competentes en el tema presentado.

Para evitar el sesgo en la elección de la muestra teórica se utilizó el criterio de validez denominado controles cruzados, es decir, incluir un informante clave en el proceso de elaboración del encuadre por entrevista (Gainza, 2006) en este caso se generó una entrevista con un dirigente social de un grupo organizado opositor a uno de los proyectos parte del Plan de Transporte del Gran Valparaíso, de este modo en el *rapport* logrado entre el dirigente con el investigador se establecieron qué aspectos institucionales declarados en las entrevistas no se ajustaban a lo que la ciudadanía percibe, lo que también es contrastado con el análisis documental realizado.

Por último, para determinar la suficiencia de las entrevistas se utilizó el criterio de saturación de información.

3.4 Modelo de análisis

El modelo de análisis de la información obtenida de la aplicación de las técnicas de recolección empleadas, por motivos de correspondencia y coherencia teórica

¹⁰ Ver Anexo N° 6 Cartas ingresada a las Instituciones solicitando la colaboración con la investigación por medio de una entrevista personal.

y metodológica, será el de análisis de contenido mediante el Método de Comparación Constante o Grounded Theory (Valles, 1997).

Este método permite, a través de un proceso analítico, vincular el proceso de codificación con el desarrollo de explicaciones teóricas, generando un diálogo constante entre teoría, dato y teoría. Desde lo anterior, se podrán extraer y conformar los discursos sobre el rol de la ciudadanía en los proyectos de vialidad urbana, conociendo sus motivaciones, expectativas, alcances y nudos críticos, y establecer relaciones entre ellas con un análisis teórico fundamentado.

En la presentación de cada ítem del capítulo de resultados se resume el ejercicio realizado para concluir en las categorías de análisis que constituyen esta investigación.

3.5 Calidad del diseño

Para la credibilidad de la investigación están disponibles, para quien los solicite, todos los antecedentes que respaldan la producción de información, procesos, cuadernos de campo y transcripciones, con el propósito de dar fiabilidad de la información presentada.

Para reguardar los criterios éticos de la investigación, las entrevistas personales fueron realizadas con previa firma de consentimiento informado en el que se presentaba el carácter académico de la investigación y la confidencialidad de la información. Lo anterior principalmente porque la investigadora trabaja para el Estado en el mismo ámbito de actuación, por lo tanto, debía especificarse el fin de la información, con el propósito de no generar expectativas, y a su vez velar porque los entrevistados se expresarán en un clima de confianza.

Toda la documentación escrita utilizada fue proporcionada voluntariamente por dirigentes vecinales parte de los proyectos que comprenden el Plan de Transporte del Gran Valparaíso y que han realizado un seguimiento exhaustivo al proceso.

CAPITULO 4: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

A continuación se presentan los principales resultados de esta investigación que ha buscado analizar el rol de la ciudadanía en el diseño y ejecución de proyectos de vialidad urbana que pertenecen al Plan de Transporte del Gran Valparaíso, específicamente en el Proyecto Mejoramiento y Prolongación Av. Alemania (Conexión Barón – Placeres), Proyecto Vía Piv (Etapa II par vial Vicuña Mackenna – Balmaceda) y Proyecto Mejoramiento Troncal Viña del Mar Quilpué (Etapa 5 Manuel Plaza, Vidal y Covadonga)

Los resultados serán presentados en tres apartados en función de los objetivos de investigación:

- La perspectiva institucional de la Participación Ciudadana en el Plan de Transporte del Gran Valparaíso
- La perspectiva ciudadana de la Participación Ciudadana en el Plan del Transporte del Gran Valparaíso
- Las dimensiones del rol de la ciudadanía en el diseño y ejecución de los proyectos de vialidad urbana.

Estos tres apartados serán desarrollados y dotados de contenido de acuerdo a los códigos y categorías extraídas del análisis desarrollado a la información documental y a las entrevistas en profundidad realizadas.

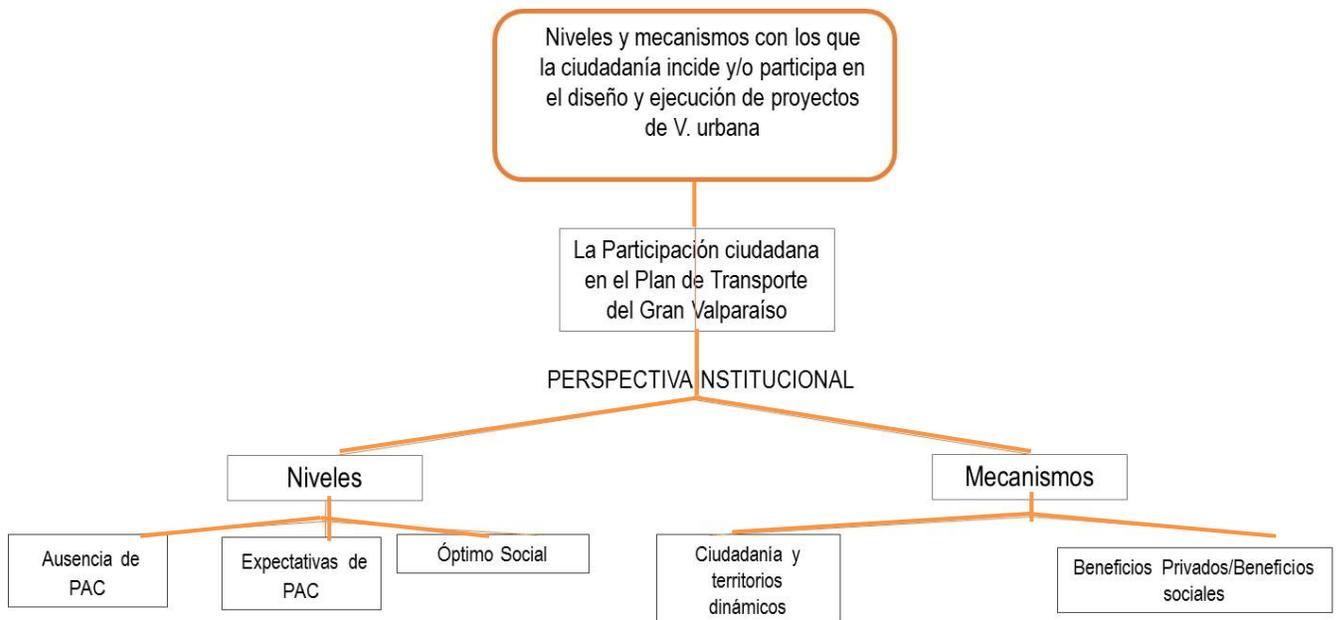
4.1 La perspectiva institucional de la Participación Ciudadana en el Plan de Transporte del Gran Valparaíso

En términos analíticos y de acuerdo a los hallazgos de esta investigación, esta estación de resultados da a conocer como en el discurso de la contraparte técnica entrevistada se posiciona la participación ciudadana, desde el primero objetivo específico de investigación:

Identificar los niveles y mecanismos con los que la ciudadanía incide y/o participa en el diseño y ejecución de proyectos de vialidad urbana pertenecientes al Plan de Transporte del Gran Valparaíso.

Siendo las principales categorías de análisis:

Figura N° 8
Desarrollo de categorías de análisis de acuerdo al objetivo de investigación N°1



Fuente: Elaboración propia

4.1.1 Niveles, expectativas y proyecciones de la contraparte técnica respecto a la Participación Ciudadana

En el año 2003 se elaboró el Plan de Transporte del Gran Valparaíso el cual tenía una cartera de proyectos de infraestructura vial que a mediano plazo debían de responder a las necesidades de movilidad de Área Metropolitana.

Como antecedente relevante, en este periodo de tiempo ha existido un crecimiento exponencial de habitantes en las ciudades de Concón, Villa Alemana y Quilpué así como el avance en la modificación de los instrumentos de planificación territorial que se encuentran actualmente en desarrollo como por ejemplo el PRC de la Comuna de Quilpué, y en ámbito Metropolitano la aprobación el año 2013 del Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso (PREMVAL).

Sin embargo no solo aspectos demográficos y normativos se han modificado en el área Metropolitana de Valparaíso, el contexto social y política del país ha cambiado en la última década:

- En año 2011 se promulga la Ley 20.500 de Participación Ciudadana que garantiza espacios institucionales de participación y promueve la modernización del estado mediante una gestión pública participativa.
- El Ministerio de Vivienda y Urbanismo comenzó el financiamiento y promoción de los Planes Reguladores Comunales, estableciendo como premisa principal la necesidad de incorporar procesos participativos con mayor solidez, representación y alcance en términos del producto normativo final (Contraloría General de la República, 2016)

- Los movimientos sociales comienzan a tomar mayor fuerza y protagonismo en la coyuntura política nacional, desde el movimiento estudiantil, el movimiento patagonia sin represas, entre otros, que pusieron en la arena política los espacios democráticos disponibles para la distribución de poder en la ciudadanía (Iglesias, 2015)

De este modo, es fundamental profundizar, de acuerdo a los proyectos definidos, como la institucionalidad ha acogido las iniciativas de participación ciudadana espontáneas, pues como fue descrito en los antecedentes del caso de estudio de esta investigación, el Plan de Transporte del Gran Valparaíso no considera dentro de sus procesos para la formulación de su cartera de inversión a la participación ciudadana, sino más bien dos grandes estamentos que son parte del proceso y que aportan elementos cualitativos a la metodología de modelación de transporte utilizada: El comité de uso de suelos y proyectos y la contraparte técnica institucional, generando acciones espontáneas y dadas por ciertas contingencias asociadas a proyectos específicos.

El análisis de categorías, desde la problematización del discurso de los entrevistados, las desarrollamos bajo los siguientes tres títulos:

- Ausencia de participación ciudadana
- Expectativas respecto a conformación de espacios de participación
- Visión institucional del actor participante: Óptimo Social

4.1.1.1 Ausencia de Participación Ciudadana

En el discurso de la contraparte técnica la ausencia de participación en la formulación de proyectos de vialidad urbana es un elemento asumido por el Estado, el cual se enmarca en la metodología existente la cual no ha dado el giro

necesario para reconocer el rol de la ciudadanía en la proyección de la infraestructura vial, como parte de la conformación de realidades territoriales:

“No, los manuales no lo indican (la participación) y nosotros estamos en un proceso de hacerlo ver hemos hecho varios intentos (Coordinadora Área SECTRA Norte, 2016)

Así también lo declara el MINVU en la respuesta a la consulta realizada por la Junta de Vecinos de Quilpué, que emplaza a las autoridades por la ausencia de información respecto al proyecto Mejoramiento Troncal urbano de Quilpué, eje Covadonga:

“Respecto a la oportunidad de la información, debo señalar que nuestro Ministerio ha implementado políticas generales de participación ciudadana, pero estas no abordan los procesos de estudios y de definición de los mismos específicamente (respecto a los proyectos de Vialidad urbana), en el concepto de mejora continua se está tratando de optimizar dicha participación. Debe recalarse que existe la mejor disposición para acoger los alcances o propuestas, en la medida que sea factible acogerlos, y entendiendo que las metodologías apuntan a obtener el bien común (Director (s) SERVIU Región de Valparaíso, 8 de febrero 2013).

Se considera que los analistas técnicos son los que representan las necesidades de la comunidad, desde su experticia y desde su vivencia en la ciudad, en términos de conectividad:

“Algunos estudios surgen básicamente porque nosotros como usuarios del sistema vamos detectando las falencias que van teniendo y los requerimientos o sea las ciudades dinámicas van creciendo, los puntos interiores van cambiando entonces en atención a todas esas variables coincidimos con los estudios del

ESTRAVAL y todos los estudios estratégicos de la comuna (Ingeniero en Transporte, SECPLA Comuna de Quilpué, 2016)

Este rol de experto se define como el actor institucional que tiene las atribuciones técnicas para determinar aspectos cualitativos de un determinado proyecto de vialidad urbana asociado, al trazado y perfil de una vialidad urbana, elementos que son de relevancia para la ciudadanía¹¹.

Complementariamente, se justifica la ausencia de participación debido la diversidad de aspectos técnicos que los proyectos de vialidad deben cumplir, lo que deja un margen estrecho para la participación de la comunidad, principalmente porque muy pocos elementos pueden ser flexibilizados en función del interés común:

“El de vialidad estructurante es un poco más complejo (diseño de proyectos) porque tienen que cumplir con muchos más requisitos técnicos de la metodología misma de lo que pueda observar el SERVIU, de lo que diga transporte, de lo que diga tránsito, ahí confluyen muchos más elementos técnicos que hay que cumplir. Pero también se les presenta a los vecinos y se trata de recibir las observaciones, como en eso no hay una metodología específica de participación, hemos tratado de hacerla así (Profesional SECPLA Comuna de Viña del Mar, 2016)

Como señala la profesional de la Secretaría de Planificación de Viña del Mar, se ha realizado un esfuerzo por avanzar en informar a la comunidad como parte de un proceso participativo, esto motivado principalmente por la generación de conflictos a partir de la implementación de esta infraestructura en el territorio.

¹¹ Como se verá en los apartados siguientes

Dado lo anterior, el estimar una ausencia de participación ciudadana reconoce una política gubernamental desactualizada de los lineamientos políticos de los últimos años, lo que ha generado, que, si bien no exista un mecanismo institucional de apertura de espacios democráticos, si hay un reconocimiento de una ciudadanía organizada.

De este modo, esta ciudadanía organizada es potencialmente “la reivindicación y reconocimiento de un sujeto de derecho frente a un poder que es la sociedad moderna es el Estado” (Garretón, 2010, p.309)

En la misma línea de análisis al configurarse como una ciudadana organizada marginal a la institucionalidad, su actuación, en tanto duración, motivación y recursos de diálogo dependerá de acciones contingentes y recurrentes (Asher, 2003) o bien, perdurables en tanto desarrollen una matriz ideológica en un sentido complejo (Meluci, 1999)

4.1.1.2 Expectativas respecto a la conformación de espacios de participación:

Al considerar la ausencia de participación ciudadana por parte de la contraparte técnica, se levanta inmediatamente en el discurso la necesidad de instalar mecanismos de participación que puedan mitigar los conflictos suscitados por el desconocimiento de la comunidad respecto a los proyectos de vialidad urbana:

“no nos exigen ninguna metodología que exija la participación de los ciudadanos en ese tipo de proyectos, pero como hemos tenido situaciones en que empezamos a desarrollar proyectos y los vecinos nos reclaman de una cosa, reclaman de otra, hemos adoptado la forma de cuando se está desarrollando el diseño presentárselo a los vecinos” (Profesional SECPLA Comuna de Viña del Mar, 2016)

Este análisis que realiza la contraparte técnica respecto a la necesidad de contar con un proceso informativo, da cuenta que además de los límites que entrega la normativa técnica, se agrega a que la ciudadanía se entera de un determinado proyecto tardíamente y la capacidad de influir en el por el grado de avance que este tiene, es limitada:

*Yo creo que todas esas cosas tienen que ser proactivas, no reactivas, hay que darles señal de que no estamos adelantando el proceso, de todas maneras, o si no, puede haber otras opiniones divergentes que al final hacen que el proyecto no sea más limpio, por decirlo así (**Profesional Dpto. Planes y Programas, Seremi MINVU Región de Valparaíso, 2016**)*

Esta visión entregada por el MINVU, se complementa con la entregada por la Coordinadora Área SECTRA norte:

*“(…) la participación ciudadana debería empezar con el primer estudio- Porque la pre factibilidad a final de cuentas es un ante proyecto, no es una idea, es un ante proyecto que está bastante definido y por lo tanto te va a dar las grandes líneas y con grandes líneas la gente, todos vamos a entender de qué se trata el proyecto, por dónde pasa, todo (**Coordinadora Área SECTRA Norte, 2016**)*

Así también lo considera el Secretario de Planificación del Municipio de Valparaíso, quien ante la reacción social que ha generado el proyecto de Mejoramiento y Prolongación de Av. Alemania, señala que la participación debe ser temprana para que tenga realmente un rol dentro del proceso:

“en la etapa de ideas (se debe participar) o sea si tu llegas con el proyecto listo no sirve de nada, porque además desde el punto de vista operativo si yo contrato la consultora para hacer un diseño de un camino como la Avenida Alemania y cuando lo tengo listo el diseño, voy donde los vecinos y les digo este es el diseño

y no llegamos a acuerdo yo quiero modificar ese diseño además yo contractualmente tengo un problema con mi consultor porque tengo que pagarle la modificación del diseño (Secretario de Planificación, Comuna de Valparaíso, 2016)

Cuando se extrae del discurso de la contraparte respecto a su opinión de las formas de participación que realiza el Estado, se declara que el nivel que alcanza (Arnstein, 1969) es solo informativo:

“(...) las participaciones se hacen a nivel de juntas de vecinos o reunión con ciertas personas representativas, pero digamos dentro de lo que son las especificaciones porque son más bien talleres informativos y que tú estás diciendo lo que vas a hacer, más que va a hacer una reunión de ideas, una retroalimentación, sino que es más bien informativa (Profesional Dpto. Planes y Programas, Seremi MINVU Región de Valparaíso, 2016)

Asimismo, se asume que lo que falta es información, lo señala el profesional de la SECPLA de Quilpué en relación al Proyecto Mejoramiento Troncal Quilpué:

“lo que nos pasó con el caso de la calle Covadonga que en el fondo todas las personas pensaban que estaban afectas a expropiación y no era así y solo se veían afectas para darle continuidad a la vía, no para ensanchar la vía, entonces el tema de la desinformación es sumamente importante, entonces es un tema importante para el Municipio es mantener informada a la ciudadanía (Ingeniero en Transporte, SECPLA Comuna de Quilpué, 2016)

En esta cita vemos como el profesional declara el rol de la información como suficiente para mitigar el conflicto social dado por la expropiación que generaba el proyecto. Cuestión que el Secretario de Planificación de Valparaíso considera que es insuficiente, pues es necesario generar una redistribución del poder mediante la negociación y la puesta en la mesa de intereses divergentes:

“La participación no es solamente comunicar si no tener que dar el paso siguiente, entonces efectivamente tú tienes que estar dispuesto a llegar a acuerdos y los acuerdos como cualquier negociación significa que yo doy, tu das y eso nos falta mucho todavía mucho” (Secretario de Planificación, Comuna de Valparaíso, 2016)

Lo que vemos acá principalmente, y basados en la escala de Arnstein (1969) y Hambleton y Hogget (1994), es que el nivel informativo de la participación ciudadana, se sitúa en la participación simbólica, es decir no permite una distribución de poder y representa una participación cosmética que busca cumplir con una formalidad asociada al “deber ser” de la institucionalidad.

Para Arnstein, los niveles de información y consulta buscan generar apaciguamiento, amplia el nivel del diálogo entre los actores relevantes, sin embargo, establecido como un modo de control social por parte de la institucionalidad (Guillen, Sáenz, Badii y Castillo, 2009).

Lo que podemos establecer de este modo, y a partir de las citas expuestas, es que la participación está concebida desde el rol experto, desde la perspectiva de la contraparte técnica, destacando que el único estamento que perdura en tanto voz en el proceso de actualización de los proyectos que componen el Plan de Transporte del Gran Valparaíso.

4.1.1.3 Visión institucional del actor participante: Óptimo Social

La contraparte técnica si bien considera la necesidad de incorporar participación ciudadana en un nivel informativo, establece que la experiencia de vinculación con la ciudadanía en base al conflicto, es decir a partir de las acciones ciudadanas para consultar o intervenir en un proyecto, ha develado la

caracterización de un actor que debe superponerse para que existiera un diálogo participativo basado en criterios y objetivos comunes:

“yo creo que es interesante hacer participar a las personas, pero si no tienen una base, si no tienen lo que te decía anteriormente, el sentido de la responsabilidad de interceder en algunas cosas lo que vamos a lograr muchas veces es no hacer nada”
(Ingeniero en Transporte, SECPLA Comuna de Quilpué, 2016)

En este relato, se señala la necesidad de contar con interlocutores válidos que comprendan su participación en un sentido más amplio del urbanismo, más allá de las particularidades, lo que se complementa en la siguiente cita:

“Entonces terminamos atendiendo, a mi entender, con todo el respeto que merecen las juntas de vecinos, pero terminamos diseñando de repente o escuchando quizás a la persona que no es la usuaria, la real interesada en el tema y eso es un problema. Yo creo en algún momento va a tener que haber un cambio de switch respecto a este Ministerio para poder decir sabes qué, hagamos participación ciudadana, pero hagámosla en serio. No atender solo a las juntas de vecinos que vienen para acá” **(Encargado Regional TMV, SEREMITT Región de Valparaíso, 2016)**

La cita anterior complementa que para que exista una participación significativa, en tanto intereses y en tanto procesos, debe haber una metodología que sea también significativa y que sobre pase los procedimientos estandarizados, ajustándose a principios urbanos comunes basados en el “óptimo Social” urbano.

En la profundización del discurso de los actores institucionales, se desprende que el que la ciudadanía no considere el rol a escala mayor que implica la vialidad genera la aparición de estas acciones colectivas que no son representativas de

este “óptimo social”, sino de reivindicaciones parciales respecto a la restitución del entorno inmediato:

(...) tú tienes que haber escuchado todos los problemas que hay en Quilpué, que no quiero en Covadonga, que quiero en la otra, bueno, pero es que nadie quiere, todos quieren que se mejore la accesibilidad y en algún lado hay que tranzar y eso yo creo que es lo complejo, que en el fondo no está organizado como uno convoca entendiendo que esto es para todos y no para solo los que viven ahí, siempre hay alguien que se va a ver afectado **(Coordinadora Área SECTRA Norte, 2016)**

De este modo, para la institucionalidad los conflictos ciudadanos no surgen por el impacto que genera el trazado vial en las dinámicas territoriales locales, sino más bien por la poca comprensión que existe del habitante de su rol en un área Metropolitana, y que en virtud de los modos de urbanización asociado a ciudades conurbadas y con zonas fragmentadas en tanto trabajo, comercio y residencia se hace necesario la reconversión o implementación de nuevos caminos:

“Si y para todos en realidad, toda modificación de un trazado tiene implicancia en algún lado y a alguien le va a afectar, a alguien puede beneficiar y a alguien puede perjudicar y eso es súper importante” **(Coordinadora Área SECTRA Norte, 2016)**

Dentro de las demandas que se sostuvieron el año 2013 por el Proyecto Vía PIV Etapa II, se solicitaba un perfil con resaltos en los pasos de cebra, con el fin que hubiese una continuidad de tránsito para el peatón que a su vez tuviese seguridad para el peatón, de este modo que la Vía Intercomunal considerase en determinados tramos el carácter residencial del sector. Sin embargo, este se ve un elemento incorporable en un proyecto, porque, en definitiva, no afecta el trazado:

“A nivel local (se pueden mejorar los proyectos), porque en el caso del resalto no importa ponga el resalto a mí me parece bien, póngalo, pero por ejemplo en el caso de Quilpué (Proyecto Covadonga) si se cambió de un lado fue porque los vecinos de ahí no querían entonces ya al otro lado y ahora que no voy a hacer un tercer proyecto entonces ahí no ...no sé cómo se veo bien difícil haberlo solucionado desde antes porque yo creo que siempre ibas a afectar a alguien” (Coordinadora Área SECTRA Norte, 2016)

Con esta cita se vuelve establecer que elementos respecto al diseño urbano pueden ser mejorados, sin embargo, la falta de apropiación y significado individual y colectivo del proyecto genera que no se quiera de manera particular asumir las externalidades que este trae consigo:

“eso es lo que nosotros queremos tratar de trabajar de como uno convoca una participación ciudadana, porque yo no quiero que me convoque solo la gente que vive ahí porque finalmente es un óptimo social no es del vecino, es un global para el bien de varios no para el que vive ahí o no” (Coordinadora Área SECTRA Norte, 2016)

Al considerar el “óptimo social” se plantea finalmente que existe un problema epistemológico que decanta en un proceso metodológico en los modos en que la ciudadanía aprehende los alcances de los instrumentos de planificación desde la perspectiva de lo que Alexander, Moroni, Rawls y Habermas (Benavent, 2010; Caravaca, 2016) plantean como “interés General”. Concepto que proviene de una planificación normativa y racional, que asume objetivos comunes al momento de fijar externalidades, sin embargo, no aclara estos objetivos (Benavent, 2010), pudiendo pensar que provienen del modelo de desarrollo regional perspectivado.

La problemática entonces, es que esta mirada de “óptimo Social” como “interés General” es carente de contenido político y social y, por lo tanto, la posibilidad de

que exista un trabajo mancomunado a partir de una imagen objetivo de ciudad es aún más complejo.

Para Jouffe (2010) esta tensión se da cuando el quehacer urbano se posiciona, desde la reivindicación del *derecho a la ciudad* como un *derecho de acceso colectivo*, como lo plantea Jouffe (2010) “el derecho a la ciudad, como vida urbana, entra entonces en tensión con sus aplicaciones locales y sus modos de vida propietarios o comunitarios”, tensionando los intereses y las miradas respecto a la vocación del territorio y de la ciudad en su conjunto

A modo de síntesis, y analizando la ausencia de participación, luego la valorización de esta en un nivel informativo y la visión institucional del “óptimo Social” vemos que existe una distancia entre la instalación de procesos vinculantes, establecidos en el discurso de la Política de Desarrollo Urbano, así como su operacionalización en la planificación urbana, lo que decanta en procesos cosméticos de participación ciudadana que finalmente no contribuyen a elaborar proyectos acordes con las dinámicas territoriales.

4.1.2. Mecanismos de participación considerados en los Proyectos de Vialidad urbana

El concebir la participación ciudadana en el desarrollo urbano no es una cuestión simplemente de incorporar mecanismos o establecer metodologías en determinados espacios temporales de un proyecto. Responde a una estructura de pensamiento y acción en relación a concebir la planificación urbana como un proceso integral que en sus propuestas a corto, mediano y largo plazo sean coherentes con las políticas públicas y con los instrumentos de planificación, reconociendo que la acción participativa es acción ciudadana y la ciudadanía y su rol es dinámico en la historia (Garretón, 2010)

Lo anterior lo afirmamos desde dos elementos que arrojan nuestra investigación desde el análisis institucional del Plan de Transporte del Gran Valparaíso:

- Los proyectos de vialidad urbana son estáticos en un tiempo prolongado, por lo que su proyección inicial debe estar fundada en una planificación urbana compleja, es decir en una visión de ciudad que le haga sentido a la ciudadanía, por lo tanto, en virtud de un modelo de desarrollo que incruste ciertos valores en que perseveren en el tiempo, considerando que la ciudadanía y el territorio es dinámico en ciudades en expansión (Zunino, 2001; Arrieta, 2012).

Y, en segundo lugar,

- Las metodologías que individualizan a la ciudadanía desde los beneficios y las externalidades que obtiene de los proyectos de vialidad urbana son en relación a principios urbanos y beneficios sociales restringidos: tiempos y costos de desplazamiento, siendo un modelo que invisibiliza al ciudadano como un agente vivo y habitante (Santos y De la Rivas, 2008; Gutiérrez, 2013)

En estos dos aspectos queremos profundizar en este apartado a partir del análisis de dos categorías recogidas del discurso de la contraparte institucional:

- Participación con ciudadanía y territorios dinámicos
- Participación económica: Beneficios Privados y Sociales

4.1.2.1 Participación con ciudadanía y territorios dinámicos

Los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la ley, y a su vez, la implementación ministerial de estos, junto a otras iniciativas de participación que se han dado en diferentes programas de Vivienda y Urbanismo, poseen una metodología y alcances claros. Como ejemplo el Programa Quiero Mi Barrio, se desarrolla mediante un Plan de Gestión Social y un Plan de Gestión de obras definido por la comunidad el cual posee un presupuesto y un cronograma en cuyo trayecto se debe cumplir a cabalidad con ambos planes. Por lo tanto, el proceso participativo tiene un resultado efectivo a corto y mediano plazo, que la comunidad aprehende como propio.

Sin embargo, cuando hablamos de proyectos de vialidad urbana, se requieren de montos de financiamiento de gran envergadura que no son parte de una inversión sistemática, dependiendo del presupuesto anual que se disponga para tales efectos y las prioridades políticas de tal o cual momento.

Lo anterior es visualizado en el Plan de Transporte del Gran Valparaíso, que, desde su estudio en el año 2003, ha podido concretar en ejecución solo subetapas de los Mega proyectos, los cuales aún se mantienen en su mayoría en fases de estudio¹².

Cuestión que desde el discurso de la Contraparte Técnica es un elemento inherente a los proyectos de vialidad urbana que afecta la consolidación de procesos de participación ciudadana; la larga data entre su diseño y su ejecución, atribuido principalmente al financiamiento:

¹² Ver Anexo N° 03

“si bien los proyectos, sobre todo en el área fiscal toman mucho tiempo en ejecutarse y la prueba está en que tu cuando ya tienes listo un proyecto para conseguir financiamiento ya las condiciones muchas veces han cambiado, entonces sería dilatar, no estoy diciendo que estoy en contra de las participaciones, pero debieran ser o tener algunos mecanismos que nos dinamicen las situaciones” (Ingeniero en Transporte, SECPLA Comuna de Quilpué, 2016)

“también hay una limitante en cuanto al gasto que se puede hacer durante un tiempo mensual o anual, pero es justamente de lo mismo, porque no se ha hecho esa mirada más grande” (Profesional Dpto. Planes y Programas, Seremi MINVU Región de Valparaíso, 2016)

Con las citas anteriores vemos que la larga data de un proyecto para llegar a su implementación, afecta en dos aspectos: Las condiciones físicas del territorio han cambiado, y por lo tanto el proyecto ya no responde de manera precisa con las necesidades de la comuna y de la región, los residentes ya tampoco son los mismos y la participación ciudadana, si es que fue implementada, no es de este modo significativa, lo que se reafirma en la siguiente cita:

“se hizo un proyecto y eso era para elaborar un ante proyecto, después llego la etapa de que era el proyecto definitivo y después ejecutar y aparecieron otros actores (...) en el fondo te van cambiando los actores y se empieza a modificar el proceso y a la larga tampoco es positivo” (Ingeniero en Transporte, SECPLA Comuna de Quilpué, 2016)

“la discusión eterna que se da con la gente que trabaja en hacer proyectos, es que a ver en estricto rigor cuando tú vas a preguntarle a la gente es en la pre factibilidad, faltan 6 años, 7 años para que se ejecute, y en eso yo creo que acá en la región estamos mal porque nuestros tiempos yo dirían que son más malos que de otras regiones (Coordinadora Área SECTRA Norte, 2016)”

Y esta problemática es también detectada por la comunidad al referirse el Proyecto Mejoramiento Troncal Quilpué:

“Acá se está validando un proyecto antiguo que soluciona problemas que hoy en día no existen, por no haber el estudio completo de nuevo para poner en obra algo que sea reconocido prontamente. Nos ha llevado a validar la solución de un problema anterior al año 1995, para imponerlo ahora” (Gabriel Barros Orrego, diario el Observador, viernes 11 de enero de 2013, página 14)

Sin embargo, para la institucionalidad, más allá de reevaluarse el proyecto, o contar con un proceso participativo complejo que responda a identificar principios urbanísticos que tengan la capacidad de mantenerse en el tiempo, pasa por que se respalde políticamente el proceso generando que el Estado mantenga su postura en relación a la materialización del proyecto en virtud de lo que ya hemos definido en el apartado anterior como óptimo social o bien mayor:

*“(…) todo tiene que estar muy bien documentado porque yo te aseguro que probablemente desde que tu partiste la pre factibilidad hasta que llegues al diseño la gente que va a reclamar capaz incluso sea otra, pero ahí la autoridad no tiene nada más que ponerse firme no más, pero es bien complicado porque hay temas políticos y ahí ya porque ahí no hay otra solución que no afecte a nadie **(Coordinadora Área SECTRA Norte, 2016)***

La problematización de este análisis tiene dos elementos a considerar:

- Primero, la vialidad es un elemento tan dinámico como las ciudades y sus habitantes, por lo que su planificación no puede ser estática y ciega en relación a los cambios exógenos que la definen.

Si bien, y considerando que los cambios exógenos pueden ser controlados con una planificación anticipada y de calidad, un proyecto de vialidad urbana podría ser coherente en mayor espacio y tiempo si esto se suscita. Pues los crecimientos no serían sorpresivos, espontáneos ni exponenciales.

A su vez esta planificación anticipada y de calidad debiese sustentarse en una construcción social, política e institucional del territorio, es decir un proceso de participación ciudadana que nazca de concebir al ciudadano como un sujeto de derecho, y que este a su vez que defienda principios colectivos, teniendo la capacidad de reconocer que habita un territorio con una función doble, local y metropolitana (Borja, 2000; Arrieta, 2012; Gutiérrez, 2014)

Es por esto que los de vialidad urbana enfrentan un desafío mayor, generar una Participación ciudadana que sea consistente para las personas en tiempo y espacio.

- Segundo, el que no exista una inversión sistemática significa que la inversión en vialidad urbana está relegada a un segundo plano que no reconoce el rol de ésta en la disputa contra la segregación, la movilidad urbana, y el dinamismo económico que esta tiene incorporada (Miralles – Guasch y Cebolladas, 2003; Gutiérrez, 2013) como espacio donde se transportan bienes, información y personas (Ascher, 2003)

4.1.2.2 Participación económica: Beneficios Privados y Sociales

El concepto de beneficio en los proyectos que contempla el Plan de Transporte analizado, se basa en la metodología establecida en los Manuales vigentes de

preparación de Proyectos de Vialidad Urbana, la que está asociada a los indicadores de Rentabilidad Social, el Valor Actual Neto (VAN) y la Tasa interna de Retorno (TIR), que miden la recuperación de la inversión en precios sociales precios privados de acuerdo a lo que define el entonces Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), actual Ministerio de Desarrollo Social (MIDESO)

El sistema nacional de inversiones entrega el financiamiento para un proyecto siempre cuando este cumpla con el criterio de Rentabilidad social, que ya hemos descrito, es decir bajo el criterio racionalista de Costo/beneficio.

Con esta información se asume que el proyecto es beneficioso para las personas, lo que en un proyecto de vialidad urbana se traduce en que las personas en desplazamiento se demoraran menos tiempo y gastarán menos dinero en este:

“Mira se supone que uno cuando hace la memoria te piden la cantidad de habitantes, cantidad de ancianos, cantidad de niños, todo eso, o sea son como datos importantes, pero a momento de meter números no es relevante” (Asesora urbana, Comuna de Quilpué, 2016)

El basarse solamente en este factor económico de la vialidad urbana no permite captar los impactos que genera realmente el proyecto de infraestructura en la ciudadanía, y por lo tanto, tampoco logrará reconocer que una vialidad al emplazarse en un territorio con características particulares genera nuevas dinámicas sociales, territoriales y económicas para el sector.

Para la contraparte técnica, la rentabilidad social juega un rol importante en que se de esta mirada:

“(...) lamentablemente en la metodología no hay alternativa, debiendo haberla. Incluso aplicando o agregando otros conceptos que den otro tipo de valoración

que apoye el proyecto, en eso también estamos como al debe” (Profesional Dpto. Planes y Programas, Seremi MINVU Región de Valparaíso, 2016)

“topamos mucho con las factibilidades económicas y bueno esos es el gran conflicto que se plantea a nivel de todos los proyectos o sea tenemos todas las intenciones, las miradas que se están dando últimamente tienen que ver no es cierto más con la movilidad que con la conectividad” (Ingeniero en Transporte, SECPLA Comuna de Quilpué, 2016)

En esta última cita nos damos cuenta como la metodología es dispar con el nuevo pensamiento de la política pública de transporte: la movilidad, pues el reducir a una metodología “velocista” basada en la conectividad, los proyectos tampoco serán coherentes con esta, así lo describe el informe de la Comisión Asesora Pro Movilidad considerándolo como un análisis condicionado:

“Al valorar socialmente un proyecto de infraestructura y de transporte en particular, la valoración de beneficios es limitada y deja fuera elementos importantes como calidad de vida, segregación urbana, integración social, y medio ambiente, entre otros” (Comisión asesora Pro Movilidad, 2014, p. 38)

En el discurso de la contraparte técnica existe un consenso que se deben incorporar otros elementos para medir la rentabilidad social, a fin de contextualizar cada proyecto en relación a atributos exógenos que hacen más rentable el proyecto y que tiene que ver con externalidades positivas asociado al emplazamiento de áreas verdes, ciclovías, etc, que podrían ser incorporado en el proyecto vial y que aportar a la ciudadanía una ganancia en recursos urbanos que podría ser valorizable por ejemplo con la metodología de valoración contingente (Riera, 1994) con la que se ha tratado de medir las compensaciones urbanas:

*“ahora yo creo que el paso siguiente consiste en cambiarle la mirada a los análisis económicos de la situación y contemplar como beneficio los beneficios adicionales que le van a traer **(Ingeniero en Transporte, SECPLA Comuna de Quilpué, 2016)***

*“pero hay un tema relevante que es el tema del entorno, del patrimonio, del tema de la valorización como ciudad o sea tu hundes el tren y puedes hasta proyectar un parque no es cierto sobre las vías férreas entonces esa rentabilidad tiene cero, cero costo entonces siempre va en desmedro de los proyectos, entonces no se le da la calificación que debiera tener para que realmente los proyectos fueran viables **(Asesora urbana, Comuna de Quilpué, 2016)***

De este relato se deriva un segundo elemento que es de gran relevancia, y que tiene que ver con una mirada basada en la planificación urbana en un contexto de modelo de desarrollo y es que la vialidad urbana genera dinamismos económicos más allá del ahorro en costo o tiempo de viaje, sino que genera economía a distinta escala por medio de desplazamientos cortos (microcentros), o bien, por medio de generar accesibilidad a las personas a los espacios de intercambio:

*“la metodología es un método pero la valorización social lo que mide es el efecto y el efecto se puede medir de muchas formas, por ejemplo nosotros cuando hicimos la compra de los ascensores de Valparaíso nosotros lo evaluamos desde el punto de vista privado y era rentable o sea como negocio son re buenos desde el punto de vista social no nos da y por qué no nos daba porque nosotros lo evaluamos como medio de transporte y los medios de transporte son súper ineficientes” **(Secretario de Planificación, Comuna de Valparaíso, 2016)***

Un ascensor es una vialidad que busca unir espacios segregados con centros o microcentros, generando dinamismo en la ciudad y movilidad social y física. De este modo, y bajo este ejemplo, si se dota a la vialidad de una jerarquía urbana pensada en red, es también, dotarla de conformación o consolidación de nuevas

Áreas Metropolitanas con un mercado dinámico pensado en espacios sinécicos (Soja, 2008)

Para Jouffe (2010), esta podría ser una mirada neoliberal al concebir que el derecho a la ciudad, es traducido como acceso al mercado, pero el mercado es también intercambio social, la crítica no debe ser a la conformación o función al mercado, sino al tipo de modelo de desarrollo en que se genere.

Vemos entonces que la participación en la planificación urbana, visualizada en los proyectos de vialidad urbana, no necesariamente es en el sentido democrático de deliberar, sino de dinamizar el territorio en el sentido amplio.

De modo semejante, lo podemos ver cuando se considera la “participación laboral” y que no guarda relación con un proceso de distribución de poder, sino con el económico que ocupa el sujeto social en una determinada posición en la estructura, en nuestro caso de estudio, en el campo del territorio urbano (Bourdieu, 1983). Dado lo anterior, la participación en la ciudad cumple múltiples dimensiones que deben ser consideradas por las políticas públicas, metodologías de análisis y sobre todo ante la proyección de un plan de inversiones que pueda ser perdurable y pertinente en el tiempo.

De manera concluyente vemos como la planificación urbana debe ser capaz de sortear con un proceso de descentralización financiera y administrativa que logre ver a las regiones y sus Áreas Metropolitanas como territorios que se dinamizan por la confirmación de la red urbana en las escalas de ciudad, barrio y vivienda.

Con esta claridad, la distancia entre la planificación urbana y la participación ciudadana podría verse disminuida, producto de una apropiación de la inversión sistemática en el territorio, y en virtud de beneficios sociales de mayor envergadura.

Si la metodología y la normativa vigente no logra comprender este giro que debe realizar, poco de los principios de democracia, equidad y sustentabilidad podrán operar en la ciudad.

4.2 La perspectiva ciudadana de la Participación Ciudadana en el Plan de Transporte del Gran Valparaíso

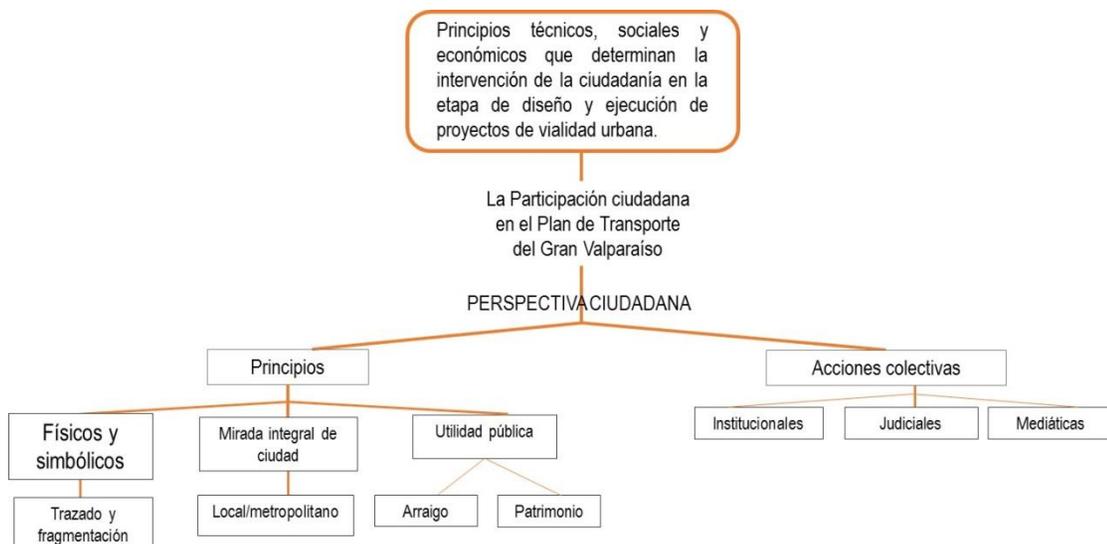
En esta segunda estación de resultados se da a conocer, desde la perspectiva ciudadana de los proyectos determinados del Plan de Transporte del Gran Valparaíso, como se han articulado acciones formales o informales de participación ciudadana, y cual es el contenido que se le otorga cada una de estas iniciativas a partir de la defensa de principios urbanos.

Se busca responder al segundo objetivo de investigación:

Describir los principios técnicos, sociales y económicos que determinan la intervención de la ciudadanía en la etapa de diseño y ejecución de proyectos de vialidad urbana.

Siendo las principales categorías de análisis:

Figura N°9
Desarrollo de categorías de análisis de acuerdo al objetivo específico de investigación N°2



4.2.1. Principios que defiende la ciudadanía

El que no exista participación ciudadana formal dentro de la metodología de formulación de proyectos de vialidad urbana, y que, a su vez, la metodología no contenga en su diagnóstico las realidades locales en donde se emplazarán la futura infraestructura urbana, produce que las externalidades que genera el proyecto no sea un aspecto relevante en el proceso de ajuste de proyectos en el ámbito del trazado, del perfil y de la dinámica urbana que genera una vialidad en el territorio.

De este modo, las acciones colectivas emprendidas por la ciudadanía tienen también un contenido que está basado en principios y valores a defender y que se visualizan en aquellos elementos de la infraestructura urbana que para la ciudadanía determinan su calidad de vida y que en sí mismo dan cuenta de una acción orgánica en tanto la construcción de ciudad desde una visión y desde una gestión urbana institucional.

Cuando la ciudadanía movilizada en torno a los proyectos de vialidad urbana, que son parte del Plan de Transporte del Gran Valparaíso, reclama espacios de participación y su incorporación en los campos de decisiones gravitacionales de la ciudad, lo hace principalmente para posicionar en estas instancias los principios, valores, necesidades y expectativas que persiguen como ciudadanos individuales y colectivos, los cuales se ven amenazados por las características de un proyecto determinado, así lo plantea Borja: “Los movimientos ciudadanos y las instituciones políticas locales y regionales debe, por lo tanto, tomar iniciativas que se apoyen en la legitimidad de los valores que la justifiquen, que cuenten con un apoyo social fuerte y que respondan a problemáticas que les son propias” (Borja, 2000, p.7).

A partir de nuestro análisis de contenido realizado a la documentación disponible del Proyecto Mejoramiento y Prolongación Av. Alemania (Conexión Barón – Placeres), Proyecto Via Piv (Etapa II par vial Vicuña Mackenna – Balmaceda) y Proyecto Mejoramiento Troncal Viña del Mar Quilpué (Etapa 5 Manuel Plaza, Vidal y Covadonga), podemos establecer que el ciudadano se considera con un rol territorial como elemento base para la defensa de distintos principios.

La participación ciudadana al concertarse solo en un estadio informativo no permite que se avance en reconocer que las personas que habitan un sector pueden convertirse en una “contraparte ciudadana”, del mismo modo que existe la contraparte técnica en los proyectos de vialidad urbana, esto ocurre según Caravaca (2016) basado en Lipitz, Castell y Harvey, cuando “el rol ejercido por la planificación urbana ignora o deja al margen las relaciones de poder y despolitiza los conflictos urbanos, convirtiéndolos en problemas técnicos” (Caravaca, 2016, p.303). Lo anterior lo representa la comunidad organizada en la siguiente cita:

“Sin lugar a duda, el sujeto al ser parte integrante de la planificación es un ser consciente de su espacio y capaz de reconocer su identidad y su patrimonio familiar e histórico. (...) Esta conciencia del espacio es en lo que en autores como Yi Fu tuan (2007) denominan topofilia, un vínculo al lugar, amor al terruño, idea o principio articulador de la noción del Estado (éste no existe sin el territorio), por lo tanto, la acción urbana y la acción política son dos caras de la misma moneda”
(Declaración Pública Unidad Vecinal N 24, Arturo Prat, Quilpué)

Con esta cita vemos que la ciudadanía se reconoce como un sujeto político desde las reivindicaciones en “la cuestión urbana” y lo hace desde la condición de experto residente en un determinado territorio.

Bresciani señala esto desde lo que plantea Lindblom & Cohen (1979) como “usable Knowledge” o conocimiento útil que poseen los ciudadanos para la

implementación efectiva de un proyecto urbano en una Comunidad (Bresciani, 2006, p.7), y así es considerado por la Comunidad organizada asociada al Proyecto de Mejoramiento Troncal Urbano de Quilpué.

“Son los propios ciudadanos los que construyen su espacio, por lo tanto, son ellos los que más saben lo que necesitan para su urbanidad, en esa línea, no debieran ser tomados como elementos individuales sino como sujetos consientes por los planificadores espaciales (Declaración Pública Unidad Vecinal N 24, Arturo Prat, Quilpué)

De este modo la ciudadanía considera fundamental el que se reconozca el conocimiento respecto “al habitar” el territorio en términos históricos, políticos y funcionales como un proceso clave para mitigar los impactos negativos que un proyecto, en este caso de vialidad urbana, pueda traer consigo. Esto también lo plantea Edward Soja, como premisa inicial de su elaboración de justicia espacial: “Para Soja, toda forma de producción de conocimiento, desde la epistemología a la formulación teórica el análisis empírico y la aplicación práctica, es siempre simultáneamente e interactivamente social, histórica y espacial” (Lync, 2011, p.77) Por lo tanto, la ciudadanía es una parte simbiótica al desarrollo territorial.

Desde el fundamento analítico de que el ciudadano es un sujeto territorial, se plantean tres dimensiones como principios de defensa ciudadana ante los proyectos de vialidad urbana:

- El impacto físico y simbólico del trazado
- La mirada integral de ciudad
- El principio de utilidad pública

4.2.1.1 El impacto físico y simbólico de los proyectos de vialidad urbana

La ciudadanía en su discurso posiciona de manera manifiesta el principio básico que la infraestructura vial condiciona realidades, es decir que la estructura física delimita áreas, segrega espacios, promueve nuevas dinámicas etc. (Landon y Rodríguez – Milhomens, 2013) por lo tanto, que su emplazamiento no debe obedecer a criterios exógenos al territorio, sino que debe incorporar los aspectos simbólicos que entrega la morfología de cual o tal sector y que aporta a consolidar valores o principios que para la comunidad son significativos en la conformación de una ciudad con calidad de vida:

“Aquellos que no reconocen estos principios simples de la vida urbana, solo piensan en la ciudad como una un "cascarón de concreto" de la urbanidad, sin tomar en cuenta lo que le da la vida y sentido a la ciudad, es decir, la vida barrial y sus consideraciones espaciales” (Declaración Pública Unidad Vecinal N 24, Arturo Prat, Quilpué)

Con esta cita vemos que la defensa de los valores colectivos depositados en el territorio es un aspecto trascendental para emprender las demandas ciudadanas como acciones colectivas que identifican la vialidad como algo más que una infraestructura que solo dota de una conectividad asociada a la velocidad y desplazamiento, sino como una amenaza que puede acabar con elementos significativos si esta no contiene un análisis cualitativo comunitario.

“Entonces si tú no comprendes ese concepto constructivo y diseñas un concepto destructivo, totalmente diferente, lo estás mirando desde la perspectiva de tu propio interés y este de acá al lado, no vale, no vive. Hay gente también, dejar de ser indolente” (Dirigente Cerro Barón Placeres, Valparaíso, 2016)

Esto refuerza como el impacto de la infraestructura no tiene que ver con la irrupción física o con el cambio estético, sino con lo que simboliza dicha obra: la puesta en valor de principios que anulan al individuo como un sujeto de derechos y que apunta a una construcción social del espacio urbano, así como lo plantea Borja y Castell (2010), “que las ciudades como construcción social, asumen un rol estratégico en la afirmación de las identidades locales y regionales en donde se conjugan los flujos y la singularidad del lugar o la experiencia local” (Arrieta, 2012, p. 25).

El término que precisa el impacto físico y simbólico de los proyectos de vialidad urbana, en el discurso de la ciudadanía, es definido como el *Trazado y Fragmentación*

→ ***Trazado y fragmentación***

La vialidad urbana se constituye como un camino que permite conectar dos puntos de una ciudad con el propósito de que por él se trasladen personas con motivaciones diversas y en frecuencias y tiempos distintos (Santos y De las Rivas, 2008)

Sin embargo, el dilema de la planificación actual de la ciudad y su consiguiente construcción, esta mermada por la creciente motorización de la ciudadanía y porque los mecanismos de movilidad se resuelven de manera privada por sobre el uso del transporte público, lo que obliga a que en las ciudades se deban reconvertir o crear nuevos trazados en áreas consolidadas.

Esta creación o reconversión de trazados, es para la ciudadanía un aspecto gravitante en tanto impacto de los proyectos urbanos, pues en definitiva significa asumir en su lógica urbana cotidiana el cambio en una dinámica de uso de un

trazado vial, o de manera más radical contar con un nuevo emplazamiento vial que desplaza a un determinado sector, en el caso que el trazado considere expropiaciones.

*“El proyecto Avenida Alemania - Cabritería, lo que implicaría... yo ya viví esas experiencias en Santiago, las conocí cuando hicieron la rotonda y todas circunvalaciones de Américo Vespucio y empezaron a partir las poblaciones por la mitad y quedaron verdaderas islas **(Dirigente Cerro Barón Placeres, Valparaíso, 2016)***

A partir de lo anterior y profundizando en el discurso de la ciudadanía, el trazado genera en ciudades en etapas de reconversión, de intermedias a metropolitanas (Jordan y Simioni (1998) en Arrieta (2012), una fragmentación territorial:

*“El desarrollo urbano explosivo hacia el área norte de la comuna y el desarrollo urbano de la comuna de Concón ha obligado a diseñar una malla vial solo para el flujo de vehículos en viajes directos entre el par origen y destino (según concepciones predominantes en la ingeniería de transporte) donde se tiende a privilegiar trazados y recorridos sólo en función de la cantidad de vehículos y un menor tiempo de viaje. En este concepto de trazados viales Reñaca aparece como un problema que impide un flujo rápido y constante entre Concón y Viña del Mar” **(Publicación en Facebook/Reñaca en peligro, octubre, 2013)***

Como señala el Manual de diseño y evaluación de proyectos de vialidad urbana chileno (1988) prácticamente la totalidad de los espacios de una ciudad limitan con sus calles y considerando que la Ley General de Urbanismo y Construcción obliga a que las edificaciones y residencias deben enfrentar un bien nacional de uso público, la vialidad es parte constitutiva de un sector residencial, conjunto habitacional, barrio o comunidad.

De este modo existe una apropiación de la vialidad en tanto las dinámicas territoriales, lo que aún se visualiza en ciudades intermedias: “las características de ser un asentamiento a escalas y dimensiones humanas y aprehensibles para el ciudadano, lo que supone una ciudad con mayor identidad que las grandes aglomeraciones urbanas, con mayor cohesión social y relaciones interpersonales” (Arrieta, 2012, p.28). La problemática surge cuando estas ciudades están en proceso de reconversión de intermedias a ciudades metropolitanas, cuyas barreras se van desvaneciendo por la morfología de ciudades prolongadas y la necesidad de conectividad a escala mayor se hace imprescindible.

Una ruta, una vialidad o un corredor vial de mejoramiento en términos de desplazamiento, de tiempos de viaje puede cruzar una provincia completa, puede cruzar toda la región (Asesor técnico Comisión Movilidad Urbana Intendencia Regional, 2016)

Asimismo, al reconvertir la función de una nueva vialidad, o bien, proyectar una nueva vía, para cumplir con los objetivos metropolitanos se irrumpe en el plano urbano fragmentando física y simbólicamente un área. Físicamente porque separa polígonos y simbólica porque modifica dinámicas:

“El proyecto, en lo concreto, corta el centro de la ciudad de Quilpué, dividiendo nuestra comuna en tres partes, ignorando la opinión de la comunidad y dañando significativamente la calidad de vida de nuestros vecinos (Rene Rojas Muñoz, Junta de Vecinos N 24, 21 de agosto 2012, carta N 29)

En el discurso de la ciudadanía se da cuenta como se proyecta el impacto de la vialidad, y como este fragmenta sectores consolidados yendo en desmedro de aspectos valorados de la ciudad y de su dinámica local, residencial y barrial.

Para Valdés (2007) en Arrieta (2012), generalmente se identifican dos líneas de investigación para los estudios de fragmentación urbana; “una primera, más centrada en los procesos de desigualdad social y las barreras materiales y/o inmateriales, y otra más interesada en el análisis de las discontinuidades en el proceso de expansión urbana” (Arrieta, 2012, p.24). En este caso la vialidad, como vemos desde la perspectiva ciudadana, aporta una nueva línea de análisis para la fragmentación, que se origina al interior de la ciudad, en áreas consolidadas y no necesariamente en con vulnerabilidad social, como se ejemplifica en los proyectos analizados.

4.2.1.2 La mirada integral de ciudad

Dentro del discurso de la ciudadanía organizada, existe otro principio que se plantea y tiene relación con el reconocer que la infraestructura vial posee la dualidad de ser un recurso urbano que dota a un área metropolitana pero que se emplaza en una dinámica local, y, por lo tanto, su planeación debe ser en un sentido amplio y coherente con un modelo de desarrollo regional:

“No queremos en Quilpué "de paso". Queremos un Quilpué para los quilpueinos (y para sus hijos). Que la solución comience con una adecuada definición del problema. Que la solución incluya las variables técnicas y metodologías de ingeniería que corresponda. Que la decisión considere adecuadamente variables urbanas y sociales, y las evalúe mediante metodologías correspondientes” (Presentación JJ. VV “Arturo Prat” en la 13° sesión ord. 2014 del Concejo Municipal de Quilpué)

De este modo, la puesta en valor está en posicionar a cada localidad territorial con los alcances correctos en tanto escala y en tanto función económica, política y social dentro de del área metropolitana.

“Finalmente aprovecho la ocasión de clarificar que nuestro movimiento, no se opone al desarrollo de una solución para el problema conectividad entre la ciudad de Viña del Mar y el interior de la región, muy por el contrario, deseamos que este se realice de la mejor forma posible, considerando en primer lugar, la verificación de la verdadera necesidad de una vía par al Troncal Los Carrera, y, en caso de ser esta necesaria, una adecuada evaluación técnica de las alternativas naturales Esmeralda, Covadonga, Samuel Valencia y Buenos Aires” (Presentación JJ.VV “Arturo Prat” en la 13° sesión ord. 2014 del Concejo Municipal de Quilpué)

Se reconoce, por tanto, la necesidad de conectividad para el Gran Valparaíso, más la solución presentada desestima la consideración de que la comprensión del territorio no es simplemente en red sino en polígonos que deben funcionar en consideración a la red territorial (Sabatini y Soler, 1995), lo que debe ser posicionado como un elemento central en las políticas de desarrollo territorial, y lo que sintetizamos en el término de la cuestión de *la escala local y metropolitana*.

→ **Escalas: Lo local y lo metropolitano**

Las escalas urbanas dentro de una ciudad, es un modo de análisis que requiere de una mirada ciertamente racional para comprender espacios como polígono definidos, institucionalmente realizan este enfoque con el fin de segmentar políticas públicas territoriales a partir de una división administrativa.

De este modo, la visión escalar tiende a invisibilizar que cada comuna o localidad, al menos en las que componen nuestro caso de estudio El Gran Valparaíso, tienen también, una función metropolitana, cuestión ya planteada en los principios que defiende la ciudadanía:

“Como vecinos de Reñaca que circulamos permanentemente por el sector, si bien en términos generales estimamos que el proyecto significará una mejora en el sistema

vial, consideramos totalmente inapropiada la construcción de la tercera pista en cada una de las arterias citadas” (Publicación en Facebook/Reñaca en peligro, octubre, 2013)

“Y por dónde entran, las callecitas son las mismas. Hay que hacer grandes viaductos nuevos que nos permitan llegar a los vehículos directamente al puerto, lo que se hizo con el ingreso Sur a Valparaíso. Todo es bonito en papel, pero no se toma en cuenta una problemática elemental. Ahí vive gente” (Dirigente Cerro Barón Placeres, Valparaíso, 2016)

La problemática se suscita, cuando la institucionalidad reconoce solo la función metropolitana y no lo local o barrial, superponiendo la red o malla vial por sobre la existencia de dinámicas ciudadanas vinculadas al uso del espacio público que se verán alteradas:

“...que el SERVIU V Región se encuentra ejecutando obras -de la “ETAPA II del Proyecto de Conexión Vial Concón-Viña del Mar, VÍA PIV”, denominada “Par Vial Balmaceda–Vicuña Mackenna y Ampliación Puente Reñaca” que constituyen una prolongación de la Vía Troncal- que ignoran, en su conjunto, el altísimo impacto que provocarán en el barrio y en el interés legítimo de los vecinos que afectará, en forma tal que resulta obvio que existe un riesgo racional y evidente de afectar negativamente la seguridad e integridad de los peatones y transeúntes de la zona afectada con el proyecto” (Extracto de documento de recurso de protección interpuesto el 14 de octubre del 2013 por la Agrupación de JJ.VV de Reñaca)

“(...) interviniendo parte de las actuales calles locales ya sea con ensanches nuevos radio de giros y otras con restricciones de accesos y estacionamientos las que hoy son utilizadas para desplazarse con fines de caminar o circular lento todo ello genera ciertamente un cambio definitivo del rol del barrio” (Publicación en Facebook/Reñaca en peligro, octubre, 2013)

“En primer lugar, transforma al sector en un pasadizo con características de autopista, desarticulando el barrio, haciéndole perder sus cualidades residenciales de alta calidad de vida, perdiendo el encanto que siempre ha tenido” (Carta Agrupación de Vecinos de Reñaca Directora SERVIU, 18 de diciembre del 2012)

En las citas de la ciudadanía vemos como el impacto de los proyectos tiene que ver con la modificación de estilos de vida asociado al barrio, y que las expectativas en residir en un determinado sector se ven mermadas por las externalidades que acompañan a la vialidad, ruido, tráfico, restricción de circulación para peatones, etc.

Esto también es reconocido por la institucionalidad, dando cuenta que la demanda es porque la vialidad incorpore dentro de su perfil mayores elementos urbanos:

(...) los espacios públicos, los vecinos reclaman mucho más su espacio, veredas, las áreas verdes, las escaleras, más que la calzada. En la calzada lo que más ellos reclaman es el tema de la seguridad, que vayan los cruces de peatones, que pongan semáforos, los lomos de toro, eso es lo que ellos más observan, pero está en el tema del espacio público, ese es el que requiere más observaciones y el que ellos hacen más suyo (Profesional SECPLA Comuna de Viña del Mar, 2016)

Lo anterior principalmente porque los proyectos no incorporan dentro de su perfil de diseño elementos que permitan conservar la calidad de barrio, aceras más anchas, seguridad, ciclovías, espacios de encuentro, etc. ajustándose solamente al perfil básico y a la relevancia del trazado lineal de conectividad.

Otro aspecto que destaca la institucionalidad, y al que le atribuye esta problemática se asocia con que los instrumentos de planificación metropolitanos

graban trazados a escalas que son impracticables en las lógicas comunales, realizándose desde una perspectiva deductiva desde un plano macro:

“el PREMVAL establece mucha vialidad ya esa vialidad hoy día es impracticable o sea si yo quisiera pescar una vía del PREMVAL generar la expropiación y hacer el diseño de ingeniería y ejecutar esa obra no lo puedo hacer porque, porque es tan grueso el, tan grande la escala que no es precisable yo puedo correrme 100 mt. para acá 100 mt. para allá entonces yo necesito empezar a acotar eso a hacer una prueba ingeniería a empezar a identificar bien por donde va el trazado” (Secretario de Planificación, Comuna de Valparaíso, 2016)

De este modo, la idea planimétrica a gran escala pierde aquello que la ciudadanía reclama a lo largo de su discurso: el reconocer el territorio con habitantes que construyen el espacio urbano desde sus prácticas socioculturales.

4.2.1.3 El principio de utilidad pública

Hemos revisado el impacto del trazado en la ciudadanía y como la instalación física de la infraestructura proyecta en una determinada comunidad externalidades que tienen que ver con la apropiación simbólica y material de un barrio, sector localidad e incluso con la perspectiva de ciudad que se tiene y se proyecta desde sus habitantes.

Si relacionamos los principios generales que defiende la ciudadanía vemos cierta simbiosis en el discurso, que permite inferir que existe una lógica transversal que reivindica al habitante como sujeto de derecho y participación pública. Sin embargo, existen elementos que resultan complejos de dirimir respecto a las motivaciones que guían ciertas acciones, lo que está dado principalmente cuando está en la discusión la afectación a la propiedad privada.

Para Jouffe (2010), es fundamental que no se confunda el principio de derecho a la ciudad con acciones colectivas que apuntan a la defensa de principios cuyo impacto es a la parcialidad de la ciudadanía, en tanto esta se moviliza como un agente articulador de sus recursos políticos (Puricelli, 2005; Garretón, 2010) vinculando a su posición en la estructura de poder (Bourdieu, 2002): “Por consiguiente, las acciones que promuevan una vida urbana a una escala inferior a la de la metrópoli pueden ser acusados de crear zonas que fragmentan el todo urbano” (Jouffe, 2010, p.46), lo que detalla en el análisis respecto a la dicotomía que existe entre la defensa del espacio público y privado en torno a la disposición a un proyecto vial y las expropiaciones que esta pueda implicar:

*“Cuando se hacen expropiaciones uno siempre dice hay que considerar el bien mayor por el bien particular, pero las personas siempre ven como su propiedad, hay un tema muy de empoderamiento del lugar o sea yo ahí viví, crie mis hijos tengo mis amistades, tengo toda mi vida, entonces ese tema es súper importante entonces cuando llegan con la expropiación es como que le estas destruyendo su vida entonces yo creo que ese es un tema súper relevante **(Asesora urbana, Comuna de Quilpué, 2016)***

Asimismo, el “óptimo social” o “bien mayor” que señala la autoridad como principio rector de los proyectos de vialidad urbana es un factor que no es internalizado en la ciudadanía, lo que alude principalmente a que la expropiación impacta en dos ámbitos principales, el arraigo con el sector y la pérdida de patrimonio privado:

“Como consecuencia de este proyecto se deberán realizar algunas expropiaciones de las casas que se encuentran en la ruta, lo que representa para los vecinos afectados un fuerte emocional y económico. (Rene Rojas Muñoz, 10 de mayo de 2012, carta N 22.)

De este modo, la condición de “beneficiados” con el proyecto se inmoviliza ante la condición de “afectados”, lo que se visualiza en dos factores que se desprenden del análisis, el concepto de *arraigo* y *patrimonio*.

→ **Arraigo**

La expropiación es un recurso que tiene el Estado para hacerse de bienes bajo el principio de utilidad pública, es un acto de compra forzosa. Cuando se dicta una expropiación la posibilidad de revertirla por el propietario afectado carece de probabilidad.

Cuando el bien a expropiar son viviendas consolidadas, el impacto en la persona, en la familia que la habita y en el barrio, es de gran envergadura pues significa la extinción de un proyecto de vida asociado a la vivienda como un patrimonio compuesto, inmaterial y material:

“Cabe señalar, que los vecinos de Covadonga no se oponen al proyecto, si no a la expropiación de sus viviendas y casas, ya que hay que buscar una alternativa a la congestión del troncal” (Tomo I, Memoria, año 2011-2012-2013)

Los vecinos consideran que la magnitud del proyecto, su beneficio o utilidad no es comparable con la pérdida que esto significa:

“La postura nuestra es no a la construcción del viaducto, el costo es muy alto el que vamos a tener que pagar nosotros, yo creo que son más de 180 (Expropiaciones) las que tenemos cuantificadas” (Carlos Carvajal 19 de noviembre 2015, Biobiochile.cl)

De este modo, se da cuenta que todas las externalidades negativas del proyecto son asumidas por la comunidad inmediata al ser despojadas de lo que consideran como un espacio social, económico y privado.

Para Arrieta (2012), esto se ve agravado porque los proyectos no logran ser aprehensibles por la comunidad, por lo tanto, el disponer de su propiedad para un proyecto metropolitano no es subjetivado como un beneficio colectivo, y si lo es, es en un ámbito que no es tangencial en la construcción de urbanidad:

“Todo este desarrollo que se habla de desarrollo” favorece a un segmento muy ínfimo de la sociedad a costa de las penurias (Dirigente Cerro Barón Placeres, Valparaíso, 2016)

“(…) no, pero es que esto va contra el progreso. Lo primero que te dicen es que noo, es que ustedes están viviendo en el siglo XV” (Dirigente Cerro Barón Placeres, Valparaíso, 2016)

“Construir una ciudad no pasa por destruir lo que ya se tiene. Desplazar o destruir espacios residenciales en beneficio del bien común expresado en el trazado de un troncal urbano que solucionaría el problema de la congestión, no es lo que precisamente se llamaría una solución urbana (Declaración pública Unidad Vecinal N 24 “Arturo Prat”, Quilpué)

Podríamos decir, que el mejoramiento de la conectividad y la disminución en los tiempos de traslado, beneficios inmediatos de los proyectos de vialidad, no es un elemento que se valora del mismo modo que la pérdida de la vivienda en su sentido completo, por lo que el sentido de “escala de beneficios” se pone en el discurso de la ciudadanía, dando contenido y desarrollo a los principios que orientan las acciones ciudadanas que se describirán más adelante.

→ Patrimonio

Para la ciudadanía una expropiación independiente del monto a percibir, siempre obedece a un desmedro en el capital económico privado, principalmente por lo descrito recientemente: no considera el patrimonio simbólico de la propiedad, ni el despojo de su zona de arraigo comunitario. Sagner (2009) lo describe en términos economicistas al considerar que “La vivienda representa el primer activo para la mayoría de los hogares por lo que los cambios en su valuación afectan las hojas de balance de las familias, y, por ende, su comportamiento de Gasto “(Sagner, 2009, p.1)

“Oye hay gente que en la quebrada está tiritando, por favor nos dicen consíganse la lista de expropiación como tengo que hacerlo si no quiero que me vayan a quitar la casita que me ha costado toda la vida, le costó a mis viejas” (Dirigente Cerro Barón Placeres, Valparaíso, 2016)

Para la ciudadanía los mecanismos retributivos asociado a la tasación, no son correspondientes a lo que significa encontrar una vivienda en un sector con los atributos en la que residen actualmente, esto se visualiza en los vecinos y vecinas posiblemente afectados por la expropiación de sus viviendas ante el Proyecto de Prolongación de Av. Alemania:

“Nosotros lo que estábamos viendo es que, si se va a apagar una expropiación, que se pagara lo del valor comercial y nos taparon diciendo que eso no era posible que el gobierno solo pagaba el avalúo fiscal” (Carlos Carvajal 19 de noviembre 2015, Biobiochile.cl)

Si bien, lo certero es que el Estado en su metodología de tasaciones paga un valor comercial, los mecanismos para realizar la estimación de la expropiación se basa

principalmente en el valor de reemplazo de una propiedad, es decir cuánto costaría la edificación del inmueble en el mismo lugar y con la misma infraestructura, considerando además el factor de comercialización (Manual de tasaciones para el subsidio habitacional, 2004)

“Se tiene que pagar a valor de mercado, valor de remplazo que se llama que es cuanto le costaría a esa persona obtener algo parecido en un lugar parecido, entonces ese es el precio que se fija, entonces eso ha ido cambiando, antes te pagaban el avalúo fiscal y ándate” (Secretario de Planificación, Comuna de Valparaíso, 2016)

Lo que queda en manifiesto, es que cuando la tasación es con el fin de expropiar para utilidad pública debiesen confluir más elementos que pudieran dar cuenta del impacto de un proyecto en la ciudadanía, pues los costos y beneficios privados en tanto la tasa de retorno de un proyecto se analizan solo en sí mismo, es decir, solo respecto a la viabilidad como desplazamiento y no el costo económico privado en tanto territorio, que si bien es parte del costo total del proyecto, no considera atributos que para la ciudadanía tienen un valor que es cuantificable.

“ese precio hedónico se traspasa a las personas ese es un beneficio social, entonces si nosotros vemos todo desde el punto de vista ahorro tiempo de viaje y combustible que es la visión eficientista del sistema probablemente es más rentable, pero lo que tiene que ser capaz de medir es el efecto sobre las personas” Secretario de Planificación, Comuna de Valparaíso, 2016)

El precio hedónico que plantea el Secretario de Planificación Comunal de Valparaíso, al referirse al impacto económico en las personas de los proyectos urbanos, no es un criterio parte de la metodología de tasación del Estado, sin embargo es un modelo de análisis económico relevante a considerar pues se constituye a partir del conjunto de atributos de una vivienda, identificando “la

importancia relativa de cada una en el valor asignado por el mercado de un bien raíz, mediante lo cual es posible determinar cómo cambiará dicho valor al variar la cantidad y calidad en que se encuentra presente cada uno de estos atributos” (Lever, p.3)

Los atributos que son parte de la metodología de valor hedónico son las a) características inherentes al inmueble b) características del vecindario c) Características de ubicación del bien raíz d) características determinadas por la ubicación del bien raíz en el plano regulador e) externalidades presentes en el entorno, otorgándole peso en la ecuación según la significancia de cada uno en la composición de la vivienda.

Al operacionalizar estos atributos, como considera la institucionalidad, podría ser relevante incorporar elementos subjetivos y objetivos:

- Subjetivos por ejemplo en relación a los años de residencia en la vivienda, localización de la vivienda con los espacios de desarrollo de la familia que la reside (Escuela, trabajo, etc.), trayectoria en la ocupación de la vivienda (herencia, sucesión, villa de trabajadores, etc.) entre otros aspectos relevantes que otorgan un valor simbólico a la propiedad.
- Objetivos, asociado a lo que podríamos definir como un “valor de reemplazo complejo”, es decir, agregar un factor de corrección asociado a lo dificultoso de adquirir una vivienda de tales características en el mercado inmobiliario actual, pues si bien, se genera una indemnización por la valorización de la vivienda en tanto emplazamiento y en tanto construcción, las posibilidades reales de insertarse nuevamente en un sector, barrio o localidad con características similares dependerán de la oferta en este ámbito.

Lo anterior permitiría comprender a la tasación no solo con un fin comercial, sino con un fin retributivo a las externalidades que genera un proyecto en término de patrimonio privado a las personas.

4.2.2 Acciones colectivas de la ciudadanía ante proyectos del Plan de Transporte del Gran Valparaíso

Planteado un primer análisis que da cuenta de los principios que defiende la ciudadanía y que los motiva a movilizarse, cabe preguntarse si no existen espacio de participación ciudadana formales en los proyectos de vialidad urbana para expresar sus expectativas de desarrollo del trazado urbano ¿Cuál es el actuar de la ciudadanía ante la instalación de proyectos de esta índole en sus ciudades y macrozonas?

Para profundizar en este supuesto de investigación, es necesario situarnos en el discurso de la ciudadanía parte de los tres proyectos del Plan de Transporte del Gran Valparaíso, Mejoramiento Troncal Urbano Quilpué, la Prolongación de la Av. Alemania en Valparaíso ambos en su etapa de diseño y el proyecto Vía PIV Etapa II de Reñaca Viña del Mar en su etapa de ejecución, pues han generado un levantamiento del accionar ciudadana basado en que la intervención que genera cada proyecto en las dinámicas urbanas locales impacta de manera negativa en los derechos particulares y colectivos.

Como lo plantea Link (2011) en su reseña respecto al libro de Soja, Justicia espacial: “El reconocimiento de que el espacio importa, ofrece nuevas pistas, no sólo de cómo la injusticia es producida a través del espacio, sino también como el análisis espacial de la injusticia puede avanzar en la lucha por la justicia social, informando las demandas concretas y las prácticas que visibilizan dichas demandas (Soja, 2010 en traducción de Link, 2011, p.175)

Al encontrarse en una posición injusta, la ciudadanía se embarca en demandas y acciones puntuales, las cuales pueden tener distintos alcances en la medida que esta logre articular los recursos materiales y simbólicos que el grupo posea.

Del trabajo de campo de los proyectos definidos y de acuerdo a la información recopilada de la fuente documental, se pudieron identificar distintas acciones que emprendía la comunidad, arrojando tres categorías o grupos de análisis: Las acciones institucionales, las acciones judiciales y las acciones mediáticas.

4.2.2.1 Acciones colectivas hacia la institucionalidad

La acción colectiva surge particularmente por la generación de estos proyectos y su instalación futura en el caso de los diseños o material específicamente en la ejecución. De este modo, emplazan a congregarse como un movimiento social que se opone a las externalidades de un proyecto que según señalan, no favorece a la ciudadanía residente y que trata de involucrarse en espacios institucionales para tener un rol en el proceso:

“Ahora si nos organizamos, no dejamos que nos expropien ninguna casa y ahí veremos las medidas que iremos desarrollando, pero por eso te insisto, todo nace de la comunidad, nosotros somos simples (Dirigente Cerro Barón Placeres, Valparaíso, 2016)

De este modo se busca lograr principios comunes que representen como la ciudadanía está siendo vulnerada en su calidad de vida por la autoridad, para así, contar con la capacidad de articular recursos sociales, técnicos y políticos, como se ve en este emplazamiento a la autoridad por parte de vecinos de Eje Covadonga, Quilpué:

“Solicito una comisión de Urbanismo en la cual se cite a equipo técnico que compuso dicha mesa y representantes de vecinos para saber el proceso o las razones por las cuales se cambió el destino, sabiendo que esto ya es un hecho casi consumado que se encuentra en etapa de

evaluación"(Oficio 28/2012 del 25 de mayo de 2012. Unidad Vecinal N° 24 "Arturo Prat" a Mun. de Quilpué)

Lo anterior, es reconocer, según Habermas (2005), que el protagonismo que puede alcanzar la ciudadanía organizada se asocia a la capacidad de acceso a los espacios de poder para defender sus intereses. Transformándose así, de beneficiarios a una contraparte social activa que posee un capital material y simbólico al momento de dialogar con la institucionalidad.

"Hago presente que deseamos ser ciudadanos participativos y escuchados, para construir a buscar la mejor solución a la gestión del Troncal Urbano, y así mejorar nuestra ciudad" (Carta a Ministro de V.Y.U, Unidad Vecinal N 24 " Arturo Prat", carta número 46, 19 de noviembre 2012).

Con esta cita vemos a su vez que esta ciudadanía es reivindicativa parcial de derechos (Garretón, 2010, Puricelli 2005), pues se articula y moviliza ante objetivos puntuales y claros de conseguir, de este modo su movimiento en los distintos campos sociales variará mientras la motivación les haga sentido a los participantes del grupo o movimiento.

Del mismo modo, reconocen que al ser espacios de participación que no están legitimados por la normativa, el grado de influencia que se puede generar en ellos depende de la permanencia en vigencia del movimiento ante las autoridades del Estado:

"A pesar de que entendimos de ese mismo momento, que no habría posibilidad de influir en absoluto en lo que se estaba llevando a cabo, decidimos integrarnos a esa " Mesa Técnica ", la cual ha sostenido 2 reuniones de Julio a la fecha, no sin problemas, malos entendidos, trabas administrativas para entregar la

información que hemos solicitado, pero lo más destacable, es que efectivamente nuestros planteamientos no son tomados en consideración. No obstante, seguiremos dispuestos a continuar participando en ella" (Declaración pública Unidad Vecinal N 24 "Arturo Prat", Quilpué)

De este modo, vemos que existe una abertura de la institución para dialogar con el movimiento al instalar una mesa de trabajo, sin embargo, estos espacios son más bien de control, por sobre un proceso real de participación en el asunto de interés, en este caso el Proyecto de Mejoramiento Troncal Quilpué, pues como plantea Habermas (2005), la ciudadanía se congrega en tanto fines y objetivos particulares al margen del estado, pero en función de este.

Un aspecto que es contributivo al punto anterior, es que la ciudadanía al poseer un capital cultural mayor, le permite posicionarse en "mesas técnicas" como ciudadanos con formación profesional en ámbitos urbanos (Arquitectos, Ingenieros, abogados, etc.) y por lo tanto alcanzan un estadio mayor en la discusión sobre el impacto de este proyecto en particular en su comunidad.

4.2.2.2 Acciones Judiciales

Las acciones ciudadanas emprendidas en el ámbito judicial se basan en el amparo del estado de los derechos fundamentales que deben ser protegidos en un sistema democrático, lo cual se representa en la siguiente declaración de la Junta de Vecinos de Quilpué Ante el Proyecto Mejoramiento Troncal:

"Que esta Unidad Vecinal, está dispuesta a ir a todas las instancias políticas y judiciales, a fin de detener todo intento que lesione el derecho individual de los vecinos de nuestra comunidad" (Declaración pública Unidad Vecinal N 24 " Arturo Prat, Quilpué)

Esto es coincidente cuando Garretón considera a la ciudadanía como el cuerpo en donde se reivindica y reconoce este sujeto de derecho ante el Estado (Garretón, 2010). Sin embargo, al no encontrar cabida institucional a sus demandas, en tanto espacios para ser presentadas y en tanto a la posibilidad de obtener resultados favorables producto del rol que cumple la ciudadanía en la lógica de un proyecto de vialidad urbana, se considera a la acción judicial como un medio para obtener reconocimiento de este derecho no reconocido.

Así, lo manifiesta también, la dirigente del Proyecto de Prolongación y Mejoramiento de Av. Alemania, quienes hacen una presentación a la Contraloría General de la República para que se pronuncie respecto a la jornada informativa que hubo del proyecto en su etapa de diseño:

“La primera acción corresponde a una presentación a Contraloría para investigar lo que califican como "la engañosa reunión informativa citada por SERVIU y a cargo de la Consultora Michell, donde se les engaño a los vecinos para sacarles la firma, haciéndolas pasar por participación ciudadana, validando así este nefasto proyecto" (Portal UCV radio, 17 de agosto, 2016)

Con esta acción se quiere dar cuenta que existe una ciudadanía activa que demanda espacios democráticos en los que exista la posibilidad de intervención y no acciones administrativas para cumplir procesos formales.

El disponer al Estado ante la justicia es un mecanismo que obliga a sus instituciones a hacerse parte de las demandas ciudadanas, analizarlas, responderlas y problematizarlas para dar cuenta de un Estado que actúa bajo el derecho y las garantías de sus ciudadanos.

Esto se visualiza en el Proyecto Vía PIV Etapa II en donde se impuso un recurso de protección cuyo objetivo era paralizar el inicio de obras con el fin que se

tomara en cuenta la opinión de los vecinos en el proyecto vial próximo a comenzar:

“en que éstos conculcan las Garantías Constitucionales señaladas, la tala de un número significativo de árboles, la destrucción del pavimento existente, la pavimentación de una tercera pista en ambas calles del par vial Balmaceda-Vicuña Mackenna, en definitiva, la ejecución del proyecto al que nos oponemos en forma en que está proyectado por afectar gravemente la seguridad de las personas y de los recurrentes, su integridad y calidad de vida” (Publicación en Facebook/Reñaca en peligro, octubre, 2013)

Este es un ejemplo claro de negociación, pues para el retiro del recurso de protección interpuesto, la Comunidad de Reñaca solicitó la firma de un protocolo de acuerdo en el que se incluyera la solución de sus demandas, el cual sería firmado con el MINVU, responsable del proyecto y con el Municipio de Viña del Mar, administrador del Bien Nacional de Uso Público.

“En la reunión se acordó la firma de un protocolo de acuerdo donde se establece una serie de obras complementarias y medidas que mitiguen las externalidades de la tercera vía, como son construcción de jardineras, burladeros, parada de microbuseros, señaléticas y virajes” (Portal UCV Radio, 18 de octubre del 2013)

Cómo vemos entonces, la acción judicial, como una acción ciudadana colectiva que persigue cumplir los objetivos de la comunidad organizada, apuntan a reivindicaciones parciales, por sobre un movimiento amplio que defienda aspectos integrales de la urbanidad. De este modo, el acceso a la participación mediante la vía judicial puede convertirse en un estadio para conseguir logros referentes a mejorar la calidad de vida en lo local, pero en este caso, no da cuenta de un análisis mayor del proyecto y sus impactos.

4.2.2.3 Acciones mediáticas

Generalmente las acciones mediáticas son acciones transversales a las acciones institucionales y judiciales, pues son las que le dan sustento y dotan de poder a cada gestión realizada.

Para Habermas (2005) Una acción mediática sería parte del espacio que ocupa la opinión pública para establecer “una red para la comunicación de contenidos y tomas de postura, es decir, de opiniones, y en él los flujos de comunicación quedan filtrados y sintetizados de tal suerte que se condensan en opiniones públicas agavilladas en torno a temas específicos” (Boladares, 2001, p.66). De este modo permite instalar en la coyuntura un tema de debate que valida a la ciudadanía como una contraparte que está en la disputa por el poder en las decisiones.

Asimismo, la instalación del conflicto ciudadano en la opinión pública es la condición necesaria para que la ciudadanía pueda ser parte de un proceso de diálogo participativo con la institucionalidad. La visibilidad que alcance un movimiento es lo que logrará la empatía de la ciudadanía y el posicionamiento de un tema relevante a incluir en la agenda del Estado, el cual como señala Habermas (2005) “El sistema político habría de asumir y hacerse cargo él mismo (y por propia iniciativa) de las necesidades públicamente relevantes, de los conflictos latentes, de los intereses reprimidos, de los intereses que no son capaces de organizarse, etc.” (Habermas, 2005, p.411). Como en los casos de proyectos de vialidad urbana, “la propia iniciativa” no existe” la agenda mediática sobrepasa a la autoridad pues no tiene asociado una mirada contingente.

En los tres proyectos analizados la ciudadanía ha ejercido participación mediante los medios de comunicación, emplazando a la autoridad a hacerse parte y reconocer el conflicto que nace de la ausencia de la participación ciudadana.

Mejoramiento y prolongación Av. Alemania, Valparaíso, Conexión Barón – Placeres

- Aparición en la prensa local y regional
- Declaraciones públicas en redes sociales
- Marchas en el área de proyecto
- Puntos de prensa por cada acción institucional o judicial realizada

Figura N° 10

Ejemplo gráfico de acciones mediáticas realizadas por la ciudadanía en el marco del Proyecto Mejoramiento y prolongación Av. Alemania, Valparaíso, Conexión Barón – Placeres

Vecinos de Cabritería en picada contra el Serviu

A través de sus dirigentes, las y los vecinos pertenecientes a la Asamblea Barón, Cabritería y Placeres desmienten las palabras del director del Serviu, Manuel León, respecto a la noticia publicada en La Estrella, el lunes 4 de julio. Donde aseguró que se llevó a cabo un proceso de "participación ciudadana en la reunión del día 30 de junio", sobre el proyecto de Extensión de la Av. Alemania y que implicaría expropiaciones desde el cerro Molino hasta Placeres.

"En primer lugar, destacar que la convocatoria a dicha reunión fue realizada tardíamente, el mismo día y a pocas horas de la citación. Lo que impidió la entera asistencia de los afectados, precisando que las invitaciones fueron en-

tregadas, sin timbre ni firma del Serviu", manifiesta el comunicado.

Y agregan que: "En Segundo lugar, la invitación comprometía la presencia de algún funcionario de Serviu. Sin embargo, sólo concurrió el equipo de la consultora Michell.

Finalmente, los vecinos dicen que se habla de una "participación ciudadana". Pero "lo que ocurrió realmente fue una reunión informativa. Ya que los asistentes no tuvieron injerencia en la toma de decisiones frente a un proyecto que, a la vista de la empresa consultora, no existen otras alternativas, siendo éste inmodificable. Es un proyecto del Estado que no considera el bienestar integral de las personas afectadas", concluyen. ○

ADUANAS

Fuente: Diario La Estrella, 09 de julio 2016

Comunidad de Barón, Cabritería y Placeres rechaza extensión de Av Alemania y lleva tema a Contraloría

Categoría Regional | Publicada el 17 Agosto 2016



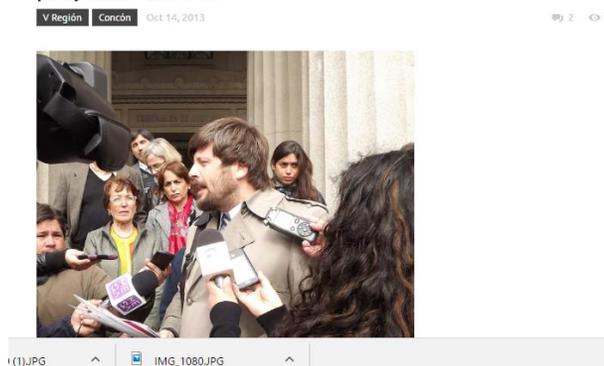
Fuente: Periódico solidaridad, 19 de agosto 2016

Proyecto Vía PIV, Etapa II Par Vial Vicuña Mackenna, Balmaceda, Sector Reñaca, Viña del Mar

- Aparición en la prensa local y regional
- Declaraciones públicas en redes sociales
- Puntos de prensa por cada acción institucional o judicial realizada

Figura N° 11 Ejemplo gráfico de acciones mediáticas realizadas por la ciudadanía en el marco del Proyecto Vía PIV, Etapa II Par Vial Vicuña Mackenna, Balmaceda, Sector Reñaca, Viña del Mar

Recurso de protección frente a segunda etapa del proyecto vía PIV



Fuente: La Mirada.cl 14 de octubre del 2013

Sábado 19 octubre de 2013 | Publicado a las 19:12 · Actualizado a las 19:18

Reñaca: Vecinos y autoridades logran acuerdo tras polémica por proyecto vial



Fuente: biobioaradio.cl 19 de octubre del 2013

soyvalparaiso < Regresar a soychi

Vecinos de Reñaca firmaron acuerdo por proyecto "Vía PIV 2" con el MÍNVCU y la Municipalidad de Viña

11.11.2013 La instancia permitirá reconfirmar el proyecto Vía PIV en la etapa del nuevo par vial Vicuña Mackenna-Balmaceda y mejorar la conectividad entre Viña del Mar y Concón.



Fuente: soyvalparaiso.cl 11 de noviembre del 2013



Mejoramiento Troncal Urbano Quilpué, Eje Covadonga

- Aparición en la prensa local y regional
- Declaraciones públicas en redes sociales
- Marchas en el área de proyecto
- Puntos de prensa por cada acción institucional realizada.

Figura N° 12

Ejemplo gráfico de acciones mediáticas realizadas por la ciudadanía en el marco del Proyecto Mejoramiento y prolongación Av. Alemania, Valparaíso, Conexión Barón – Placeres



Fuente: <http://quilupcovadonga.blogspot.cl/>



Fuente: <http://quilupcovadonga.blogspot.cl/>,
Marcha 24 de octubre del 2012



Fuente: <http://quilupcovadonga.blogspot.cl/>,
Marcha 24 de octubre del 2012

Fuente: Elaboración propia con imágenes extraídas de las fuentes citadas

Figura 13. Desarrollo de acciones ciudadanas de los proyectos analizados del Plan de Transporte del Gran Valparaíso

| Mejoramiento y prolongación Av. Alemania, Valparaíso, Conexión Barón - Placeres | <p>Acciones</p> <p>ACCIONES INSTITUCIONALES (Consulta pública)</p> <p>Logros</p> <ul style="list-style-type: none"> - Traspaso de información a - Reuniones informativas para dar a conocer el proyecto de diseño | <p>ACCIONES MEDIÁTICAS (Prensa escrita, radios, televisión, redes sociales, marchas)</p> | <p>ACCIONES INSTITUCIONALES (Emplazamiento a la autoridad por espacios de participación)</p> <p>Logros</p> <ul style="list-style-type: none"> - Anexo de contrato para Consultoría de Participación ciudadana: Talleres informativos | <p>ACCIONES JUDICIALES (Presentación a contraloría de</p> | <p>ACCIONES INSTITUCIONALES (Diálogo con la institucionalidad para delimitar aspectos referidos a la expropiación)</p> <p>Logros</p> <ul style="list-style-type: none"> - Posicionamiento de un movimiento articulado. - La institucionalidad comienza a buscar estrategias para mitigar efectos de la expropiación (Catastro de residentes) | <p>Conflicto no concluido</p> |
|---|--|--|---|---|--|---|
| Proyecto Vía PIV, Etapa II, Viña del Mar | <p>Acciones</p> <p>ACCIONES INSTITUCIONALES (Consulta pública)</p> <p>Logros</p> <ul style="list-style-type: none"> - Traspaso de información - Reuniones informativas para dar a conocer el proyecto de diseño | <p>ACCIONES JUDICIALES (Recurso de protección para conseguir paralización de las obras)</p> | <p>ACCIONES INSTITUCIONALES (Emplazamiento a la autoridad por espacios de participación)</p> <p>Logros</p> <ul style="list-style-type: none"> - Constitución de mesa de trabajo con autoridades y contraparte técnica | <p>ACCIONES INSTITUCIONALES (Entrega de solicitudes ciudadana)</p> | <p>ACCIONES MEDIÁTICAS (Prensa escrita, radios, redes sociales)</p> <p>Logros</p> <ul style="list-style-type: none"> - Modificación del perfil de proyecto - Firma protocolo de acuerdos entre vecinos y autoridades | <p>Conflicto concluido</p> |
| Mejoramiento Troncal Urbano Quilpué, Eje Covadonga | <p>Acciones</p> <p>ACCIONES INSTITUCIONALES (Consulta pública en reiteradas ocasiones y a toda la contraparte técnica y jerárquica)</p> <p>Logros</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reuniones informativas para dar a conocer el proyecto de diseño. - Reconocimiento de la existencia de un conflicto social | <p>ACCIONES MEDIÁTICAS (Prensa escrita, radios, televisión, redes sociales, marchas)</p> | <p>ACCIONES INSTITUCIONALES (Emplazamiento a la autoridad por espacios de participación)</p> <p>Logros</p> <ul style="list-style-type: none"> - Constitución de mesa de trabajo con autoridades y contraparte técnica | <p>ACCIONES MEDIÁTICAS (Prensa escrita, radios, televisión, redes sociales, marchas)</p> | <p>ACCIONES INSTITUCIONALES (Emplazamiento a la autoridad por espacios de participación)</p> <p>Logros</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contratación de mayores estudios de suelo en la etapa de diseño | <p>Conflicto concluido por modificación de trazado en PREMVAL</p> |

Fuente: Elaboración propia a partir de análisis documental asociada a proyectos

Concluyendo respecto a los principios que defiende la ciudadanía analizamos que estos son ambivalentes en relación que comprenden elementos colectivos e individuales, pero que ambos constituyen una perspectiva de afectación basada en la externalidad negativa de la infraestructura, si estos no considerados en términos metodológicos, el conflicto social será un factor latente que no permitirá avanzar en la cohesión social necesaria para alcanzar un proceso de desarrollo colectivo en la ciudad.

Lo anterior se visualiza en las acciones colectivas que emprende la ciudadanía, graficadas en la figura N° 11, que surgen ante la inexistencia de canales institucionales, formales y legitimados para la expresión de estos intereses, constituyéndose en acciones emergentes inorgánicas a una demanda social profunda.

CAPITULO 5: CONCLUSIONES

Las conclusiones de esta investigación se encuentran organizadas en relación a responder al tercer objetivo de investigación:

Establecer el rol de la ciudadanía en el diseño y ejecución de proyectos de vialidad urbana en el marco de la Planificación Urbana Regional.

En este sentido, sintetizaremos aquellos hallazgos extraídos desde el discurso institucional y del discurso ciudadano, construyendo una posición y contraposición del relato en función de confirmar nuestros supuestos de investigación.

De modo complementario, y con el fin de que este estudio contenga una relevancia teórica y práctica, se presentan las conclusiones respecto a las recomendaciones para la Política Pública Urbana.

5.1. Las dimensiones del rol de la ciudadanía en el diseño y ejecución de proyectos de vialidad urbana en el marco de la Planificación Urbana Regional

Para establecer el rol de la ciudadanía en el diseño y ejecución de proyectos de vialidad urbana, en el marco de la Planificación Urbana regional, nos situamos en tres dimensiones centrales

- Respecto a los factores de diseño que recomienda la metodología actual de diseño de proyectos de vialidad urbana presentados en el marco teórico de esta investigación: Los factores regulares, los factores sociales, los factores funcionales y los factores económicos.

- Respecto a la Participación ciudadana y acción colectiva en vialidad urbana
- Respecto a la Planificación Urbana en el Área Metropolitana del Gran Valparaíso.

Respecto a los factores de diseño de proyectos de vialidad urbana

→ Factores reguladores:

Los factores reguladores de políticas generales, mencionan la necesidad que toda iniciativa esté enmarcada en un Plan de Transporte Regional y Metropolitano. Según nuestro análisis a los proyectos escogidos, esto se suscita, pues se generan desde el Plan de Transporte del Gran Valparaíso, sin embargo, a partir de este estudio se concluye que este requisito no es suficiente para generar proyectos acordes con las necesidades de una ciudad. Lo anterior principalmente porque la larga data en su implementación generan procesos desactualizados de las dinámicas territoriales y ciudadanas existentes, invisibilizando los crecimientos y la reconversión de las ciudades en tanto función metropolitana.

Estas dinámicas territoriales y ciudadanas no se han logrado recoger en la planificación a largo plazo, principalmente por los distintos niveles de actualización en que se encuentran los Instrumentos de Planificación Comunal en las ciudades del Área Metropolitana, en relación a la superposición normativa del Plan Metropolitano mayor, el PREMVAL, generan iniciativas disimiles y que responden a objetivos de desarrollo y crecimiento que no son sinérgicos.

A su vez, la escala de afectación del Instrumento de planificación, Metropolitano, afecta al factor regulador *de legislación*, pues al ser trazados no precisados oculta el sentido local de la estructura urbana.

Lo anterior, no permite dimensionar las “afecciones en el ambiente: las afecciones a la propiedad y uso de las tierras involucradas en la obra o vecinas a ella, las afecciones a los servicios interrumpidos o eliminados, y las afecciones a las actividades que se desarrollan en la zona” (Manual de Recomendaciones, 2009, p.13), cuestión que para la ciudadanía fundamentan los principios de urbanidad que a defender, representando en la “la mirada integral de ciudad” y el “principio de utilidad pública” .

De este modo, concluimos que no es suficiente contar con factores reguladores en base a la normativa vigente como marco de los proyectos, sino que este debe asegurar que los instrumentos contengan criterios de visibilidad y vinculación escalar, que permita planificar desde las realidades territoriales, asumiendo las condiciones físicas, espaciales y patrimoniales de un área determinada y sobre todo, su rol y proyección metropolitana.

→ **Factores Sociales:**

Los factores sociales se fundamentan, según el Manual, en la continuidad ambiental y el uso de suelo, es decir, preservar la vocación histórica del territorio asociada a la función urbana y a las dinámicas sociales que allí se suscitan.

El que la proyección de un trazado se realice sin considerar lo anterior, es lo que la ciudadanía da cuenta, según este estudio, como fragmentación.

La fragmentación, como se ha relatado en los análisis, no necesariamente se basa en la segregación urbana desde la conformación de territorios apartados o bolsones generados por esta división física artificial, sino en aquella que afecta lo que hemos definido el “trazado en cruz”, afecta tanto su emplazamiento longitudinal como horizontal.

Longitudinal, porque separa espacios, implementa nuevas dinámicas de velocidad, incrementa el flujo vehicular, lo que genera cambios en la dinámica barrial y una reconversión del espacio consolidado.

Horizontal, por el perfil de diseño, pues este no considera elementos que permitirán conservar la calidad de vida, como por ejemplo aceras anchas, arborización, etc.

El diseño, de acuerdo a las conclusiones de este estudio se concentra en el trazado longitudinal, desafectando su entorno: “La función conectiva del espacio público ha supuesto la utilización de la calle en una sola dirección. Ahora se da un uso longitudinal puesto que la conexión es entre áreas distanciadas espacialmente: en este sentido, la calle-autopista conecta actividades, pero aleja usos” (Soria, 1980 en Miralles- Guasch y Cebolladas, 2003, p. 12).

La implementación de cruces distanciados, producto de la motorización del sector, “hace que el uso transversal de la calle, la relación con la acera de enfrente, no sea posible. Es más accesible un punto alejado pero que requiere un recorrido longitudinal que un punto próximo con un desplazamiento transversal” (Miralles- Guasch y Cebolladas, 2003, p.12).

Lo anterior, como representa la literatura, genera un cambio en la configuración barrial, que en el discurso de la ciudadanía es una externalidad que no están dispuestos a asumir, principalmente porque las soluciones urbanísticas planteadas no son desarrolladas en conjunción con como la ciudadanía “habita” el territorio a intervenir.

Asumimos entonces, que participación en los instrumentos de planificación no es suficiente para dar como válido un proyecto urbano, se requiere que los planes y

proyectos que de allí se desprendan, generen el input cualitativo que la metodología hoy no considera. De este modo es fundamental revalorar el diseño vial en su impacto completo y para eso la participación de la ciudadanía en estadios permanentes es vital.

→ **Factores funcionales**

Los factores funcionales, según el Manual de diseño de vialidad urbana, obedece a aspectos referidos principalmente a la vialidad como un recurso para el transporte, como hemos expuesto en el marco teórico este es uno de los recursos que la vialidad representa en la estructura urbana, sin embargo, es fundamental considerar que estos elementos deben nutrirse de elementos que sobrepasen la conducta racional del ciudadano como usuario.

→ **Factores económicos**

El factor económico, como hemos relatado en distintos apartados de este estudio, comprende el análisis racional de costos y beneficios calculados mediante la metodología de rentabilidad social.

Sin embargo, el enfrentar aquello que plantea la institucionalidad como “Beneficios privados y sociales”, en relación a lo que define la ciudadanía como “utilidad pública” requiere de una urgente reconversión del modelo de análisis que está sustentando la planificación urbana metropolitana, pues el ciudadano no es un agente económico complejo en la vialidad urbana, es solo un agente que se desplaza.

De este modo, en el ámbito general, invisibiliza el rol de la vialidad en el sentido dinamizador del territorio, de promover el desarrollo de nuevas Áreas

Metropolitanas, a través de conformación de nuevos escenarios territoriales, desde una perspectiva de la planificación.

Y en el ámbito, particular, la percepción negativa de la ciudadanía frente a los proyectos de vialidad urbana se agudiza a partir del criterio de utilidad pública en el sentido de la expropiación, pues este proceso indemnizatorio no considera todos los elementos que componen el valor de una propiedad, pensada en el arraigo y en patrimonio en el sentido descrito en la investigación.

Por lo tanto, los análisis matemáticos, sin son los elementos preponderantes para el desarrollo y ejecución de proyectos de vialidad urbana, deben dotar a la ecuación de todos los elementos constitutivos de la vialidad, que se definen de modo cualitativo, pero que, utilizando la metodología adecuada, pueden ser cuantificables.

Con lo anterior no se busca reducir el análisis a lo que se define como “compensaciones territoriales” respecto a las externalidades, sino más bien construir un antecedente claro del real impacto y del real beneficio de los proyectos de vialidad urbana, para desde el ámbito institucional tomar decisiones adecuadas, y desde el ámbito ciudadano aprehender los proyectos como significativos y relevantes para la ciudadanía en su conjunto.

Lo anterior, debe mirarse fuera de un proceso reduccionista, por el contrario, busca ser un proceso que aporte a la política pública en función de la nueva normativa, por ejemplo, de la Ley de aporte al espacio público.

Respecto a la participación ciudadana

Debemos establecer que ni en los discursos institucionales, ni en los discursos ciudadanos, existe un pronunciamiento respecto a situarse en el marco de la ley 20.500 de Participación Ciudadana o en la Política Nacional de Desarrollo Urbano como un recurso para promover la instalación de procesos participativos en la metodología existente, la principal explicación que se pudiese dar a este escenario, es que los mecanismos en que se ha operacionalizado la norma, Consulta ciudadanas, cuenta pública participativa, información pública y la Conformación de Consejos de la Sociedad Civil, no son vertidos ni utilizados en torno a los espacios vacíos de descentralización decisional, principalmente porque metodológicamente no logran trabajar al nivel de política pública y de planificación urbana, sino de iniciativas particulares y temporales.

Por su parte la Política Nacional de Desarrollo Urbano no ha sido operacionalizada en una normativa o instructivo específico, por lo que la posibilidad de implementación de alguno de sus artículos aún no es practicada.

En la misma línea y como lo plantea nuestro supuesto de investigación, el carecer de participación ciudadana obliga a la ciudadanía a buscar mecanismos de acción para volverse un sujeto de derecho en la ciudad, ya que los procesos informativos o consultivos, posicionados en la primera escala de Arnstein, aunque existieran en los proyectos de vialidad urbana, están obsoletos para lo que demanda en definitiva la ciudadanía, espacios de participación vinculantes.

Por lo tanto, el carácter reactivo que han tenido las acciones colectivas genera que la coyuntura supere la planificación y que en vista de la presión social se tomen decisiones basadas en principios que son parte de un análisis parcial del contexto urbano.

De este modo, el debate no está en cuanto de “top down” o “bottom up” tiene la planificación urbana regional, sino que en cualquiera de sus dimensiones y orientaciones debe haber un lineamiento claro, transparente y apropiado a la realidad regional.

Lo anterior muestra un fracaso de la planificación urbana racional pensada teóricamente desde el “Interés General” y operacionalmente para este estudio como “Opinión Pública”, al no existir objetivos claros en cuanto al desarrollo Metropolitano y al desarrollo local que dialogan, poca apropiación tendrán los ciudadanos de los modos en que se construye la ciudad.

Lo particular que tienen los proyectos de vialidad urbana, y de acuerdo a lo analizado en este estudio, es que las externalidades negativas de un proyecto no son acogidas necesariamente por áreas segregadas o en contexto de vulnerabilidad, lo que genera a su vez, que la ciudadanía que se siente afectada por un determinado proyecto, cuenta con el capital social necesario para generar acciones que los conviertan en un movimiento visible, capaz de dialogar con la autoridad desde una perspectiva técnica y política.

Del mismo modo los principios que se defienden por la ciudadanía; físicos y simbólicos como el trazado, la mirada integral de ciudad desde lo metropolitano y lo local y el principio de utilidad pública desde el arraigo y el patrimonio, son principios que se enmarcan en mantener una calidad de vida asociada a las cualidades de un determinado sector, por lo tanto, se reclaman desde un determinado rol, estatus y posición social de los individuos en su territorio. No estamos en un contexto en que la vialidad profundice las desigualdades sociales y simbólicas de sus habitantes, sino más bien que genera dicotomía entre las expectativas de ciudades en reconversión, de intermedias a metropolitanas.

Respecto a la Planificación Urbana

El análisis respecto a la Planificación Urbana se desprende de las conclusiones presentadas en los factores del diseño urbano analizados y de las acciones colectivas en torno a los proyectos de vialidad urbana en el Área Metropolitana, es decir son parte de un análisis al modelo de planificación urbana que prima en el Gran Valparaíso.

De acuerdo a nuestro marco teórico hay dos elementos que según Arenas (2005) es relevante analizar en términos de planificación, el principio de complementariedad y el principio de solidaridad:

→ Complementariedad

Según los hallazgos presentados, el principal obstáculo de desarrollar una planificación urbana que considere a los distintos estamentos e instituciones de un territorio tiene que ver con la escala de profundización, como hemos visto, el Plan de transporte y sus metodologías de implementación no contienen en ninguna lógica su impacto en las distintas dimensiones de la ciudad metropolitana.

De este modo el concepto de red (Sabatini y Soler, 1995) tiene que estar basado en el concepto de complementariedad reconociendo los aspectos geográficos, simbólicos y políticos en donde el límite y la medida de una ciudad pasa por un análisis complejo que nace del territorio menor al territorio mayor.

Tal como lo plantea Arrieta, (2012) uno de los caminos de desarrollo epistemológico apunta a: “La fragmentación del espacio urbano circunscrito a la ciudad como tal o la ciudad – región en el contexto de distintas escalas socio –

geográficas (de lo local hacia lo global)” (Arrieta, 2012, p.30) comprendiendo que la conformación de áreas metropolitanas necesita un análisis social con profundidad morfológica y cualitativa.

Para lo anterior, tiene que existir también una apropiación clara de la gobernanza local, pues si la lógica apunta a procesos estandarizados de vinculación con actores externos, deja afuera el rol político e ideológico de los ciudadanos individuales y colectivos.

Si bien los proyectos son en base a una red vial, está funciona como una capa superpuesta en barrios, ciudades y conurbaciones, limitándose a un trazado que no reconoce su perfil transversal, invisibilizando al habitante.

→ **Solidaridad**

La solidaridad territorial, y su nivel de apropiación dependerá de la capacidad social y política de instalar un modelo de desarrollo distinto, pues si bien puede manejarse a nivel de “Compensaciones territoriales” o “justicia redistributiva” para que la ciudadanía pase de ser un afectado a un beneficiario debe ser parte de un proceso participativo sustantivo, como sujeto que no solo tiene derechos sociales, sino derecho a la ciudad desde conocer los fundamentos de un determinado proyecto y reconoce en este beneficios sociales equitativos.

En el mismo sentido, si existen principios claros, en tanto un “contrato social” la distancia entre principios institucionales y principios ciudadanos se acorta, y elementos como la función social de la propiedad se comprenden desde el Derecho a la ciudad como un modo de desarrollar las políticas del territorio.

Pero el problema continuo está en que el discurso teórico y la práctica urbana están en estadios epistemológicos e ideológicos distintos, si bien los manuales, diagnósticos y compilados de recomendaciones para las políticas públicas contienen principios que hablan de una nueva mirada de ciudad basada en un modelo de desarrollo equitativo, integrador y participativo, lo cierto es que continuamos ejecutando proyectos con los análisis y perspectivas de hace 10 y 20 años, por lo que la mirada institucional que existía una transición política que afectaría al territorio no se realizó oportunamente.

Un elemento central, que reúne a la complementariedad y la solidaridad en una sola dimensión de análisis es reconocer la necesidad de una nueva administración jerárquica metropolitana que pueda ser capaz de congregar los espacios urbanos locales con la doble función territorial, en términos institucionales de administración y de gestión, y en términos ciudadanos de una comprensión individual y colectiva del rol de la ciudadanía en un área metropolitana.

5.2. Recomendaciones a nivel de política pública urbana

El estudio de caso, si bien metodológicamente centra su análisis en un contexto particular, permite levantar ciertos aspectos que dan cuenta de los elementos estructurales que determinan el ejercicio y funcionamiento de ciertos fenómenos institucionales, sociales y urbanos.

Ya se ha establecido en el análisis de este estudio la distancia que existe entre el discurso contenido en las iniciativas de la última década que buscan dar el giro epistemológico en los modos de construir ciudad y los escasos mecanismos de implementación de estas iniciativas. Por lo que en este apartado se busca puntualizar acciones que podrían generarse en el corto y mediano plazo para profundizar en resultados positivos para la política urbana

En el ámbito de la planificación urbana

- La política Nacional de Desarrollo Urbano debe ser capaz de superar el discurso en torno a la planificación y a la construcción de desarrollo de ciudades equitativas y sustentables, para establecer una estructura pública que tenga la capacidad de trabajar de manera horizontal y vertical en la administración territorial.
- Esta estructura pública, debe reconocer que tienen una función administrativa, política y social, por lo que la descentralización presupuestaria es fundamental para generar una planificación con inversión sistemática y acorde con las necesidades específicas de la región.
- A su vez, la estructura pública debe ser capaz de resolver el problema de las escalas en las ciudades, pues la conformación de Áreas Metropolitanas, conurbaciones y grandes zonas de extensión urbana, paradójicamente se

trabajan desde el plano polígono, articulando solo la red en términos espaciales, pero no simbólicos ni funcionales.

- Lo anterior se podría resolver con la incrustación de un paradigma de modelo de desarrollo en la ciudadanía y sus instituciones, formación profesional en planificación en el ámbito institucional y apropiación territorial en relación a valores colectivos en el ámbito ciudadano.
- La importancia de contar con instituciones preparadas académicamente permitirá una mejor lectura del territorio y establecer objetivos y lineamientos claros para el desarrollo, principalmente en términos de los instrumentos de planificación.
- En este sentido, los IPT comunales y Metropolitanos deben ser instrumentos vinculantes con los objetivos de la ciudad, sino existe claridad de estos en un largo plazo, todo plan y proyecto seguirá desencajado de la configuración urbana, que se suscita espontáneamente
- En la Ley 19.175 de Traspaso de competencias, reformulada en el año 2016, se establecen algunos criterios para mejorar la coordinación entre los Gobiernos Regionales y la Administración Central, principalmente en aspectos referidos a la conformación territorial de las áreas metropolitanas, sin embargo, la competencia o responsabilidad no es el único atributo, debe existir una capacidad orgánica compleja pensada en la triada cuerpo técnico – financiamiento – competencias.
- El rol de la vialidad urbana, en la planificación urbana, debe revalorizarse en cuanto a su importancia en la “imagen urbana”, si bien la movilidad como nuevo enfoque político, permite una profundización en su función territorial, la metodología de inversión no sintoniza en ningún ámbito con el enfoque de la Política Nacional de Desarrollo Urbano ni con lo manifestado por la Comisión Por Movilidad.

De este modo, la metodología debe reformularse dejando de particularizar a la vialidad solo en el ámbito de la conectividad/transporte profundizando el impacto de manera escalar.

- La sintonía hoy de los Instrumentos de Planificación y los planes de Transporte la ciudadanía es crucial, principalmente por la puesta en marcha de la Ley de aporte al espacio público en donde se obliga con criterio de universalidad a que las inversiones privadas consideren mitigaciones que mejoren la movilidad en término de “compensaciones”. De acuerdo a la ley las obras a ejecutar deben ser acorde a los instrumentos de planificación, asumiendo que bajo esta normativa está el consenso social de ser un proyecto vinculante para la ciudadanía.

En el ámbito de la Participación Ciudadana y la formulación de proyectos de vialidad urbana

- La Ley de participación ciudadana no tiene relevancia si los mecanismos en que es operacionalizada no son significativos para el ciudadano, el compartimentar la participación en Ministerios, generando acciones cosméticas no se podrá en ningún caso ampliar la democracia, se convierte en una articulación de recursos humanos y económicos con pocos resultados significativos. De este modo la modificación del Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana es vital, y debe basarse en lo que indica la Política Nacional de Desarrollo urbano, como participación transversal a los Planes, Programas y Proyectos.
- Para aquello, la capacidad de generar metodologías adecuadas y pertinentes para que las decisiones sean visiblemente apropiadas por los ciudadanos es un desafío pendiente. Tanto así la representación como los temas a discutir y su fundamento.

- Se ha establecido la importancia de la participación temprana, pero poco aplica en proyectos que serán desarrollados en un largo plazo, por lo tanto, tiene que existir la capacidad de generar participación control, que posibilite ajustar el modelo de desarrollo, objetivos regionales y objetivos ciudadanos en un mismo sentido.
- Lo anterior tendrá mayor sustento si en su origen en los Instrumentos de Planificación, como el Plan Regulador, desarrolle una participación con un sentido claro. Actualmente el proyecto de Ley de Transparencia del mercado de suelo considera la importancia de establecer una “imagen objetivo” del desarrollo de la ciudad como punto inicial para el diálogo entre la ciudadanía y la institucionalidad, pues a partir de esta “imagen principio” se podrán levantar iniciativas congruentes al sentir social.
- Específicamente en los proyectos de vialidad urbana, la iniciativa debe apuntar al diseño urbano en “cruz”, potenciar el trazado longitudinal de la vía, reconociendo aquellos elementos urbanos que son valorados por la ciudadanía y que permiten perpetuar las dinámicas territoriales locales.
- Aquello referido al patrimonio privado, se deben mejorar los mecanismos de tasación fiscal, incorporando metodología en precios hedónicos y en lo que en este estudio se ha señalado como “el valor de reemplazo complejo”, generando una indemnización por la valorización de la vivienda en tanto emplazamiento y en tanto construcción, las posibilidades reales de insertarse nuevamente en un sector, barrio o localidad con características similares dependerán de la oferta en este ámbito.

- En el enfoque teórico de este estudio se menciona la Gobernanza como un modo de ejercer Planificación Urbana, la incorporación de esta en el ámbito regional, debe ser parte de un proceso colectivo asociado a la reestructuración administrativa que requiere la planificación urbana. Asimismo, debe existir una claridad en la competencia de la ciudadanía en estos modelos de trabajo y negociación, legitimados como democráticos.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, L. (1998). *La mirada cualitativa en sociología: una aproximación interpretativa*, (1a. ed.), Madrid: Fundamentos.
- Arenas, F. (2005) Siete Claves para discutir acerca de la planificación urbana en Chile, *Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales (Serie documental de Geo Crítica)* Universidad de Barcelona Vol. X, nº 592, 30 de junio de 2005.
- Arrieta, O. (2012) Apuntes para un marco teórico metodológico del estudio de los espacios urbanos intermedios en países periféricos – en tiempo de la globalización neoliberal y desde un enfoque crítico. *Revista Geográfica de América Central*. Nº 49 II Semestre 2012, pp. 15–37
- Ascher, F. (2003) *Arquitectura de Infraestructura*, Exposición Bienal de Arquitectura de Róterdam año 2003.
- Ascher, F. (2007) *Los Nuevos principios del urbanismo*, España: Alianza Ensayo
- Bolardes, M. (2001) La opinión pública en Habermas, *Rev. Análisi* 26, (57 – 70) Universitat de Barcelona
- Borja, J. (2000) Ciudad y ciudadanía: Dos notas. Barcelona, *Institut de Ciències Polítiques i Socials*, WP núm. 177.
- Bourdieu, P. (1983), Las formas del capital, En P. Bourdieu. *Poder derechos y Clases sociales* (pp. 131-164).
- Bourdieu, P. (2002) Condición de clase y posición de clase, *Revista Colombiana de Sociología* ISSN 0120-159X Vol. VII No. 1 -2002 pp. 119-141.
- Bobbio, N. (2004) *La gran dicotomía público/privado, en Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. Fondo de cultura económica, México 2004
- Bresciani, L. (2006) Del conflicto a la oportunidad: Participación ciudadana en el desarrollo urbano. *Revista En Foco*. Editorial Expansiva ISSN 0717-9987 N°83

- Briceño- León, R. (1988) El contexto político de la participación comunitaria en América Latina”, *Rev. Salud pública*.
- Canales, M. (2006), *Metodologías de investigación social*, (1a ed.) Santiago: LOM.
- Caravaca, I. (2014) Reseña “Introducción a la teoría de la Planificación Territorial” M. Benabet Fernández, *Rev. EURE* Vol 42, no 125, enero 2016 pp. 301-305, reseñas.
- Castro, E. (2010) El estudio de casos como metodología de investigación y su importancia en la dirección y administración de empresas, *Revista Nacional de administración*, 1 (2): 31-54 Julio-diciembre.
- Comisión Asesora Presidencial Pro movilidad Urbana (2014) Problemas de la Movilidad urbana: Estrategia y medidas para su mitigación.
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (2014) Resumen de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU)
- Cottet, P. (2006) *Diseños y estrategias de investigación social: El caso de la ISCUAL*. En M. Canales, *Metodologías de Investigación Social*, Santiago: Editorial LOM
- Cunill, N. (1991) *Participación Ciudadana*, Venezuela: CLAD
- Cunill, N. (1991) *Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*, Venezuela: CLAD
- De Mattos, C. (2004) De la planificación a la *governance*: implicancias para la gestión territorial y urbana. *Revista paranaense de desenvolvimiento*, Curitiba, n.107, p.9-23, jul./dez. 2004
- Delgado, A. (2009) De la participación ciudadana a la gobernanza urbana: transformaciones políticas y territoriales, *Ponencia en seminario Un nuevo urbanismo para una sociedad transformada: Alternativas a los nuevos modelos urbanos desde una visión crítica*. Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Cuenca, 4–6 de junio de 2008.
- Delgado, M & Vásquez, L. (2006) Barriers and opportunities for social participation in health: the main social actors perceptions. *Rev. Salud pública*, vol.8, no.2, p.128-140.

Fernández Güell, J. (2006) *Planificación estratégica de ciudades*, Barcelona: Editorial Reverté

- Fernández, V. (2012) “Participación Ciudadana en Diseño Urbano: promoviendo una ciudad más inclusiva”. *Revista de Urbanismo*, 14 (27), Pág. 92-113. LATINDEX
<http://www.revistas.uchile.cl/index.php/RU/article/viewFile/26406/27709>
- Fernández, V. (2016) “Participación ciudadana en el proceso de elaboración y aprobación del Plan Regulador Comunal. El caso de la Comuna de Cerro Navia, Área metropolitana de Santiago, Chile” *En Democracia nas Ciudades e as Grandes Transformacoes Urbanas*, 2016, páginas 129/157.
- Flores, R. & Naranjo, C. (2013) Análisis de datos cualitativos: El caso de la grounded theory (teoría fundamentada). En M. Canales *Escucha de la escucha, Análisis e interpretación en la investigación cualitativa*, Santiago: Editorial LOM
- Gainza, Á. (2006) La entrevista en profundidad individual. En M. Canales *Metodologías de Investigación Social*, Santiago: Editorial LOM
- Garretón, M. (2010) Realidades e ilusiones de la ciudadanía y el papel de la reforma del Estado en la profundización democrática. En Gimete-Welsh, A., Hernández, A. & Luque, J. (coordinadores). *Representación, ciudadanía y calidad de la democracia en América Latina*. País Vasco: Gernika Editores.
- Guillen, A, Sáenz, K, Badii, M y Castillo, J. (2009), Origen, espacio y niveles de participación ciudadana, *Rev. Daena: International Journal of Good Conscience*, Vol. 4, no.1, p. 179-193.
- Gutiérrez, A. (2013) ¿Qué es la movilidad? Elementos para (re) construir las definiciones básicas del campo del transporte. *Rev. Bitácora* (2) 2012 61-74. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Gutiérrez, J. (2014) *Balance del modelo de la planeación urbana en México: orientaciones teóricas para evaluar experiencias de intervención en América Latina*, México: Cuadernos del CENDES año 31. N° 86.
- Habermas, J. (2005) Sobre el papel de la sociedad civil y de la opinión pública. *Facticidad y validez*. En J. Habermas *Sobre el derecho y el Estado democrático*

de derecho en términos de teoría del discurso (pp. 407 -468), Editorial Trotta, Madrid.

- Harvey, David (2013) *Ciudades rebeldes: Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Traducción de Juanmari Madariaga, Ediciones Akal, Madrid
- Hernández-Sampieri, R., Fernández-Collado, C., & Baptista-Luco, P. (1996) *Metodología de la Investigación*. Ciudad de México, México: McGraw-Hill/Interamericana.
- Iglesias, M. (1994) Lo social y lo político en Chile: Itinerario de un desencuentro teórico y práctico. *Revista Izquierdas*, número 22, enero 2015, ISSN 0718-5049, Santiago de Chile, pp. 227-250
- Inda, G. & Duek, C., (2003) El concepto de clases en Bourdieu: ¿Nuevas palabras para viejas ideas? *Escritos de sociología*, Ethos, Buenos Aires
- Instructivo presidencia de Participación Ciudadana (2014) recuperado de <http://www.minjusticia.gob.cl/media/2015/05/Instructivo-Presidencial-sobre-Participaci%C3%B3n-Ciudadana.pdf>
- Jouffe, Y. (2013) Contra el derecho a la ciudad accesible. Perversidad de una reivindicación consensual. *Ciudades para todos*, Ana Sugranyes y Charlotte Mathivet, Santiago: Hábitat International Coalition (HIC).
- Kogan, L. (2013) El diseño implícito en la investigación social. En M. Canales, *Investigación social. Lenguaje del diseño* (pp. 207-230) Santiago: Editorial LOM.
- Landon, P. & Rodríguez – Milhomens, B. (2013) El derecho a la movilidad espacial y a la participación en la ciudad, En G. De la Fuente & D. Mlynarz, *El pueblo unido...: mitos y realidades sobre la participación ciudadana en Chile*” (pp. 181 -204) Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado
- Lever, G. Sin año. El Modelo de precios Hedónicos recuperado en <http://www.ucipfg.com/Repositorio/MAES/PED/Semana4/PreciosHedonicos.pdf>
- Link, F. (2011) Reseña “Seeking Spatial Justice” Edward Soja, *Reseñas EURE* vol. 37, no 111, mayo 2011, pp. 173-177.
- Lynch, K. (2008) *La Imagen de Ciudad*, Barcelona, Ed. Gustavo Gili.

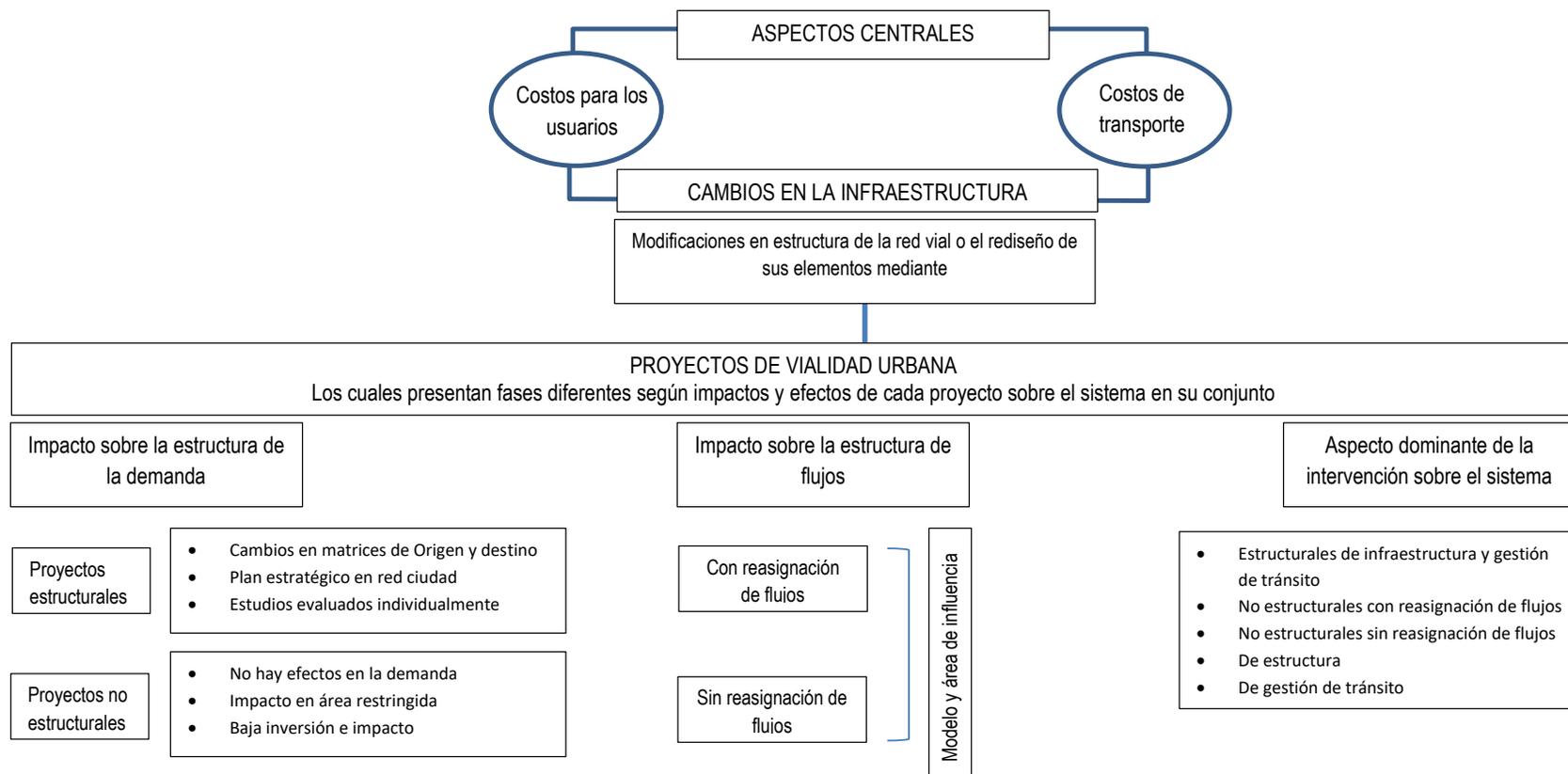
- Mathivet, Ch. (2010) El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear “otra ciudad posible” En A. Sugranyes & Ch. Mathivet, *Ciudades para todos*, (pp. 23-28), Santiago: Hábitat International Coalition (HIC)
- Marcuse, P. (2010) ¿Los derechos en las ciudades y el derecho a la ciudad? En A. Sugranyes & Ch. Mathivet, *Ciudades para todos*, (pp. 91-104), Santiago: Hábitat International Coalition (HIC)
- Márquez, F. (2001) Participación Ciudadana en la Gestión Pública. *Rev. Temas Sociales* n° 41, Santiago: Ediciones SUR.
- Melucci, Alberto (1999) *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. El Colegio de México, 1999
- MIDESO (2013) Distribución estadística de los indicadores de rentabilidad social, En *Departamento de Estudios y Gestión de la Inversión División de Evaluación Social de Inversiones*. Recuperado de <http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/fotos/distribucion%20es.pdf>
- MINVU (2010) Inventario de metodologías de Participación Ciudadana en el Desarrollo Urbano.
- Onstrom, E. (2009) *El gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: Fondo de cultura económica.
- Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, 2009 www.minvu.cl/incjs/download.aspx?glb...OGUC%20Marzo%202016...2016...
- Paz, MF (2004) Entre el interés público y los intereses colectivos: Obstáculos y oportunidades de la participación ciudadana, México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Peña-Collazos, W. (2009) El estudio de caso como recurso metodológico apropiado a la investigación en ciencias sociales. *Revista Educación y Desarrollo Social* 3 (2):180-195.
- Poduje, I. (2002) *Participación ciudadana en proyectos de infraestructura y planes reguladores*. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos UC.
- Polanyi, K. (2003) *La gran transformación, los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, (2a. ed.), México: Fondo de cultura económica.

- Política Nacional de Desarrollo Urbano (2014) Hacia una Nueva Política Urbana para Chile, Editores: Pilar Giménez C. José Ramón Ugarte G
 - Riera, P. (1994) *Manual de Valoración contingente*, España: Instituto de Estudios Fiscales.
 - Sabatini F. & Soler F. (1995) Paradoja de la Planificación urbana en Chile, *Revista EURE* (Vol. XXI, N° 62), pp. 61-73, Santiago de Chile, abril 1995
 - Sagner, A. (2009) *Determinantes del precio de viviendas en Chile*, Banco Central de Chile, Documentos de Trabajo N° 549, diciembre 2009
 - Salingaros, N. (2005) *Teoría de la Red Urbana, Principles of Urban Structure. Design Science Planning*, Traducción: Nuria F. Hernández Amador
 - Santos, L. & De las Rivas J. (2008) *Ciudades con atributos: Conectividad, accesibilidad y movilidad*, España: Ciudades pag.13-32
 - Stake, R. (1998) *Investigación con Estudio de Casos*. Madrid, España: Editorial Morata.
 - Soja, E. (2008), *Postmetrópolis: Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*, Madrid: Edición traficantes de sueños.
 - Valles, M. (1997) *Técnicas cualitativas de investigación social*, Madrid: Síntesis.
- Vásquez, A. (2013). Las políticas públicas urbanas como proceso plural. Enfoques de política urbana y gobernanza urbana. *Estudios Políticos*, 42, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 218-24
- Weber, M. (1997), *Economía y sociedad*, México: Fondo de cultura económica
 - Zunino, M. (2001) La planificación urbana en el Chile de hoy: “Actores sociales estructurados” y la construcción de redes de gobernabilidad. *Revista de Geografía Norte Grande*, 28: 73-78 (2001)

ANEXOS

ANEXO N° 1

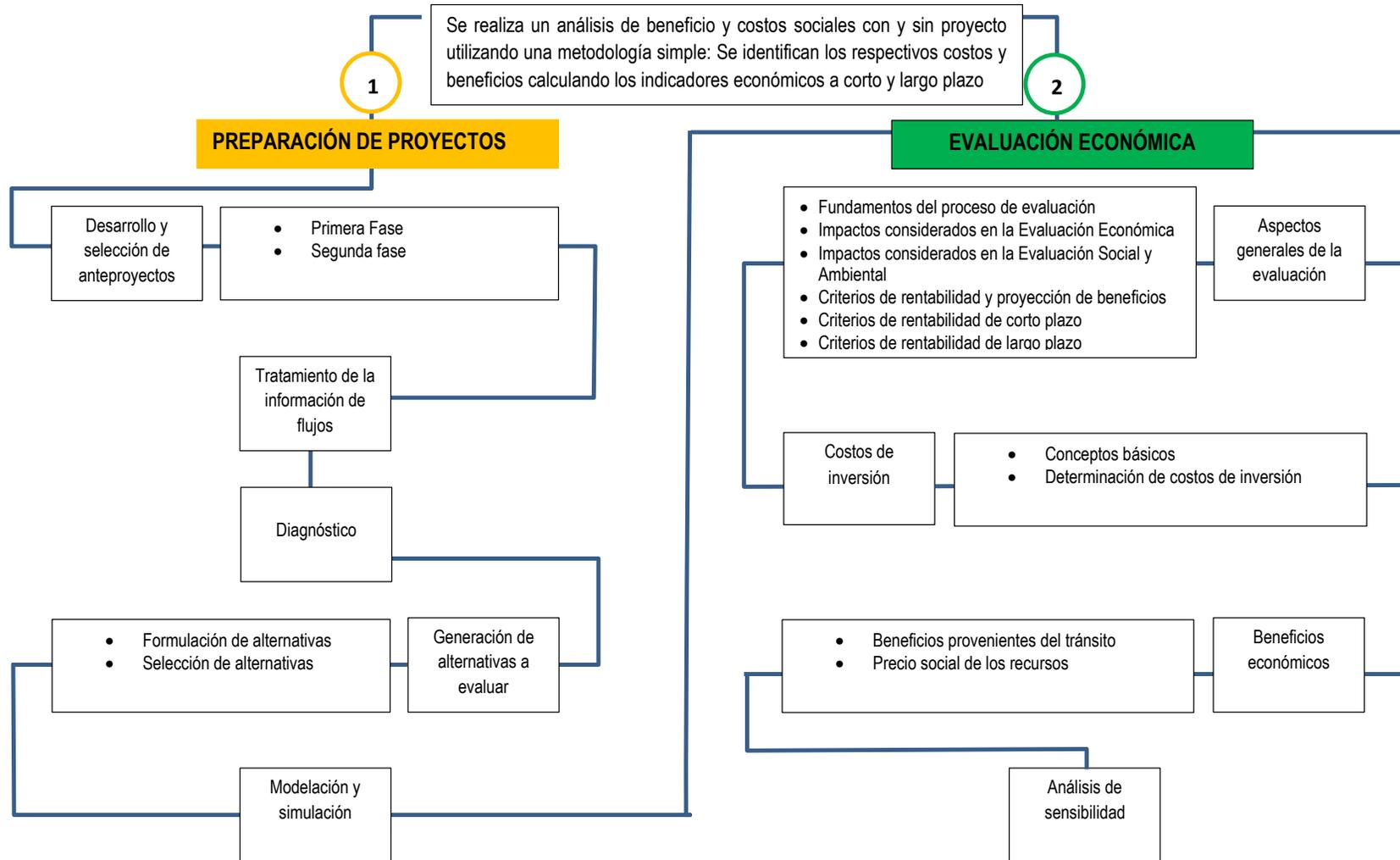
Metodología de preparación y evaluación de proyectos de vialidad urbana



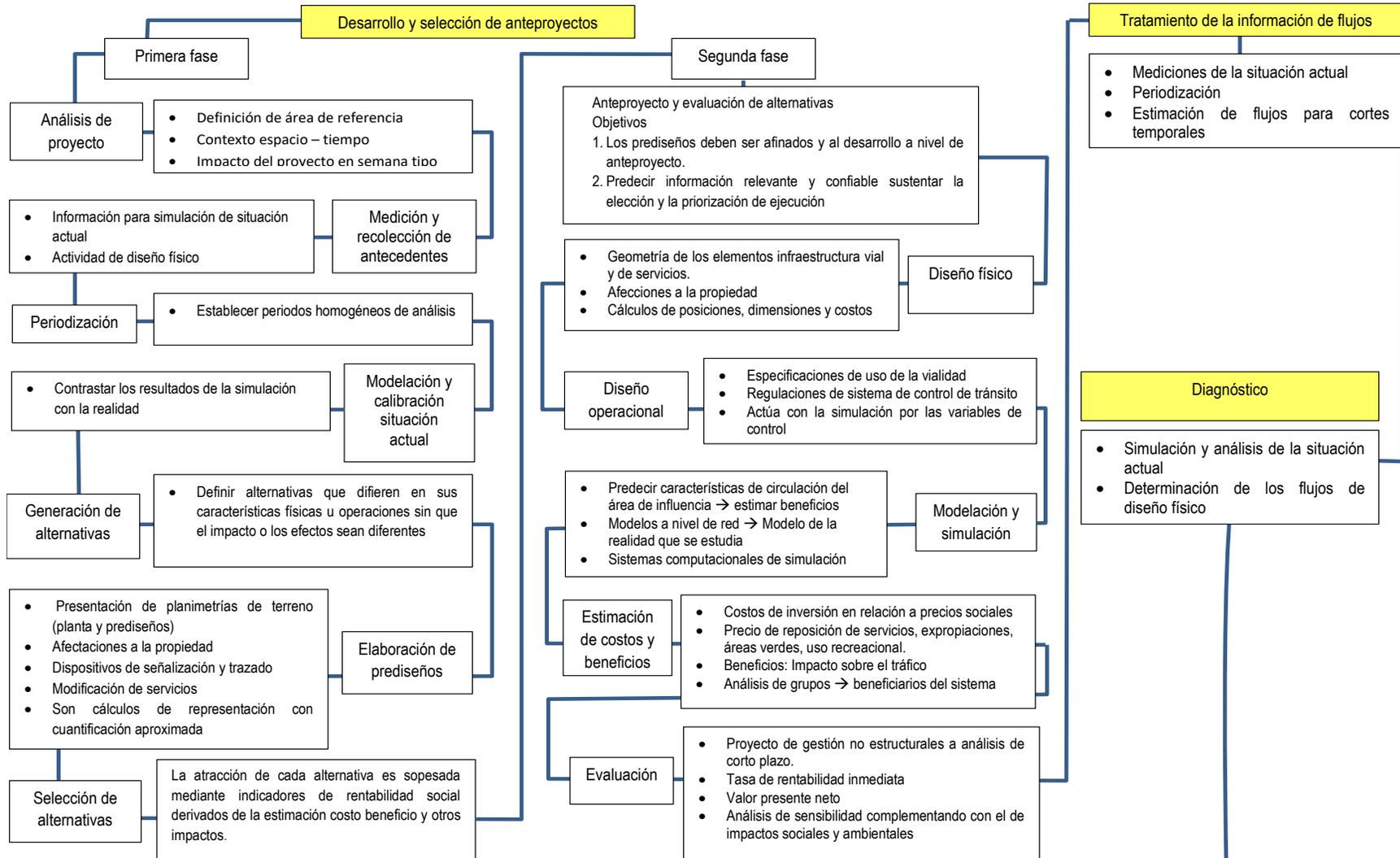
Fuente: Elaboración propia en base a Metodología de Preparación y Evaluación de Proyectos de Vialidad Urbana del MIDESO año 2013

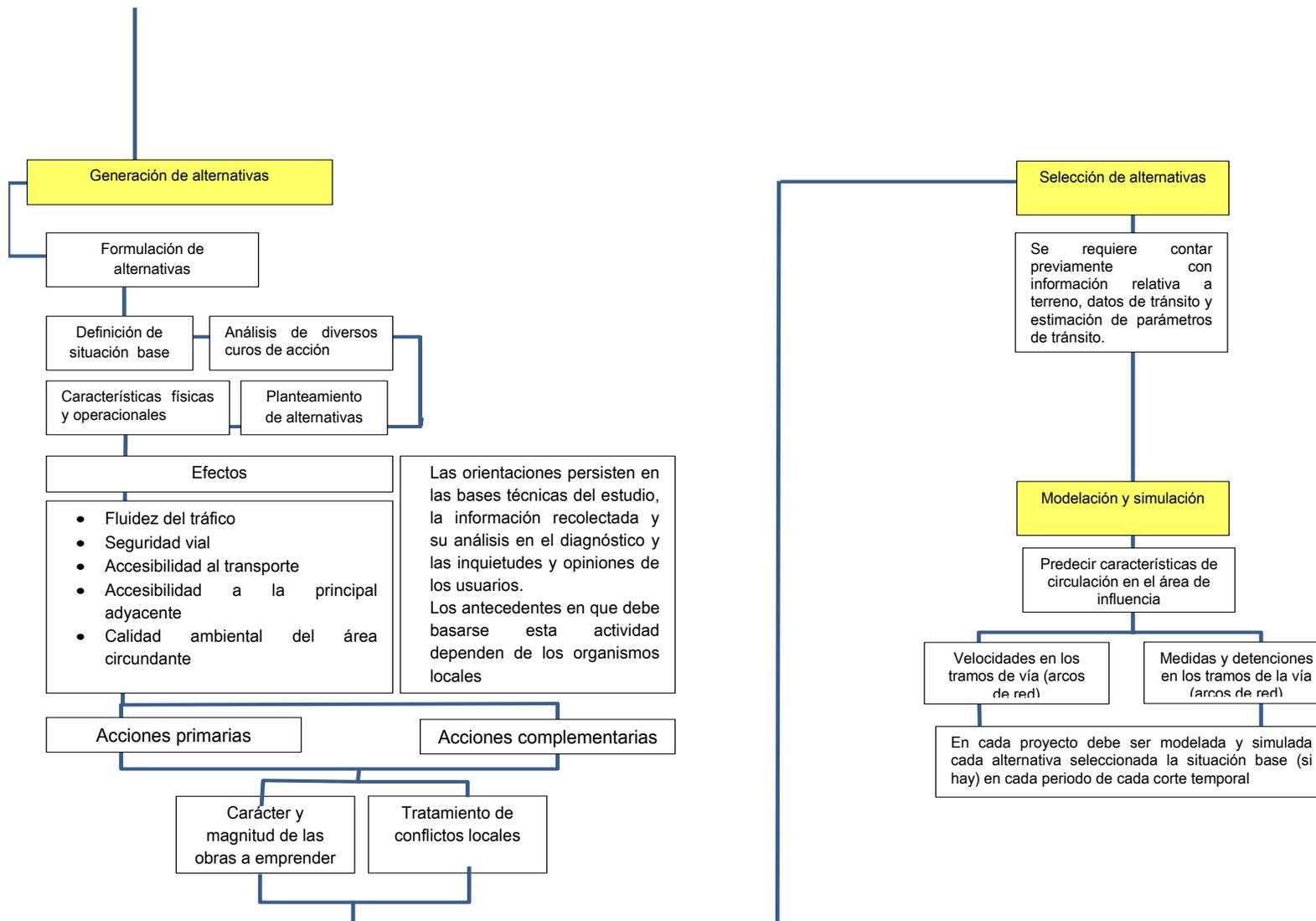
ANEXO N°2

Esquema resumen Metodología de preparación y evaluación de proyectos de vialidad urbana del MIDESO año 2013



PREPARACIÓN DE PROYECTOS





Fuente: Elaboración propia en base a Metodología de Preparación y Evaluación de Proyectos de Vialidad Urbana del MIDESO año 2013

ANEXO N° 3

Cronograma de inversiones Plan definitivo Gran Valparaíso definido el año 2003 Monto de inversión en precio privado (UF)

| ID | COMUNA | PROYECTO | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|----|---------------------------|---|------|-----------|------|------|------|------|-----------|------|------|------|------|-----------|
| 1 | Valparaíso | Mejoramiento Av. Alemania | | | | | | | 301.500 | | | | | |
| 2 | Valparaíso | Camino El Vergel | | 149.724 | | | | | | | | | | 334.800 |
| 3 | Valparaíso | Conexión Cerros Placeres Barón | | 61820 | | | | | | | | | | |
| 4 | Viña del mar | Puente Traslaviña *** | | 1.987.109 | | | | | | | | | | |
| 5 | Valparaíso - Viña del mar | Interconexión Valparaíso Viña del Mar (p3) | | | | | | | | | | | | |
| 6 | Viña del mar | Puentes Estero Reñaca (Almte. Riveros y Mackay) | | | | | | | 88.621 | | | | | |
| 7 | Viña del mar | Puente Villanelo (Par con traslaviña) | | | | | | | | | | | | 1.063.200 |
| 8 | Concón | C.Costero, Vía Cornisa y conexiones | | | | | | | | | | | | |
| | Concón | Mejoramiento C. Costero Roca oceánica – Rot. Concón | | | | | | | 468.154 | | | | | 399.750 |
| 9 | Concón | Av. Reñaca Concón, 1° impulsión y conexiones | | | | | | | | | | | | 54.000 |
| 10 | Quilpué | Tramos del camino Troncal Quilpué **** | | | | | | | | | | | | 386.100 |
| 11 | Quilpué | Conectora Norte | | | | | | | | | | | | 694.200 |
| 12 | Quilpué | Circuito intraurbano | | | | | | | | | | | | |
| 13 | Villa Alemana | Corredor bus Camino Troncal Villa Alemana | | | | | | | 255.869 | | | | | |
| 14 | Villa Alemana | Conexión P. de Valdivia Porvenir A. Neff | | | | | | | 163.460 | | | | | |
| 15 | Quilpué | Cruces de calles por Merval en Quilpué | | | | | | | 180.000 | | | | | |
| 16 | Villa Alemana | Conexión El Bosque El Rocío | | | | | | | 98.600 | | | | | |
| 17 | Quilpué | Prolongación de Baquedano | | | | | | | 148.785 | | | | | |
| 18 | Viña del mar | Conexión Jardín del Mar – El Alto | | | | | | | | | | | | 232.400 |
| 19 | Viña del mar | Par Vicuña Mackenna – Balmaceda (Reñaca) ** | | | | | | | | | | | | |
| 20 | Villa Alemana | Conexión Buenos Aires – Ibañez | | | | | | | 205.258 | | | | | |
| 21 | Villa Alemana | Conexión Ojos de Agua * | | | | | | | | | | | | |
| 22 | Concón | Camino costero Tramo Reñaca – Roca oceánica | | 355.738 | | | | | | | | | | |
| 23 | Viña del mar - Concón | Interconexión Viña del Mar Concón (P3) | | 926.942 | | | | | | | | | | |
| 24 | Valparaíso | Prolongación Av. Alemania | | | | | | | 1.058.400 | | | | | |
| 25 | Valparaíso | Sistema de transporte público no contaminante | | | | | | | | | | | | |
| 26 | Gran Valparaíso | Sistema de recorridos troncales y alimentadores | | 4.629.286 | | | | | 1.702.270 | | | | | |

*Inversión incluida en proyecto 16

** Inversión incluida en proyecto 16

*** Inversión incluida en proyecto 4

**** Proyecto incorporado en Situación Base 2010

Fuente Resumen ejecutivo Documento resultado del estudio “Construcción de Planes Estratégicos de Desarrollo del Sistema de Transporte Urbano del Gran Valparaíso, SECTRA, 2003)

ANEXO N°4

Listado de documentación revisada

DOCUMENTOS OFICIALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- **Compilado titulado “Dificultades encontradas al proyecto de actualización diseño troncal Quilpué”, Programa MINVU hasta el año 2013**

Elaborado por Junta Vecinal N° 24, Arturo Prat, Quilpué
Vecinos de Calles Manuel Plaza – Vidal y Covadonga

- **TOMO I - II – III (Año 2011 -2012 -2013) Memoria de cartas, oficios, resoluciones, correos, rendición de cuentas, entrevistas en diarios, reportajes de diarios.**

Relacionado con el proyecto “Mejoramiento camino Troncal – Viña del Mar – Quilpué, Etapa Centro y Sur de la Comuna de Quilpué

Elaborado por Junta Vecinal N° 24, Arturo Prat, Quilpué
Vecinos de Calles Manuel Plaza – Vidal y Covadonga

- **Acta de la 13ª sesión ordinaria año 2014**
Consejo Municipal de Quilpué 06 de mayo 2014

- **Acta de la 15ª sesión ordinaria año 2014**
Consejo Municipal de Quilpué 27 de mayo del 2014.

PRENSA ESCRITA Y MEDIOS DE DIFUSIÓN

Proyecto Mejoramiento Troncal Quilpué

| Medio | Fecha | Pág. |
|---------------|-----------------------|------|
| El Observador | 20 de julio del 2012 | P.14 |
| El Observador | 14 de septiembre 2012 | p.14 |
| El Observador | 25 de octubre 2012 | p.14 |
| El Observador | 30 de noviembre 2012 | p.14 |

| | | |
|--|-------------------------------------|----------|
| El Mercurio de Valparaíso | 4 de noviembre 2012 | p.5 |
| El Observador | 11 de enero 2013 | p.14 |
| El Observador | 1 de febrero 2013 | p.13 |
| El Mercurio de Valparaíso | 7 de abril 2013 | p.10 |
| El Mercurio de Valparaíso | 24 de mayo 2013 | p.4 |
| El Observador | Del 31 de mayo al 6 de junio 2013 | p.24 |
| El Mercurio de Valparaíso | 17 de julio de 2013 | p.5 |
| El Observador | Del 4 al 10 de octubre del 2013 | p. 11 |
| El Mercurio de Valparaíso | 17 de octubre 2013 | p.5 |
| Página 12 | Del 25 de octubre al 2 de nov. 2013 | p. 6 |
| Semanario Futuro | 13 de septiembre 2014 | p.4 |
| El Mercurio de Valparaíso | 13 de julio 2015 | p.5 |
| Página 12 | Del 3 al 9 de julio del 2015 | p. |
| El Mercurio de Valparaíso | 28 de marzo del 2016 | p.7 |
| Proyecto Vía PIV Etapa II | | |
| El Mercurio de Valparaíso | 15 de octubre de 2013 | p.2-3 |
| El Mercurio de Valparaíso | 2 de octubre 2013 | p. 2 y 3 |
| http://www.laotrazvoz.cl/valparaiso-corte-de-apelaciones-declaro-inadmisible-recurso-presentado-por-contraproyecto-vial-en-renaca/ 16 de octubre 2013 | | |
| http://lamirada.cl/recurso-de-proteccion-frente-a-segunda-etapa-del-proyecto-via-piv/ 14 de octubre 2013 | | |
| http://www.soychile.cl/Valparaiso/Sociedad/2013/11/11/212328/Vecinos-de-Renaca-firmaron-acuerdo-por-proyecto-Via-PIV-2-con-el-MINVU-y-la-Municipalidad-de-Vina.aspx 11 de noviembre 2013 | | |
| https://es-es.facebook.com/renacaenpeligro | | |
| Prolongación y Mejoramiento Av. Alemania | | |
| http://rvl.uv.cl/index.php/noticias/1339-vecinos-de-tres-cerros-denuncian-expropiaciones-por-proyecto-de-extension-de-la-avenida-alemania 19 de agosto 2016 | | |
| http://www.ucvmedios.cl/ucv-radio-noticia.php?nid=21912 17 de agosto 2016 | | |
| http://www.plataformaurbana.cl/archive/2015/11/20/temen-expropiaciones-por-ampliacion-de-via-en-cerros-de-valparaiso/ 20 de noviembre 2015 | | |
| http://www.elmartutino.cl/noticia/sociedad/video-vecinos-se-oponen-expropiaciones-para-construir-viaducto-en-cerro-baron-y-pla 29 de junio 2016 | | |
| http://www.elmartutino.cl/noticia/sociedad/vecinos-de-baron-cabriteria-y-placeres-pasan-la-ofensiva-contraproyecto-de-expropi 17 de agosto 2016 | | |

ANEXO N°5

Encuadres de entrevistas realizadas a la muestra teórica

Encuadre a profesional a cargo del TMV, SEREMI de Transportes y Telecomunicaciones

- La entrevista busca recoger información respecto al proceso de evaluación, diseño y ejecución de proyectos de vialidad urbana vigentes actualmente en el Plan de Transporte del Gran Valparaíso que lidera la SECTRA.
- De este modo es fundamental conocer la relación que existe entre este y lo que plantea el TMV.
- Partiré haciendo preguntas generales acerca de la labor que usted realiza y a partir de eso iré indagando en algunos aspectos relevantes para mi objetivo de investigación.

¿Cuál es su profesión (formación)? ¿Hace cuánto tiempo se desempeña en el cargo?, ¿Concretamente qué funciones desarrolla?

- Como se gesta y en qué estado está de implementación se encuentra TMV
- Cuál es el principio básico, la visión y la misión.
 - Conectividad
 - Vías exclusivas
 - Concepto intermodal
- Principales obstáculos para implementar los puntos anteriores.
- Rol de la infraestructura pública disponible.
- Solicitud de proyectos de infraestructura, proyectos de gestión de tránsito, conservación de vías (paraderos, demarcación)
- Existe un cruce con el Plan del transporte del Gran Valparaíso que lidera la SECTRA o son proyectos, o programas aislados
- Con que otras instituciones trabajan
- Actores públicos y privados que intervienen en el proceso
- La ciudadanía es participe de estos procesos, si es así de qué forma cuando y como/Opinión
- ¿Es relevante?
- Tecnología utilizada
- Conflictos sociales/principales puntos de conflicto o discordia
- Relación con los principios de la comisión pro movilidad urbana

Encuadre a Encargada Planificación y Desarrollo Subsecretaría de Transportes, Región de Valparaíso

- **La entrevista busca recoger información respecto al proceso de evaluación, diseño y ejecución de proyectos de vialidad urbana vigentes actualmente en el Plan de Transporte del Gran Valparaíso que lidera la SECTRA y conocer si se genera Participación Ciudadana.**
- **Partiré haciendo preguntas generales acerca de la labor que usted realiza y a partir de eso iré indagando en algunos aspectos relevantes para mi objetivo de investigación.**

¿Cuál es su profesión (formación)? ¿Hace cuánto tiempo se desempeña en el cargo?, ¿Concretamente qué funciones desarrolla?

- **Cuál es la función de Coordinación de Planificación y Desarrollo dentro de la Seremitt**

La Coordinación gestiona los objetivos y tareas desarrollados por el Programa de Vialidad y Transporte Urbano (SECTRA), la Unidad Operativa de Control de Tránsito (UOCT), la Unidad de Ciudades Inteligentes (UCI), la Unidad de Gestión de Corto Plazo (UGCP) y la Unidad de Gestión de Proyectos de Infraestructura (UGPI), generando así una visión transversal de las materias de planificación y coordinación de inversiones que a la Subtrans le corresponde.

- **Como se articula esta coordinación con el Plan de Transporte del Gran Valparaíso actualmente vigente que es anterior a la conformación de esta Unidad.**
- **Rol de la infraestructura pública disponible.**
- **Como se realiza la priorización de proyectos (CARTERA DE PROYECTOS)**
- **Solicitud de proyectos de infraestructura, proyectos de gestión de tránsito, conservación de vías (paraderos, demarcación)**
- **Cuáles son los principios de transporte o movilidad que se buscan respetar**
- **Cuál es la relación con otras instituciones públicas y privadas**
- **Que otros actores intervienen en el proceso**
- **Cuáles son los principales **obstáculos** para generar una planificación estratégica coordinada**
- **Cuáles son las principales **ventajas** para generar una planificación estratégica coordinada**
- **Como se gestan los mecanismos de inversión, fuentes de financiamiento**
- **TRANSPORTE METROPOLITANO DE VALPARAISO**
- **Cuál es la participación en el CONSEJO DE INFRAESTRUCTURA DE MOVILIDAD SUSTENTABLE EN LA REGION DE VALPARAISO**
- **Existe consideración del rol de la ciudadanía en el proceso**
- **Existen instancias de participación ciudadana**
- **¿Qué opina de la participación ciudadana?**
- **¿Cuáles son los principales conflictos sociales, mediáticos que han tenido que enfrentar?**

Encuadre a Asesor Intendencia

- **La entrevista busca recoger información respecto al proceso de evaluación, diseño y ejecución de proyectos de vialidad urbana vigentes actualmente en el Plan de Transporte del Gran Valparaíso que lidera la SECTRA.**
- **De este modo es fundamental conocer la relación que existe entre este y lo que plantea el TMV.**
- **Partiré haciendo preguntas generales acerca de la labor que usted realiza y a partir de eso iré indagando en algunos aspectos relevantes para mi objetivo de investigación.**

¿Cuál es su profesión (formación)? ¿Hace cuánto tiempo se desempeña en el cargo?, ¿Concretamente qué funciones desarrolla?

- Cuál es el rol de la Intendencia en la Planificación urbana
- ¿Cree que este rol es claro, o varía según el enfoque de la administración, del Intendente, etc.?
- Cuáles son los ministerios o servicios estratégicos para hacer posible este rol.
- ¿Cuál es el trabajo que existe actualmente?
- Cuál es la relación que existe entre la Intendencia y los gobiernos municipales en tanto implementación de políticas públicas territoriales.
- Relación con el PREMVAL, con los PRC
- Que se entiende por movilidad sustentable
- Cuáles son los principios que guían esta movilidad sustentable
- Que elementos sociales, políticos y técnicos se necesitan para la implementación de este lineamiento en la política pública.
- Como se gesta y en qué estado está de funcionamiento se encuentra el CONSEJO DE INFRAESTRUCTURA DE MOVILIDAD SUSTENTABLE EN LA REGION DE VALPARAISO
- Cuál es el principio básico, la visión y la misión: Conectividad, Vías exclusiva, Concepto intermodal
- Principales obstáculos para implementar los puntos anteriores.
- Rol de la infraestructura pública disponible.
- Solicitud de proyectos de infraestructura, proyectos de gestión de tránsito, conservación de vías (paraderos, demarcación)
- Existe un cruce con el Plan del transporte del Gran Valparaíso que lidera la SECTRA o son proyectos, o programas aislados
- Actores públicos y privados que intervienen en el proceso
- Rol de los privados
- La ciudadanía es participe de estos procesos, si es así de qué forma cuando y como/Opinión
- ¿Es relevante? Principio que defiende el usuario ¿realmente costo/tiempo?
- Tecnología utilizada
- Conflictos sociales/principales puntos de conflicto o discordia
- Gobernabilidad y gobernanza ¿Qué se espera de la ciudadanía?
- Que se entiende por equidad territorial

Encuadre a Municipio de Quilpué

- La entrevista busca recoger información respecto al proceso de evaluación, diseño y ejecución de proyectos de vialidad urbana vigentes actualmente en el Plan de Transporte del Gran Valparaíso.
- Conocer El rol del Municipio, principalmente de la Secretaria de Planificación y el rol con la relación con la ciudadanía que se da en este proceso.
- Partiré haciendo preguntas generales acerca de la labor que usted realiza y a partir de eso iré indagando en algunos aspectos relevantes para mi objetivo.

¿Cuál es su profesión (formación)? ¿Hace cuánto tiempo se desempeña en el cargo?, ¿Concretamente qué funciones desarrolla?

- Rol de la Asesoría urbana dentro de la SECPLA, basada en que ley u ordenanza.
- Equipo de Asesoría urbana
- Instrumentos de planificación vigentes y modos de desarrollo (PLADECO y Plan regulador)
- Mesas regionales en las que participan en relación a la planificación urbana
- Actores públicos y privados con los que se relacionan la SECPLA
- Política nacional de Desarrollo Urbano
- Comisión de movilidad urbana
- Principios urbanísticos en los que se basan, normativas, acuerdos, mesas de trabajo etc.
- Conoce el plan de transporte del Gran Valparaíso que lidera la SECTRA
- En el marco de la relación con otras instituciones, cual es el rol que ha tenido el Municipio en el desarrollo
- ¿El Plan de transporte es coherente con los Instrumentos de planificación vigentes?
- Como se mide el impacto global y local en la ciudadanía.
- Rentabilidad social (Tasa social de descuento, valor de la divisa, mano de obra y el valor social del tiempo de viaje)
- La ciudadanía es participe de estos procesos, si es así de qué forma cuando y como/Opinión
- Conflictos sociales/principales puntos de conflicto o discordia
- Cuál es el organismo que debe representar a la ciudadanía
- Local global/expropiaciones
- Proyecto Troncal Quilpué en que favorece a la comuna, quienes son los beneficiados.
- Mecanismos de participación ciudadana/ nivel de la participación, en qué etapa/ que actores.
- Que se necesita para realizar participación ciudadana.
- Principales conflictos que han debido enfrentar como asesoría urbana

Encuadre a Municipio Viña del Mar

- La entrevista busca recoger información respecto al proceso de evaluación, diseño y ejecución de proyectos de vialidad urbana vigentes actualmente en el Plan de Transporte del Gran Valparaíso.
- Conocer El rol del Municipio, principalmente de la Secretaria de Planificación y el rol con la relación con la ciudadanía que se da en este proceso.
- Partiré haciendo preguntas generales acerca de la labor que usted realiza y a partir de eso iré indagando en algunos aspectos relevantes para mi objetivo.

¿Cuál es su profesión (formación)? ¿Hace cuánto tiempo se desempeña en el cargo?, ¿Concretamente qué funciones desarrolla?

- Rol de la Asesoría urbana dentro de la SECPLA en el Municipio
- Instrumentos de planificación vigentes y modos de desarrollo (PLADECO y Plan regulador)
- Mesas regionales en las que participan en relación a la planificación urbana
- Actores públicos y privados con los que se relacionan la SECPLA
- Política nacional de Desarrollo Urbano
- Comisión de movilidad urbana
- Principios urbanísticos en los que se basan, normativas, acuerdos, mesas de trabajo etc.
- Conoce el plan de transporte del Gran Valparaíso que lidera la SECTRA
- En el marco de la relación con otras instituciones, cual es el rol que ha tenido el Municipio en el desarrollo
- ¿El Plan de transporte es coherente con los Instrumentos de planificación vigentes?
- Como es el rol como contraparte (¿técnico – social?)
- Como se mide el impacto global y local en la ciudadanía.
- Rentabilidad social (Tasa social de descuento, valor de la divisa, mano de obra y el valor social del tiempo de viaje)
- La ciudadanía es participe de estos procesos, si es así de qué forma cuando y como/Opinión
- Conflictos sociales/principales puntos de conflicto o discordia
- Cuál es el organismo que debe representar a la ciudadanía
- Local global/expropiaciones
- Proyecto VIA PIV II Diagnóstico - soluciones
- Que se necesita para realizar participación ciudadana.
- Principales conflictos que han debido enfrentar como asesoría urbana

Encuadre a Dirigente Vecinal Cerro Barón, Valparaíso

- **La entrevista busca recoger información respecto al proceso de evaluación, diseño y ejecución de proyectos de vialidad urbana vigentes actualmente en el Plan de Transporte del Gran Valparaíso.**
- **Destacar la participación ciudadana formal e informal y los conflictos ciudadanos derivadas de estos.**

Partiré haciendo preguntas generales acerca de su cargo y rol en su comunidad

- Como usted se comienza a involucrar en la defensa de su Sector, cuáles fueron los principales proyectos a los que se opusieron.
- De qué manera usted tomo conocimiento de la existencia de este y otros proyectos.
- ¿Cuáles fueron las primeras acciones que realizaron?, ¿Quiénes y cómo?
- ¿Qué mecanismos utilizaron para acercarse a las instituciones públicas, políticas u otras?
- ¿Cuál mecanismo cree usted que fue el que dio mejor resultado para sus fines? ¿Por qué?
- ¿Qué sabía usted de este tipo de proyectos, antes de su participación en este?
- ¿En qué fase del proyecto fueron ustedes involucrados? ¿han tenido participación? ¿Cómo definiría esa participación?
- ¿Cuáles son los intereses que motivaron su intervención en el proyecto?
- ¿Qué principios usted diría que son los que defienden?
- ¿Estos intereses eran personales o compartidos? ¿Compartidos por quienes?
- ¿Qué principios cree usted que defiende el estado?
- Podría contarme ¿cuáles son las características de los vecinos/as involucradas en el proyecto?
- ¿Cómo se han distribuido los roles, las tareas y de acuerdo a que criterios?
- ¿Cuál cree usted que son las competencias que ustedes manejan como vecinos/as, que atributos, conocimientos y con qué recursos cuentan?
- ¿Cuáles son las estrategias que han desplegado para tener impacto en la opinión pública? ¿Por qué cree usted que han tenido alto impacto en la opinión pública?
- ¿Qué principios cree usted que defendían las instituciones públicas??
- ¿En qué aspectos estaban de acuerdo los vecinos con las instituciones?
- ¿En qué aspectos estaban en desacuerdo los vecinos con las instituciones?
- ¿Cuál cree que debiese ser el rol del estado respecto a las expropiaciones? ¿Cuándo usted justifica las expropiaciones?

- ¿Qué características o cualidades usted que le hace falta a la ciudadanía y a las autoridades para tener un diálogo fructífero?
- ¿Cuáles son los espacios que ofrecen las instituciones que les permite tener una participación?
- ¿De qué cree usted que depende el grado de participación que ustedes tienen o han tenido en el proyecto o en otros proyectos de vialidad urbana?
- ¿Cuál cree usted que debiese ser el rol o la participación de la ciudadanía en los diseños de proyectos de vialidad urbana?
- ¿Cuáles son los principios que usted considera que debiesen tener los proyectos de vialidad urbana como el que usted ha participado?
- ¿Quiénes cree usted que debiesen ser parte de las decisiones?
- ¿Cuáles criterios debiesen ser tomados en cuenta?
- ¿Qué otras personas, instituciones, gremios, etc. debiesen participar en estos proyectos?

Encuadre a Municipio de Valparaíso

- **La entrevista busca recoger información respecto al proceso de evaluación, diseño y ejecución de proyectos de vialidad urbana vigentes actualmente en el Plan de Transporte del Gran Valparaíso.**
- **Conocer El rol del Municipio, principalmente de la Secretaria de Planificación y el rol con la relación con la ciudadanía que se da en este proceso.**
- **Partiré haciendo preguntas generales acerca de la labor que usted realiza y a partir de eso iré indagando en algunos aspectos relevantes para mi objetivo.**

¿Cuál es su profesión (formación)? ¿Hace cuánto tiempo se desempeña en el cargo?, ¿Concretamente qué funciones desarrolla?

- Instrumentos de planificación vigentes
- Mesas regionales en las que participan en relación a la planificación urbana
- Actores públicos y privados con los que se relacionan la SECPLA
- Conoce el plan de transporte del Gran Valparaíso que lidera la SECTRA
- En el marco de la relación con otras instituciones, cual es el rol que ha tenido el Municipio en el desarrollo del Plan de Transporte del Gran Valparaíso que lidera la SECTRA.
- Profundizar en los principios (Técnicos urbanísticos)
- ¿El Plan de transporte es coherente con los Instrumentos de planificación vigentes?

- Como se mide el impacto global y local en la ciudadanía.
- Rentabilidad social (Tasa social de descuento, valor de la divisa, mano de obra y el valor social del tiempo de viaje)
- La ciudadanía es participe de estos procesos, si es así de qué forma cuando y como.
- Proyecto de prolongación de Avenida Alemania, en que favorece a la comuna, quienes son los beneficiados.
- Expropiaciones

ANEXO N°6

Cartas ingresadas a las Instituciones solicitando la colaboración con la investigación por medio de una entrevista personal

Valparaíso, 25 de enero 2016

Paola García Toro
Coordinadora Área SECTRA Norte
12 norte 785 piso 9 of.901 Viña del Mar

PRESENTE

Estimada Paola García:

Junto con saludar, el motivo de esta carta es solicitar a usted su valiosa colaboración en el desarrollo del levantamiento de información de la tesis denominada **“Política urbana y participación social: Un análisis del rol de la ciudadanía en el proceso de diseño y ejecución de proyectos de vialidad urbana en el Gran Valparaíso”** correspondiente al Programa de Magíster en Urbanismo de la Universidad de Chile.

A nivel metodológico, la investigación contempla la realización de entrevistas personales con los profesionales miembros de la contraparte técnica de las distintas divisiones ministeriales que participan en el diseño y ejecución de los proyectos de vialidad urbana, correspondientes al Plan de Transporte del Gran Valparaíso.

Ante lo anterior, solicito a usted concederme una entrevista personal, o con el profesional que estime conveniente. El contenido principal de la entrevista es indagar sobre la historia de vida de los proyectos ya citados, profundizando en las instancias de participación ciudadana formal o informal que se han dado en el marco de cada uno de ellos, todo lo anterior, con el fin de contribuir a la Planificación Urbana Regional.

Así también, recalcar que en el marco de la aplicación de la entrevista se resguardará el consentimiento informado de todos los actores involucrados y se adecuarán las fechas y horarios de realización a vuestra disponibilidad.

Cabe hacer presente, en carta adjunta, que la Universidad de Chile asegura que la información entregada será utilizada única y exclusivamente para efectos académicos, siendo esta entrevista fundamental para el proceso de desarrollo de la tesis en cuestión.

Esperando tener una buena acogida de su parte y una pronta respuesta

Le saluda cordialmente.

Belén Paredes Canales
Socióloga
Rut. 16.099.685-4

Correo electrónico: paredes.canales@gmail.com Fono 68311876

Valparaíso, 25 de enero 2016

Mauricio Candia Llancas
SEREMI de Vivienda y Urbanismo Región de Valparaíso
Arturo Prat N° 856, Pisos 2-7-8, Edificio Rapa Nui, Valparaíso
PRESENTE

Estimado Sr. Mauricio Candia:

Junto con saludar, el motivo de esta carta es solicitar a usted su valiosa colaboración en el desarrollo del levantamiento de información de la tesis denominada “**Política urbana y participación social: Un análisis del rol de la ciudadanía en el proceso de diseño y ejecución de proyectos de vialidad urbana en el Gran Valparaíso**” correspondiente al Programa de Magíster en Urbanismo de la Universidad de Chile.

A nivel metodológico, la investigación contempla la realización de entrevistas personales con los profesionales miembros de la contraparte técnica de las distintas divisiones ministeriales que participan en el diseño y ejecución de los proyectos de vialidad urbana, correspondientes al Plan de Transporte del Gran Valparaíso.

Ante lo anterior, solicito a usted concederme una entrevista personal, o con el profesional que estime conveniente. El contenido principal de la entrevista es indagar sobre la historia de vida de los proyectos ya citados, profundizando en las instancias de participación ciudadana formal o informal que se han dado en el marco de cada uno de ellos, todo lo anterior, con el fin de contribuir a la Planificación Urbana Regional.

Así también, recalcar que en el marco de la aplicación de la entrevista se resguardará el consentimiento informado de todos los actores involucrados y se adecuarán las fechas y horarios de realización a vuestra disponibilidad.

Cabe hacer presente, en carta adjunta, que la Universidad de Chile asegura que la información entregada será utilizada única y exclusivamente para efectos académicos, siendo esta entrevista fundamental para el proceso de desarrollo de la tesis en cuestión.

Esperando tener una buena acogida de su parte y una pronta respuesta

Le saluda cordialmente.

Belén Paredes Canales
Socióloga
Rut. 16.099.685-4

Correo electrónico: paredes.canales@gmail.com Fono 68311876

Valparaíso, 25 de enero 2016

Patricio Cannobbio Opazo
SEREMI de Transporte y Telecomunicaciones, Región de Valparaíso
Blanco 1131, piso 4, Edificio Espacio Errázuriz

PRESENTE

Estimado Sr. Patricio Cannobbio:

Junto con saludar, el motivo de esta carta es solicitar a usted su valiosa colaboración en el desarrollo del levantamiento de información de la tesis denominada **“Política urbana y participación social: Un análisis del rol de la ciudadanía en el proceso de diseño y ejecución de proyectos de vialidad urbana en el Gran Valparaíso”** correspondiente al Programa de Magíster en Urbanismo de la Universidad de Chile.

A nivel metodológico, la investigación contempla la realización de entrevistas personales con los profesionales miembros de la contraparte técnica de las distintas divisiones ministeriales que participan en el diseño y ejecución de los proyectos de vialidad urbana, correspondientes al Plan de Transporte del Gran Valparaíso.

Ante lo anterior, solicito a usted concederme una entrevista personal, o con el profesional que estime conveniente. El contenido principal de la entrevista es indagar sobre la historia de vida de los proyectos ya citados, profundizando en las instancias de participación ciudadana formal o informal que se han dado en el marco de cada uno de ellos, todo lo anterior, con el fin de contribuir a la Planificación Urbana Regional.

Así también, recalcar que en el marco de la aplicación de la entrevista se resguardará el consentimiento informado de todos los actores involucrados y se adecuarán las fechas y horarios de realización a vuestra disponibilidad.

Cabe hacer presente, en carta adjunta, que la Universidad de Chile asegura que la información entregada será utilizada única y exclusivamente para efectos académicos, siendo esta entrevista fundamental para el proceso de desarrollo de la tesis en cuestión.

Esperando tener una buena acogida de su parte y una pronta respuesta

Le saluda cordialmente.

Belén Paredes Canales
Socióloga
Rut. 16.099.685-4

Correo electrónico: paredes.canales@gmail.com Fono 68311876

Valparaíso, 25 de enero 2016

Carolina Zamorano Carreño
Asesora urbanista I. Municipalidad de Quilpué
General Velásquez N° 560 – 2° piso
PRESENTE

Estimada Carolina Zamorano:

Junto con saludar, el motivo de esta carta es solicitar a usted su valiosa colaboración en el desarrollo del levantamiento de información de la tesis denominada “**Política urbana y participación social: Un análisis del rol de la ciudadanía en el proceso de diseño y ejecución de proyectos de vialidad urbana en el Gran Valparaíso**” correspondiente al Programa de Magíster en Urbanismo de la Universidad de Chile.

A nivel metodológico, la investigación contempla la realización de entrevistas personales con los profesionales miembros de la contraparte técnica de las distintas divisiones ministeriales y municipales, que participan en el diseño y ejecución de los proyectos de vialidad urbana, correspondientes al Plan de Transporte del Gran Valparaíso.

Ante lo anterior, solicito a usted concederme una entrevista personal, o con el profesional que estime conveniente. El contenido principal de la entrevista es indagar sobre la historia de vida de los proyectos ya citados, profundizando en las instancias de participación ciudadana formal o informal que se han dado en el marco de cada uno de ellos, todo lo anterior, con el fin de contribuir a la Planificación Urbana Regional.

Así también, recalcar que en el marco de la aplicación de la entrevista se resguardará el consentimiento informado de todos los actores involucrados y se adecuarán las fechas y horarios de realización a vuestra disponibilidad.

Cabe hacer presente, en carta adjunta, que la Universidad de Chile asegura que la información entregada será utilizada única y exclusivamente para efectos académicos, siendo esta entrevista fundamental para el proceso de desarrollo de la tesis en cuestión.

Esperando tener una buena acogida de su parte y una pronta respuesta

Le saluda cordialmente.

Belén Paredes Canales
Socióloga
Rut. 16.099.685-4

Correo electrónico: paredes.canales@gmail.com Fono 68311876

Valparaíso, 25 de enero 2016

Tomás Ochoa Capelli
Secretario Comunal de Planificación I. Municipalidad de Valparaíso
Av. Argentina N°864, tercer piso
PRESENTE

Estimado Sr. Tomás Ochoa:

Junto con saludar, el motivo de esta carta es solicitar a usted su valiosa colaboración en el desarrollo del levantamiento de información de la tesis denominada **“Política urbana y participación social: Un análisis del rol de la ciudadanía en el proceso de diseño y ejecución de proyectos de vialidad urbana en el Gran Valparaíso”** correspondiente al Programa de Magíster en Urbanismo de la Universidad de Chile.

A nivel metodológico, la investigación contempla la realización de entrevistas personales con los profesionales miembros de la contraparte técnica de las distintas divisiones ministeriales que participan en el diseño y ejecución de los proyectos de vialidad urbana, correspondientes al Plan de Transporte del Gran Valparaíso.

Ante lo anterior, solicito a usted concederme una entrevista personal, o con el profesional que estime conveniente. El contenido principal de la entrevista es indagar sobre la historia de vida de los proyectos ya citados, profundizando en las instancias de participación ciudadana formal o informal que se han dado en el marco de cada uno de ellos, todo lo anterior, con el fin de contribuir a la Planificación Urbana Regional.

Así también, recalcar que en el marco de la aplicación de la entrevista se resguardará el consentimiento informado de todos los actores involucrados y se adecuarán las fechas y horarios de realización a vuestra disponibilidad.

Cabe hacer presente, en carta adjunta, que la Universidad de Chile asegura que la información entregada será utilizada única y exclusivamente para efectos académicos, siendo esta entrevista fundamental para el proceso de desarrollo de la tesis en cuestión.

Esperando tener una buena acogida de su parte y una pronta respuesta

Le saluda cordialmente.

Belén Paredes Canales
Socióloga
Rut. 16.099.685-4

Correo electrónico: paredes.canales@gmail.com Fono 68311876

Valparaíso, 25 de enero 2016

Pablo Rodríguez
Asesor urbanista I. Municipalidad de Viña del Mar

PRESENTE

Estimado Sr. Pablo Rodríguez:

Junto con saludar, el motivo de esta carta es solicitar a usted su valiosa colaboración en el desarrollo del levantamiento de información de la tesis denominada **“Política urbana y participación social: Un análisis del rol de la ciudadanía en el proceso de diseño y ejecución de proyectos de vialidad urbana en el Gran Valparaíso”** correspondiente al Programa de Magíster en Urbanismo de la Universidad de Chile.

A nivel metodológico, la investigación contempla la realización de entrevistas personales con los profesionales miembros de la contraparte técnica de las distintas divisiones ministeriales que participan en el diseño y ejecución de los proyectos de vialidad urbana, correspondientes al Plan de Transporte del Gran Valparaíso.

Ante lo anterior, solicito a usted concederme una entrevista personal, o con el profesional que estime conveniente. El contenido principal de la entrevista es indagar sobre la historia de vida de los proyectos ya citados, profundizando en las instancias de participación ciudadana formal o informal que se han dado en el marco de cada uno de ellos, todo lo anterior, con el fin de contribuir a la Planificación Urbana Regional.

Así también, recalcar que en el marco de la aplicación de la entrevista se resguardará el consentimiento informado de todos los actores involucrados y se adecuarán las fechas y horarios de realización a vuestra disponibilidad.

Cabe hacer presente, en carta adjunta, que la Universidad de Chile asegura que la información entregada será utilizada única y exclusivamente para efectos académicos, siendo esta entrevista fundamental para el proceso de desarrollo de la tesis en cuestión.

Esperando tener una buena acogida de su parte y una pronta respuesta

Le saluda cordialmente.

Belén Paredes Canales
Socióloga
Rut. 16.099.685-4

Correo electrónico: paredes.canales@gmail.com Fono 68311876

Consentimiento Informado

A Usted se le está invitando a colaborar con la tesis de posgrado denominada, "Política urbana y participación social: Un análisis del rol de la ciudadanía en el proceso de diseño y ejecución de proyectos de vialidad urbana en el Gran Valparaíso", realizada por la estudiante del Magister de Urbanismo Belén Paredes Canales.

Conociendo las características del estudio, Ud. podrá decidir sobre su participación. Este proceso se conoce como consentimiento informado. Siéntase con absoluta libertad para preguntar sobre cualquier aspecto que le ayude a aclarar sus dudas al respecto.

Una vez que haya comprendido el estudio y si usted desea participar, entonces se le pedirá que firme esta forma de consentimiento, del cual se le entregará una copia firmada y fechada. Es importante, que Ud. sepa que:

- Su decisión de participar en el estudio es completamente voluntaria.
- No habrá ninguna consecuencia desfavorable para usted, en caso de no aceptar la invitación.
- La participación en la entrevista será grabada y todas las fuentes serán citadas con la debida rigurosidad.

Si considera que no hay dudas ni preguntas acerca de su participación, puede, si así lo desea, firmar este documento.

Nombre:

Firma:

Fecha:

Lugar:

