

GENEALOGÍA DEL PRIMER PROGRAMA CHILENO DE RECUPERACIÓN DE BARRIOS VULNERABLES “QUIERO MI BARRIO” EN SU PRIMERA GENERACIÓN 2006-2010¹

Constanza Ulriksen Moretti²

Resumen:

Si bien se han realizado numerosos estudios sobre el programa de recuperación de barrios vulnerables “Quiero mi Barrio”, predominan las evaluaciones de impacto, las encuestas de satisfacción, los análisis sobre su institucionalidad, la participación, entre otros; es decir, estudios que lo consideran como una acción racional o instrumento técnico, un conjunto ordenado de principios, objetivos, medidas concretas y acciones coordinadas. Sin embargo, no existen investigaciones que indaguen en su gestación y formulación, lo que implica estudiarlo como un proceso de acción colectiva no racional. A partir de diversos enfoques provenientes de la sociología de la acción pública, del método

GENEALOGY OF “QUIERO MI BARRIO”, THE FIRST CHILEAN NEIGHBORHOOD REVITALIZATION PROGRAM DURING ITS INITIAL PERIOD OF OPERATION 2006-2010

Constanza Ulriksen Moretti

Abstract

Although there has been a number of studies on the first Chilean neighborhood revitalization program known as “Quiero mi Barrio”, their focus has centered on the exploration of impact evaluations, satisfaction surveys, institutional level analysis and citizen participation, amongst others. In other words, these studies regard this program as a rationally based action or technical instrument, an organized set of principles, objectives, concrete measures and coordinated actions. However, there is no research on the conception and formulation of this initiative, which suggests the need to analyze it as a non-rational process of collective action. Based on diverse approaches from the sociology of

genealógico de Foucault, del enfoque cognitivo y de la movilidad de políticas públicas, así como del análisis de 26 entrevistas a informantes clave y cerca de 100 documentos institucionales y artículos de prensa, este artículo describe tres eventos constitutivos del programa –proceso político de gestación, conceptualizaciones del término “integración social” y adopción del modelo de contrato de barrio– que demuestran que su formulación no responde a una planificación racional sino, más bien, a un proceso de acción colectiva influido por intereses, valores y representaciones, donde el poder y la diversidad de apropiaciones de una idea inicial son fundamentales para su comprensión.

PALABRAS CLAVE: GENEALOGÍA, ACCIÓN PÚBLICA URBANA, PROGRAMA “QUIERO MI BARRIO”, RECUPERACIÓN DE BARRIOS, CHILE.

Recibido: 12-03-2019

Aceptado: 01-07-2019

public action, the genealogical method developed by Foucault, the cognitive and mobility approaches to public policies and the analysis of 26 interviews with key informants and around 100 institutional documents and press releases, this paper examines three program constitutive events –its political process of development, the “social integration” term conceptualizations and the adoption of the neighborhood contract model– which demonstrate that its formulation is not based on rational planning but on a collective-based action process influenced by interests, values and representations where power and the diversity of approaches to an initial idea are fundamental to understand the nature of this initiative.

KEYWORDS: GENEALOGY, URBAN PUBLIC ACTION, QUIERO MI BARRIO PROGRAM, NEIGHBORHOOD REVITALIZATION, CHILE.

Received: 12-03-2018

Accepted: 01-07-2019

1 El presente artículo está basado en los resultados de la tesis doctoral “La acción pública en favor de barrios vulnerables en Chile (2006-2010): Genealogía y desarrollo de los nuevos enfoques territorial y participativo”, realizada entre los años 2009 y 2015 y a partir de la cual la autora obtuvo el grado de doctora en Geografía y Planificación Territorial por la Université de Toulouse Jean Jaurès.

2 Chile. Postdoctorante Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, <http://orcid.org/0000-0002-9128-009X>. Correo electrónico: culriksen@uchilefau.cl

Introducción

El presente artículo trata sobre el proceso de gestación y formulación del primer programa de recuperación de barrios vulnerables chileno, “Quiero mi Barrio” (PQMB), a cargo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) e iniciado en el primer gobierno de Michelle Bachelet. Si bien se han realizado numerosos estudios sobre este, no existen investigaciones sobre sus orígenes o circunstancias en las cuales nace, predominando las evaluaciones de impacto, los aprendizajes y buenas prácticas, las encuestas de satisfacción, los análisis sobre su institucionalidad, la participación ciudadana, la variable medioambiental, el capital social, etc. (Asesorías para el Desarrollo, 2011; Bustos, 2012; MINVU, 2010; Ministerio de Vivienda y Urbanismo [MINVU], 2009; SUR Profesionales Consultores, 2009; Tapia, 2013; Verdugo, 2014; Zapata y Arias, 2008; entre otros).

El enfoque habitual de análisis ha sido desde las políticas públicas, orientado a legitimar su acción en cuanto programa, definiéndolo como un conjunto ordenado de principios, objetivos, medidas concretas y acciones prácticas coordinadas (Roth, 2008; Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2008). Sin embargo, según Lascoumes y Le Galès (2005, 2012), este enfoque ya no es suficiente para dar cuenta de la complejidad de las prácticas del Estado en las sociedades contemporáneas, por

Introduction

This paper examines the conception and formulation of Quiero mi Barrio (PQMB), the first Chilean neighborhood revitalization program developed by the Ministry of Housing and Urban Development (MINVU) and implemented during the first government of Michelle Bachelet. Despite the number of studies on this program, there is no research on the origin or circumstances leading to its creation; rather, there is a focus on the exploration of impact evaluations, lessons learnt, good practices, satisfaction surveys, institutional level analysis, citizen participation, environmental variables, social capital, etc. (Asesorías para el Desarrollo, 2011; Bustos, 2012; MINVU, 2009, 2010; Sur Profesionales Consultores, 2009; Tapia, 2013; Verdugo, 2014; Zapata and Arias, 2008; amongst others.)

This initiative has traditionally been addressed from a public policy perspective in order to legitimize its action as a program, being defined as an organized set of principles, objectives, concrete measures and coordinated actions (Roth, 2008; Subirats, Knoepfel, Larrue and Varone, 2008.) However, according to Lascoumes and Le Galès (2005, 2012) this approach is no longer useful to understand the complex practices engaged in by the state in contemporary societies. This is why this research examines the above initiative from a public action

lo que esta investigación examina al programa en cuanto *acción pública*, definida como un proceso colectivo en que las decisiones responden a una multiplicidad de actores, finalidades, problemas y puntos de vista, y donde los marcos de acción, las relaciones de poder y la diversidad de apropiaciones de un proyecto inicial son esenciales para su comprensión.

Respondiendo a esta naturaleza no racional y heterogénea de la acción pública, esta investigación se basa en diversos enfoques teórico-metodológicos para estudiar la genealogía del PQMB (2006-2010): el método genealógico de Foucault (1976; Bastalich, 2009; Bevir, 2008; Tamboukou, 2014), la sociología de la acción pública (Lascoumes y Le Galès, 2005, 2012), el enfoque cognitivo (Müller, 2000, 2005), la transferencia de políticas (Dolowitz y Marsh, 2000; Delpeuch, 2008) y la movilidad de políticas públicas (Peck y Theodore, 2010; Temenos y McCann, 2013). El análisis de 26 entrevistas a informantes clave y cerca de 100 documentos institucionales y artículos de prensa, ayudan en la construcción de un relato sobre “ancestros” y “precursores”, motivaciones y conceptos motores, influencia de experiencias previas y modelos extranjeros, así como sobre el proceso político que determinó su existencia.

En términos temporales, el proceso de gestación y formulación del programa responde a tres momentos: precandidatura presidencial de Michelle

perspective, which is defined as a collective process where decisions respond to the requests of multiple actors, purposes, issues and points of view in which spheres of action, power relationships and the different appropriations of an initial project are fundamental to grasp the nature of this program.

Responding to the non-rational and heterogeneous essence of public action, this paper uses different theoretical-methodological approaches to explore the genealogy of the PQMB initiative during its initial period of operation (2006-2010): the genealogical method developed by Foucault (1976; Bastalich, 2009; Bevir, 2008; Tamboukou, 2014), the sociology of public action (Lascoumes and Le Galès, 2005, 2012), the cognitive approach (Müller, 2000, 2005), the policy transfer process (Dolowitz and Marsh, 2000; Delpeuch, 2008) and policy mobility (Peck and Theodore, 2010; Temenos and McCann, 2013.) The analysis of 26 interviews with key informants and nearly 100 institutional documents and press releases contribute to the elaboration of an account about “ancestors” and “precursors”, motivations and driving concepts, the influence of previous experiences and foreign models and the political process behind the creation of this program.

In terms of time, the conception and formulation process of this initiative has its roots in three different moments: Michelle Bachelet’s pre-presidential campaign (October 2004–May 2005), Michelle

Bachelet (octubre 2004 a mayo 2005), campaña presidencial (junio 2005 a enero 2006) e instalación del programa en el MINVU (marzo 2006 en adelante). Este proceso revela un amplio nivel de detalle en términos de los actores involucrados, sus intereses, estrategias, valores e ideas, así como de las dinámicas entre ellos. Sin embargo, el presente artículo se concentra en tres eventos de la genealogía que apoyan la hipótesis de que el PQMB es producto de una acción colectiva no racional: primero, el proceso político de gestación del programa; segundo, el término de “integración social (urbana)”, sus distintas conceptualizaciones y el proceso de adopción del concepto definitivo que determina el enfoque de intervención; y tercero, el origen de la figura del “Contrato de Barrio”, que demuestra la influencia de modelos extranjeros, así como la mutación y apropiación de tales modelos.

A continuación, se describen los enfoques teórico-metodológicos utilizados en esta investigación, su justificación y aporte en la comprensión del programa; luego se describen los tres eventos mencionados anteriormente; finalmente, se ofrecen conclusiones respecto de las repercusiones que este análisis puede tener en el estudio de la acción pública urbana en Chile. Esto último es de especial importancia, primero, porque el PQMB es considerado una innovación en la política urbana chilena, lo que lo hace atractivo para indagar qué hay en las mentes de urbanistas y profesionales a cargo de intervenir en la ciudad y cuáles son las dinámicas en

Bachelet’s presidential campaign (June 2005–January 2006) and the inclusion of the program on MINVU’s agenda (March 2006 onwards.) This process provides a breadth of detailed information on the actors involved, their interests, strategies, values, ideas and interactions. However, this paper focuses on three events in this history that support the hypothesis that the PQMB initiative is the result of non-rational collective action: firstly, the political process behind the conception of the program; secondly, the term “(urban) social integration”, the different conceptualizations of this notion and the adoption of the definitive concept used to determine intervention-based approaches; and finally, the origin of the “Neighborhood Contract” concept, which reveals the influence, transformation and appropriation of foreign models.

Below is a description of the theoretical-methodological approaches used throughout this research as well as the reasons for their inclusion and their contribution to the understanding of the program. There is also a detailed revision of the three above-mentioned historic events. Finally, conclusions are drawn on the repercussions of this analysis on the study of urban public actions in Chile. The latter is particularly important as the PQMB initiative is regarded as an innovative program within the Chilean urban policy context, thus becoming an interesting means to analyze the ideas conceived by head urban planners and experts

las cuales se genera esta innovación; segundo, este tipo de estudios representa un aporte a la reflexión sobre los enfoques de planificación e intervención urbana presentes en Chile, abriendo nuevas preguntas sobre cómo surgen y se configuran las ideas y los conceptos en planificación y política urbana.

EL PQMB COMO INNOVACIÓN EN LA POLÍTICA URBANA CHILENA

Durante la primera administración de Bachelet (2006-2010), el objetivo de “integración social” aparece por primera vez dando forma a una política habitacional. La prioridad de los gobiernos democráticos hasta ese momento había sido la reducción del déficit de viviendas, obteniéndose progresos cuantitativos significativos, con más de 1,5 millones de unidades construidas entre los años 1996 y 2006. No obstante, tales cifras no tuvieron un correlato en términos cualitativos, presentándose diversos problemas de calidad que opacaron cada vez más lo que se había considerado una política habitacional exitosa. Entre ellos destacan la deficiencia en la materialidad y el tamaño de las viviendas, la segregación residencial, la inseguridad y el crimen, la falta de servicios y áreas verdes, etc.; en síntesis, se observaba una alta concentración espacial de desigualdades y problemas sociales (Castillo e Hidalgo, 2007; Castillo, Forray y Sepúlveda, 2008; Ducci, 1997; Jirón y Cortés, 2004; Rodríguez y Sugranyes, 2005).

as well as the dynamics that gave shape to this innovation. Likewise, this type of studies contribute to the thinking on current urban planning and intervention approaches in Chile, generating new questions as to the emergence and configuration of urban planning and policy concepts.

THE PQMB INITIATIVE AS AN INNOVATIVE PROGRAM WITHIN THE CHILEAN URBAN POLICY CONTEXT

The objective of “social integration” was first mentioned during the first Bachelet administration (2006–2010) appearing in housing policy. Up until then, democratic governments mainly focused on reducing the housing deficit, making considerable quantitative progress –more than 1.5 million units built over the 1996–2006 period. However, such positive figures did not have a correlation in qualitative terms as different structural issues negatively affected a so-called successful housing policy. Some of these problems were associated with the dimensions of dwellings and the use of poor building materials, residential segregation, insecurity and crime, lack of services and green areas, etc. In sum, there was high spatial concentration in terms of inequality and social issues (Castillo and Hidalgo, 2007; Castillo, Forray and Sepúlveda, 2008; Ducci, 1997; Jirón and Cortés, 2004; Rodríguez and Sugranyes, 2005.)

Frente a esta crisis, Bachelet crea la “Nueva política habitacional de mejoramiento de la calidad y la integración social”, proponiendo diversas acciones, entre las cuales estaba el primer programa de recuperación de barrios vulnerables llamado “Quiero mi Barrio” (PQMB), cuyo propósito era

“(…) contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de barrios que presentan problemas de deterioración de infraestructura, segregación y vulnerabilidad social, a través de un proceso participativo de rehabilitación de espacios públicos y de los entornos urbanos de las familias” (Decreto Supremo nro. 14, 2007).

En su primera generación (2006-2010), el PQMB marcó sustancialmente la agenda pública, proponiendo mejorar la calidad de vida de 200 barrios, con una inversión total de \$82.000 millones de pesos chilenos. Para diversos actores del ámbito urbano, el PQMB simboliza una innovación en las políticas socio-urbanas chilenas, particularmente porque representa un cambio de paradigma desde la “cantidad” a la “calidad” de viviendas y de sus entornos construidos, así como la calidad de vida en general. Como consecuencia de ello, el año 2009 el MINVU se plantea el desafío de abordar el déficit urbano-habitacional desde una perspectiva integral (MINVU, 2009). Así, en sus diez años de implementación (2006-2016), el PQMB inició intervenciones en 520 barrios a partir de un modelo de gestión constituido por dos componentes: el

In the face of this crisis, Bachelet created the “New housing policy for quality improvement and social integration”, suggesting the implementation of different actions, among them the first neighborhood revitalization program known as Quiero mi Barrio (PQMB), which was intended to:

“(…) improve the quality of life of residents living in neighborhoods affected by the deterioration of infrastructure, social segregation and vulnerability, through a participatory-based program aimed to revitalize public spaces and urban environments” (Decreto Supremo nro. 14, 2007).

During its initial period of operation (2006–2010), the PQMB initiative dominated the policy agenda, investing CLP 82 billion (roughly USD 120.2 million, exchange rate as of July, 2019) to improve the quality of life of 200 neighborhoods. According to different urban actors, the PQMB initiative represented an innovation within the context of Chilean socio-urban policies as it represented a shift from “quantity” to “quality” in the construction of dwellings, built environments and quality of life. As a result, MINVU adopted a comprehensive perspective to tackle the urban-housing deficit (MINVU, 2009.) 10 years on from its inception (2006–2016) the PQMB initiative has operated in 520 neighborhoods according to a management model composed of two elements: the physical works management plan and the social management plan,

plan de gestión de obras físicas y el plan de gestión social, los cuales eran complementados por tres ejes transversales: (i) identidad y patrimonio cultural y natural; (ii) medioambiente y (iii) seguridad (para mayor información sobre el diseño y evaluación del programa, ver MINVU, 2017).

Si bien el PQMB es considerado un programa innovador, también se cuestionan los verdaderos motivos tras su creación: más que una intervención en barrios que requieren ser recuperados e integrados socialmente, lo que podría estar respondiendo a “un nuevo déficit” ya no de viviendas, sino de espacios públicos, dado que el déficit habitacional estaba relativamente controlado y que las condiciones económicas eran favorables. Se afirma incluso que el Estado debe generar una nueva demanda y un “nuevo mercado”, lo que respondería tanto a una necesidad política como económica, heredera de la lógica de acción con la cual el sector privado y el Estado habían transformado la construcción masiva de viviendas sociales en un negocio rentable para el sector de la construcción y en una ventaja política para los gobiernos de la Concertación (Rodríguez y Sugranyes, 2005).

which in turn were complemented by three cross-cutting areas: (i) identity and natural and cultural heritage; (ii) environment; and (iii) security (for further information on the design and evaluation of this program, see MINVU, 2017.)

Despite being regarded as an innovative program, questions arose as to the real reasons behind the creation of the PQMB initiative: instead of achieving revitalization and social integration, this program may have been intended to meet a “new deficit” not of housing but of public spaces, given that the housing deficit was relatively under control and that economic conditions were favorable. It is even suggested that the state had to generate new demands and a “new market”, thus meeting political and economic needs in line with the action plan used by the private sector and the state to transform the construction of social housing into a profitable business for the construction industry and a political advantage for incumbent parties (Rodríguez and Sugranyes, 2005.)

COMPRIENDIENDO EL PQMB MÁS ALLÁ DE LOS ENFOQUES DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS

Al observar las innovaciones propuestas por el PQMB, nace la pregunta por cómo surge este programa público dentro de un ministerio tradicionalmente centrado en la construcción masiva de viviendas. De especial interés es el análisis del enfoque territorial (ligado al surgimiento de la recuperación de barrios vulnerables en Chile) y del enfoque participativo del programa, en tanto elemento nuevo en las intervenciones del MINVU. En este sentido, esta investigación intenta comprender el PQMB desde un análisis que vaya más allá de una evaluación de programas, caracterizándose por el estudio de las condiciones concretas de su surgimiento, así como de sus principios fundadores y marcos conceptuales de base.

Esto último representa un desafío epistemológico importante, pues la mayoría de los investigadores en el ámbito de las políticas públicas sitúa sus análisis desde una perspectiva científica positivista o racionalista crítica, dominada principalmente por los enfoques cuantitativos o descriptivos (Roth, 2007; Lascoumes y Le Galès, 2012). La preocupación habitual ha estado en las evaluaciones de impacto y en los análisis costo-beneficio como estrategia para legitimar su acción en un contexto marcado por la competencia, la reducción del gasto público y la rendición de cuentas (Roth, 2007).

LOOKING BEYOND PROGRAM EVALUATION APPROACHES TO FURTHER UNDERSTAND THE PQMB INITIATIVE

Analysis of the innovations proposed by the PQMB initiative raises a question of how this program emerged within a department traditionally focused on the large scale construction of dwellings. Special importance is given to the territorial focus (associated with the emergence of neighborhood revitalization in Chile) and participatory approaches of this program as they act as new elements of intervention. In this sense, this research aims to look beyond program evaluation approaches to further understand this initiative by analyzing the particular conditions behind its emergence as well as its founding principles and basic conceptual frameworks.

The latter poses an important epistemological challenge as most of public policy researchers base their work on positivist scientific perspectives or critical rationalist points of view mainly governed by quantitative or descriptive approaches (Roth, 2007; Lascoumes and Le Galès, 2012.) Concerns are commonly associated with impact evaluations and cost-benefit analysis as they legitimize interventions within a context marked by competition, reduction of public expenditure and accountability (Roth, 2007.)

Según Lascoumes y Le Galès (2012), las políticas públicas tienden a racionalizar la gestión de asuntos públicos, siendo concebidas como un conjunto de acciones coordinadas que buscan modificar una situación, gozando de una supuesta autoridad y legitimidad. Sin embargo, las decisiones en torno a una política pública son, más que un proceso de elección racional, un proceso de acción colectiva en el cual se manifiestan múltiples influencias, procesos contradictorios, escenas invisibles y actores encubiertos, así como procesos de no-decisión (la distinción entre acción pública y política pública se muestra en la tabla 1).

Siguiendo a los mismos autores, esta investigación analiza el PQMB en tanto *acción pública*, indagando en las lógicas y las dinámicas tras su formulación, las cuales “se despliegan generalmente de manera dialéctica: un proyecto más o menos coherente da lugar a apropiaciones dispersas que experimentan reorientaciones posteriores, que a su vez son discutidas y reorientadas” (Lascoumes y Le Galès, 2012). La acción pública como objeto de conocimiento muestra así la importancia de los marcos de acción de los actores y la diversidad de apropiaciones.

HACIA UNA GENEALOGÍA DEL PQMB

Siguiendo esta naturaleza heterogénea y aleatoria que define a una acción pública, la investigación moviliza diversos enfoques para analizar la

According to Lascoumes and Le Galès (2012), public policies tend to streamline the management of public affairs, thus being regarded as coordinated actions intended to modify a specific situation based on principles of alleged authority and legitimacy. However, instead of being the result of a rational-based selection process, public policy decisions emerge from collective actions represented by different influences, contradictory processes, invisible circumstances, false actors and non-decision making processes. Below is a distinction between public action and public policy (see Table 1.)

In line with the above authors, this research analyzes the PQMB initiative from a public action perspective through the study of the principles and dynamics behind its formulation, which “operate on a dialectical basis: a more or less coherent project generates dispersed appropriations that experience further reorientation which, in turn, are discussed and reoriented” (Lascoumes and Le Galès, 2012.) When it comes to knowledge, public action reveals the importance of the action frameworks used by relevant actors and different types of appropriation.

TOWARDS A GENEALOGY OF THE PQMB INITIATIVE

In order to address the heterogeneous and random nature of public actions this research uses

TABLA 1: DIFERENCIAS ENTRE “POLÍTICA PÚBLICA” Y “ACCIÓN PÚBLICA”.

Política pública	Acción pública
<ul style="list-style-type: none"> • Conjunto de acciones coordinadas e implementadas para modificar una situación dada. • Compuesta por cuatro elementos: <ul style="list-style-type: none"> Principios (representación general sobre la manera de gestionar los asuntos públicos). Objetivos (prioridades específicas definidas en relación a un problema). Medidas concretas (decisiones e instrumentos). Acciones prácticas (comportamientos de funcionarios a cargo de implementar medidas). • Implica un esfuerzo por racionalizar la gestión de asuntos públicos. • Política pública vista como una intervención dotada de una fuerte autoridad y legitimidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • “(...) espacio sociopolítico construido por técnicas, instrumentos, objetivos, discursos, proyectos de los actores. Se define a partir del bricolaje, el enredo de redes, lo aleatorio, la multiplicación de actores, las finalidades múltiples, la heterogeneidad, la transversalidad de problemas, los cambios de escala de los territorios de referencia (...) son puzles por resolver, tomando en cuenta la fragilidad de los medios disponibles, la incertidud de los fines y la importancia del rol de los actores en la implementación” (Lascoumes y Le Galès, 2005). • Implica el estudio de la implementación de políticas públicas y, por ende, de la complejidad de prácticas del Estado en las sociedades contemporáneas: no juzga su éxito o fracaso, sino que permite percibir las dinámicas creadas. • Muestra la importancia de los márgenes de acción de los actores, del rol de las élites y el modo en cómo se negocian las decisiones.

Fuente: elaboración propia basada en Lascoumes y Le Galès (2005, 2012).

TABLE 1: DIFFERENCES BETWEEN “PUBLIC POLICY” AND “PUBLIC ACTION.”

Public Policy	Public Action
<ul style="list-style-type: none"> • A set of coordinated actions intended to modify a specific situation. • It is composed of four elements: • Principles (general representation of how to manage public affairs.) • Objectives (specific priorities defined according to a specific issue.) • Concrete measures (decisions and instruments.) • Practical actions (actions of actors in charge of implementing measures.) • It requires streamlining public affairs management. • A public policy entrusted with operational authority and legitimacy. 	<ul style="list-style-type: none"> • “(...) socio-political space built with the skills, instruments, objectives, discourses and projects of relevant actors. It is characterized by “tinkering”, overlapping networks, randomness, multiple purposes and actors, heterogeneity, transversality of problems, changes in the scale of reference territories (...) are pending issues considering the fragility of available means, the uncertainty about purposes and the importance of the role of actors in the implementation of initiatives” (Lascoumes and Le Galès, 2005.) • It involves analyzing the implementation of public policies and the complex practices engaged in by the state in contemporary societies: it does not evaluate the success or failure of policies; rather, it enables the observation of emerging dynamics. • It shows the importance of the scope available for relevant actors, the role of elites and decision-making processes.

Source: Elaborated by the author based on Lascoumes and Le Galès (2005, 2012).

gestación y formulación del PQMB. Ello está en línea, primero, con el “pluralismo metodológico” de Roth (2007) o la necesaria combinación de diversos factores explicativos –objetivos, institucionales, cognitivos, retóricos– para analizar una acción pública. Segundo, concuerda con la definición de acción pública otorgada por Lascoumes y Le Galès (2012), que implica la multiplicidad de actores, finalidades, problemas y puntos de vista, los cuales son más susceptibles de ser comprendidos, también por una base diversa de perspectivas, no existiendo una teoría de la acción pública. Tercero, es coherente, además, con la definición propia de genealogía (Foucault, 1976, en Bevir 2008): una narrativa histórica sobre un aspecto de la vida humana, mostrando cómo llegó a nacer, lo que conlleva, no a la búsqueda por el origen ni a la construcción de un desarrollo lineal, sino a la búsqueda por un pasado plural y a veces contradictorio, revelando cómo el poder ha influido sobre la verdad (Bastalich, 2009; Foucault, 1976, en Bevir, 2008).

La presente genealogía del PQMB (2006-2010) combina así elementos fundamentales del trabajo de Foucault, de la sociología de la acción pública (Lascoumes y Le Galès, 2012), del enfoque cognitivo (Müller, 2000, 2005), de los estudios de transferencia de políticas (Dolowitz y Marsh, 2000; Delpeuch, 2008) y de movilidad de políticas (Peck y Theodore, 2010; Temenos y McCann, 2013). A continuación, se describen brevemente cada uno de ellos.

different approaches to analyze the conception and formulation of the PQMB initiative. This is in line, in the first place, with the “methodological pluralism” proposed by Roth (2007) or the necessary combination of different explanatory factors –objective, institutional, cognitive or rhetorical– required to examine public actions. Secondly, in accordance with the definition given by Lascoumes and Le Galès (2012) of the multiplicity of actors, purposes, problems and points of view, which are more likely to be understood by different perspectives, thus suggesting the presence of more than one public action theory. Thirdly, it is also related to the definition of genealogy (Foucault, 1976, in Bevir, 2008): a historical narrative around a specific aspect of human life which shows how it emerges, which leads us to search not for the origin nor a linear development but a search for the past that is plural, at times contradictory, thus revealing the influence of power over truth (Bastalich, 2009; Foucault, 1976, in Bevir, 2008.)

The present genealogy of the PQMB (2006-2010) combines fundamental elements of the work of Foucault, as well as elements from the sociology of public action (Lascoumes and Le Galès, 2012), cognitive approaches (Müller, 2000, 2005), studies of the process of policy transfer (Dolowitz and Marsh, 2000; Delpeuch, 2008) and policy mobility (Peck and Theodore, 2010; Temenos and McCann,

Primero, se adoptan los principios básicos de las genealogías de Foucault, a partir de los cuales se considera que los comienzos del programa son innumerables. Su *método genealógico* se interesa en cómo nuestras acciones son orientadas por valores, normas, instituciones y representaciones sociales, analizando críticamente la relación entre conocimiento, poder y sujeto humano en la sociedad moderna (Bastalich, 2009; Bevir, 2008; Tamboukou, 2003, 2014).

A pesar de la importancia de las genealogías de Foucault, este ha sido criticado por el *mainstream* de la teoría social y política por no usar metodologías reconocibles y evadir clasificaciones, siendo más bien un set de estrategias investigativas centradas en lo que condiciona, limita e institucionaliza las formaciones discursivas (Tamboukou, 2014). Esto lleva al problema de la indeterminación: por un lado, el método genealógico no puede permanecer en la imprecisión normativa; pero, al mismo tiempo, una buena genealogía debe evitar dar la impresión de una precisión definitiva, de una “única verdad”. Ello implica asumir una primera limitación de esta investigación, pues representa solo una lectura de entre muchas otras que podrían realizarse.

Segundo, la investigación adopta la perspectiva de la sociología de la acción pública de Lascoumes y Le Galès (2012), quienes, motivados por la comprensión de las interacciones entre actores, proponen

2013). *There follows a brief description of each approach.*

First, this paper uses the basic principles of genealogy developed by Foucault, which suggest the presence of multiple circumstances during the early stages of the program. This genealogical method explores how actions are guided by values, regulations, institutions and social representations and critically analyzes the relationship among knowledge, power and the human subject in contemporary society (Bastalich, 2009; Bevir, 2008; Tamboukou, 2003, 2014.)

Despite their importance, the genealogies developed by Foucault have been criticized by mainstream social and political authors for not using recognizable methods and avoiding any type of classification, being regarded as a series of research strategies focused on the elements that determine, restrict and institutionalize discourses (Tamboukou, 2014.) This generates indeterminacy: the genealogical method cannot be confined to regulatory imprecision; however, a proper genealogy should not give the impression of revealing itself as the only truth. The latter implies acknowledging the first limitation of this research, as it represents only one interpretation among many others that could be carried out.

Secondly, this research adopts the sociology of public action suggested by Lascoumes and Le Galès (2012)

un análisis de cinco elementos constitutivos de la acción pública: actores, instituciones, representaciones, procesos y resultados, los cuales componen un modelo interactivo de análisis. Primero, los *actores* (individuos o colectivos) están dotados de intereses (materiales y/o simbólicos), recursos, así como de una cierta autonomía o capacidad de realizar elecciones. Segundo, las *representaciones* son marcos cognitivos y normativos de los actores, que dan sentido a sus acciones (conectándolas a valores y a símbolos). Tercero, las *instituciones* representan los marcos de acción que orientan las interacciones: son normas, reglas, procedimientos e instrumentos. Cuarto, los *procesos* representan la combinación de las tres primeras variables, es decir, las movilizaciones de los actores y sus dinámicas de intercambio y evolución en el tiempo. Quinto, los *resultados* son los efectos sobre las organizaciones y los comportamientos (*outputs*), y las consecuencias o los impactos sobre el problema que la acción pública quiere tratar (*outcomes*).

Tercero, la investigación considera los principios fundamentales del enfoque cognitivo de análisis de políticas públicas de Müller (2000, 2005), quien busca comprender el rol de las ideas y de las representaciones en la formación y definición de un problema público, ideas que devienen finalmente el objeto de la acción pública y que explican el cambio en políticas públicas. Este enfoque pone el acento en los principios, la argumentación y los

who, in their search for understanding the interactions among actors, explore five elements of public action: actors, institutions, representations, processes and results, which make up an interactive model of analysis. In this sense actors (either individual or collective) have interests (which may be material and/or symbolic), resources and certain autonomy or ability to choose. Representations serve as the cognitive and regulatory frameworks used by actors when signifying their actions (which are associated with values and symbols.) Institutions represent the frameworks of action guiding interactions: regulations, rules, procedures and instruments. Processes are the combination of the first three variables, that is to say, the mobilization of actors, exchange dynamics and their evolution over time. Results represent the effects on organizations and actions (outputs) and the consequences or impacts on the issue being addressed by public actions (outcomes).

Thirdly, this research is also based on the fundamental principles of the analytical cognitive approach to public policies proposed by Müller (2000, 2005), who seeks to understand the role of ideas and representations in the emergence and definition of public issues that will eventually become the focus of public action, thus explaining the change experienced in the implementation of public policies. This approach pays attention to the principles,

valores de los actores, que definen una “visión de mundo” o “*référentiel*” (Müller, 2000, 2005).

Finalmente, la investigación adopta inicialmente elementos de los estudios de transferencia de políticas, enfocados en la influencia de modelos extranjeros en la formulación de políticas (Dolowitz y Marsh, 2000; Delpuech, 2008), los que posteriormente son complementados con un análisis desde el enfoque de movilidad de políticas (Peck y Theodore, 2010; Temenos y McCann, 2013). Mientras que la transferencia de políticas considera la influencia de modelos como un fenómeno lineal, caracterizada por la adopción y replicación de modelos, el enfoque de movilidad de políticas da mejor cuenta de los procesos de apropiación y adaptación de ideas, en los cuales las prácticas y representaciones de los actores inciden en la producción y circulación de tales modelos, generando mutaciones y ensamblajes más que una mera transacción.

Metodología

El trabajo de campo de esta investigación contempló dos etapas: genealogía del PQMB y desarrollo de este en dos territorios. La primera adoptó un enfoque “desde arriba”, recogiendo la voz de *policymakers*; y la segunda, una aproximación “desde abajo” a partir de un estudio de caso de dos barrios intervenidos por el PQMB.

*arguments and values of actors, who elaborate a “world view” or *référentiel* (Müller, 2000, 2005).*

Finally, this paper adopts elements from policy transfer studies focused on the influence of foreign models on policy formulation processes (Dolowitz and Marsh, 2000; Delpuech, 2008), which are then complemented with an analysis based on policy mobility approaches (Peck and Theodore, 2010; Temenos and McCann, 2013.) While the policy transferring field regards the influence of models as a linear phenomenon characterized by the adoption and replication of models, the policy mobility approach provides further insights into processes related to the appropriation and adaptation of ideas where practices and representations affect the production and operation of these models, generating changes and new combinations rather than mere transactions.

Methodology

Fieldwork was divided into two stages: the genealogy of the PQMB initiative and the development of the program in two territories. The first stage adopted a top-down approach and focused on the opinions of policymakers; the second stage adopted a bottom-up approach consisting of case studies of two neighborhoods where the PQMB program had intervened.

Los resultados presentados en este artículo corresponden a la primera etapa efectuada el año 2011. Se realizaron 26 entrevistas con informantes clave, quienes estuvieron directa o indirectamente relacionados con la formulación del programa. Además, se analizaron alrededor de 100 documentos institucionales y diversos artículos de prensa que apoyan la construcción del proceso político de gestación del programa. Entre los documentos analizados se encuentran diversas propuestas programáticas durante la campaña presidencial de Bachelet, el Plan de 36 medidas para los primeros 100 días de Gobierno, el Discurso Presidencial del 21 de mayo 2006, documentos preliminares con líneas directrices del programa, diversas presentaciones de PowerPoint, términos de referencia, entre otros.

Los entrevistados en esta primera etapa fueron de cuatro tipos: (i) autoridades y (ex)funcionarios del MINVU; (ii) investigadores o académicos que participaron en la formulación e implementación del programa; (iii) profesionales de ONG implicados en la creación, implementación y/o evaluación; (iv) políticos miembros del equipo de la campaña electoral de Bachelet (años 2004-2005).

El análisis de contenido de la información consistió en el examen iterativo de los corpus textuales, la construcción de una matriz temática según conceptos centrales identificados previamente, así como otros nuevos que emergieron de las iteraciones, distinguiendo los discursos de los diversos actores y vinculándolos con el material institucional y de prensa.

The results presented in this paper derive from the first stage of research carried out in 2011. Twenty-six interviews were conducted with key informants who were either directly or indirectly involved in the formulation of the program. In addition analysis was carried out on about 100 institutional documents and press releases that contributed to the construction of the political process behind the program. These documents include: different program proposals discussed during Michelle Bachelet's presidential campaign; a plan outlining 36 measures to be implemented during the first 100 days of administration; the 2006 State of the Nation address; draft guidelines; PowerPoint presentations, terms of reference amongst others.

Respondents were divided into four groups: (i) authorities and (former) MINVU officials; (ii) researchers or scholars who took part in the conception and implementation of the program; (iii) experts from NGOs involved in the formulation, implementation and/or evaluation of the program; and (iv) politicians who took part in Michelle Bachelet's electoral campaign (2004–2005).

Analysis of information consisted in the iterative examination of documents and the elaboration of a thematic matrix according to previously identified notions and new key concepts that emerged during the analysis process. This allowed the discourses of different actors associated with institutional and press material to be differentiated.

Tres eventos de la genealogía del PQMB que manifiestan su carácter de acción colectiva no racional

A continuación, se describen tres hechos constitutivos del PQMB que demuestran cómo el proceso tras su formulación está lejos de responder a un modelo racional de planificación, manifestándose más bien como un proceso de acción colectiva en el que influyen intereses, valores y representaciones de los diversos actores involucrados, y en donde el poder es determinante para la toma de decisiones.

PROCESO POLÍTICO DE GESTACIÓN DEL PQMB: LOS DIÁLOGOS CIUDADANOS, EL PROGRAMA DE GOBIERNO Y LA MEDIDA 30 DEL PLAN DE LOS PRIMEROS 100 DÍAS DE GOBIERNO DE BACHELET

Al estudiar el surgimiento del PQMB nace la pregunta por cómo el “barrio”, en tanto unidad de intervención, logra transformarse en una medida prioritaria en el Plan de los primeros 100 días de gobierno de Bachelet, luego de 15 años de gobiernos democráticos dedicados enteramente a la reducción del déficit habitacional.

Three events within the genealogy of the PQMB initiative revealing its non-rational collective action nature

There follows a description of three events that demonstrate how the formulation of the PQMB initiative was far from responding to a rational planning model; rather, they reveal the presence of a collective action processes influenced by the interests, values and representations of different actors involved and where power is fundamental when it comes to decision-making.

THE POLITICAL PROCESS BEHIND THE CONCEPTION OF THE PQMB INITIATIVE: CIVIL DIALOGUES, THE GOVERNMENT PROGRAM AND THE 30TH MEASURE OUTLINED IN BACHELET'S 100-DAYS PLAN

The study of the emergence of the PQMB initiative raises the question as to how the “neighborhood” became a priority within Bachelet’s 100 day-plan after 15 years of democratic administrations focused on the reduction of the housing-deficit.

La cuestión urbana y la ciudad no habían sido temas de interés en la agenda programática de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia –coalición representada por Bachelet– sino hasta después del año 2006. Sin embargo, la idea de un programa de barrios sorprende inmediatamente a Bachelet mientras leía la propuesta de su Programa de Gobierno en el marco de su campaña presidencial el año 2005. El atractivo político de los barrios estaba en armonía con su sello político de un “gobierno ciudadano”, el cual se transformó en la estrategia para legitimarse y distinguirse de Ricardo Lagos, su predecesor en el poder. El desafío de la candidata era crear un nuevo estilo político que reflejara su independencia y liderazgo, alejándose de los partidos tradicionales de la Concertación y acentuando el acercamiento hacia los ciudadanos. En efecto, los *Diálogos Ciudadanos* fueron una metodología de participación temprana aplicada durante su campaña que apuntaba a “hacer políticas públicas para la gente y con la gente” (“Bachelet presentó ejes de su programa”, 2005).

Sin embargo, ¿cómo llega la idea de un programa de barrios a la propuesta programática de Bachelet? La información recabada en 26 entrevistas a personas que participaron directa o indirectamente en la formulación del PQMB, así como en una serie de documentos relacionados con la campaña presidencial, indica que la idea de un programa de barrios es inicialmente impulsada por un grupo

It was not after 2006 that the urban question and the city were included in the agenda of the Coalition of Parties for Democracy –led by the then presidential candidate Michelle Bachelet. However, the idea of having a neighborhood initiative surprised Bachelet as she read the government program during the 2005 presidential campaign. The political appeal of neighborhoods was in line with her “citizens’ government” approach, which was then being used to legitimize and differentiate herself from former president Ricardo Lagos. Bachelet faced the challenge of creating a new political style to demonstrate her independence and leadership, distance herself from traditional Coalition parties and reach the citizens. In fact, the Civil Dialogues served as an early participatory methodology implemented during her presidential campaign as they were intended to “make public policies for and with the people” (“Bachelet presentó ejes de su programa”, 2005).

However, how did the idea for a neighborhood program make its way into Bachelet’s program proposal? According to information collected from 26 interviews with people either directly or indirectly involved in the formulation of the PQMB initiative and the analysis of documents referring to the presidential campaign, the idea of creating this program came from a left-wing group who took

de tendencia política de izquierda, quienes conforman la *Comisión de Gestión Urbana* en el marco de los *Diálogos Ciudadanos* de la campaña de Bachelet.

Compuesta por miembros y simpatizantes del Partido Socialista (PS), del Partido por la Democracia (PPD) e independientes de izquierda, esta Comisión contaba con arquitectos, sociólogos, geógrafos y economistas, algunos de ellos funcionarios del MINVU, otros académicos y políticos, y era liderada por el urbanista Alfredo Rodríguez de la ONG SUR. Este grupo interpelaba fuertemente al Estado, portando la bandera de “Los Con Techo”, los barrios segregados y la fuerte desigualdad urbana provocada por el modelo de construcción masiva de viviendas sociales (Alvarado et ál., 2005).

La imagen de “Los Con Techo” es mencionada por todos los entrevistados como el germen inicial del PQMB. Ella refería al cordón de poblaciones de viviendas sociales construidas en la periferia urbana, stock que ya desde los años 90 comienza a evidenciar una grave crisis de calidad, no solo en términos de su materialidad deficiente, sino en cuanto a su tamaño reducido, localización segregada, falta de servicios y equipamiento, etc. Un caso símbolo de esta crisis son las casas COPEVA –identificado como uno de los ancestros que gatillan la creación del PQMB–, proyecto inaugurado en 1997 por la inmobiliaria COPEVA, el cual sufre varias filtraciones a causa de las lluvias durante el mismo año de su inauguración.

part in the Urban Management Commission within the framework of Civil Dialogues.

This commission was composed by members and supporters of the Socialist Party (PS), the Party for Democracy (PPD), leftwing independents, and was led by urban planner Alfredo Rodríguez from the NGO SUR. The commission included architects, sociologists, geographers and economists, some of whom were employed by MINVU, while others were academics and politicians. This group questioned the state, championing the cause of Los con Techo (People living in poor social housing), segregated neighborhoods and the intense urban inequality generated by the large scale construction of social housing (Alvarado et al., 2005).

According to those interviewed, Los con Techo are regarded as one of the main elements behind the creation of the PQMB initiative. They referred to a series of social housing developments built in the peri-urban area of Santiago whose quality began to be questioned during the 1990s as the result of the emergence of problems associated with the use of poor building materials, the dimensions of dwellings, residential segregation and lack of services and amenities, etc. A case in point is the “COPEVA houses” –regarded as a key element behind the creation of the PQMB initiative, a housing project built in 1997 by real estate developer COPEVA, which suffered from severe rain water ingress just months after being completed.

Las propuestas de esta *Comisión de Gestión Urbana* enfatizaban la necesidad de que el Estado asumiera su responsabilidad en cuanto a las consecuencias negativas de un modelo de política habitacional equivocado y nocivo, el cual se había transformado más bien en un *mercado* de viviendas sociales. El discurso de “Los Con Techo” denunciaba las perversiones de este sistema privado de construcción masiva, como la falta de control y los bajos estándares de su arquitectura.

La Comisión planteaba, entre otros puntos, intervenciones urbanas integrales que abordaran los barrios segregados más críticos herederos de esta política habitacional, como máximo 100. Se centraba en tres derechos ciudadanos básicos: a exigir y a participar, a vivir en un medioambiente sano y a vivir en viviendas, barrios y ciudades dignas (entrevista personal a Rodrigo Salcedo, 01 de agosto del 2011).

Sin embargo, al momento de redactarse el Programa de Gobierno en el marco de la campaña presidencial de Bachelet (octubre 2005), este diagnóstico de barrios segregados trabajado en los *Diálogos Ciudadanos* se transforma en barrios deficitarios de espacios públicos. De hecho, los temas urbanos y de vivienda se incluyen en la sección “Cultivar la calidad de vida” de tal programa, enfatizando el derecho a vivir en barrios seguros, iluminados y con espacios públicos para el deporte y el disfrute al aire libre. La frase “y no solo construiremos casas, sino también barrios” es recordada por la

The proposals made by the Urban Management Commission required the state to take responsibility for the negative consequences brought about by the implementation of a mistaken and harmful housing policy that had been turned into a social housing market. The discourse of Los con Techo revealed the wickedness of the model of private large scale construction, as a lack of control and the poor standards of its architecture.

The Commission suggested, amongst other points, for the implementation of comprehensive urban improvements to deal with the most critically segregated neighborhoods (up to a maximum of 100) affected by these housing policies. The focus was on three basic citizen rights: demand and participation, living in a healthy environment, and living in decent housing, neighborhoods and cities (interview with Rodrigo Salcedo, August 1, 2011).

However, when drafting the Government Program during Michelle Bachelet’s presidential campaign (October 2005), the diagnosis of segregated neighborhoods used within the context of Civil Dialogues shifted to the identification of neighborhoods lacking public spaces. In fact, urban and housing issues are included in the “Cultivating Quality of Life” section of the aforementioned program, stressing the right to live in safe and illuminated neighborhoods provided with proper sports and recreation spaces. The phrase “we will

mayoría de los entrevistados como señal de un cambio de paradigma en política urbana, puesto que introducía una nueva unidad de intervención.

La redacción del Programa de Gobierno de Bachelet estuvo a cargo del equipo programático compuesto por Andrés Velasco, economista independiente de centroizquierda, fundador de la Corporación Expansiva, *think tank* de tendencia socialdemócrata o liberal progresista, quien luego sería Ministro de Hacienda de Bachelet; y Alejandro Foxley, economista demócratacristiano. Si bien se observan elementos de la propuesta de la *Comisión de Gestión Urbana* en tal Programa de Gobierno, aparecen más bien como conceptos de un discurso que describe un contexto urbano-habitacional general y no como medidas concretas a realizar, desproblematicando el tema, por ejemplo, de la segregación, y mostrándolo como parte de un proceso natural en el desarrollo de las ciudades. De hecho, “Los Con Techo” –figura fundamental presente en reuniones, debates y testimonios– no aparece en tal programa. Por otro lado, se presenta el concepto de “integración”, pero sin definirlo en términos urbanos; o el enfoque de equidad urbana de la Comisión tampoco es considerado, encontrando al tema “equidad” en las secciones de educación, tercera edad, agenda digital, medioambiente e incluso en deporte y recreación.

Durante las entrevistas a informantes claves se repiten los testimonios en torno a la decepción de

not only build houses but also neighborhoods” is acknowledged by most of respondents as a paradigm shift within the context of urban policies as it introduced a new intervention unit.

The drafting of the Government Program was carried out by a team led by independent center-left economist Andrés Velasco, founder of social democrat think tank Corporación Expansiva, who would eventually become Minister of Finance; and Christian Democrat economist Alejandro Foxley. Though this program contains elements proposed by the Urban Management Commission, they appear more as discourse concepts describing a general urban-housing context rather than concrete measures, downplaying the importance of problems such as segregation, which was depicted as part of a natural process common to the development of cities. In fact, Los con Techo –a key element discussed in different meetings, debates and accounts– were not even mentioned in the agenda. This program introduced the concept of “integration”, though it was not defined in urban terms. Likewise, the urban equity approach developed by the Commission was not taken into consideration, though the word “equity” was found in sections addressing topics such as education, elderly people, digital agenda, environment and even sports and recreation.

According to the interviews, there is widespread disappointment among those who took part in the

varios de los participantes de la *Comisión de Gestión Urbana*, por la falta de consideración de sus propuestas desarrolladas durante varios meses de trabajo, decepción que luego se ve acentuada puesto que ninguno de ellos es considerado en puestos de decisión en el MINVU.

Este cambio en la proposición definitiva del Programa de Gobierno de Bachelet representa un punto de inflexión en la genealogía del PQMB, que pone en evidencia una fuerte dimensión política en su gestación. Las negociaciones entre el bloc PS-PPD y la Democracia Cristiana (DC) y las ideologías que estos partidos movilizan, en particular respecto del rol del mercado y del Estado, transforman el trabajo de la *Comisión de Gestión Urbana*, compuesta en su mayoría de socialistas, simpatizantes e independientes de izquierda, en una propuesta a cargo del economista independiente Andrés Velasco, representando valores liberales progresistas, caracterizados por la defensa del modelo de mercado, valores que, si bien no excluyen al Estado como ente de regulación económica, lo supeditan a un rol bastante menor.

Por otro lado, estos dos grupos –*Comisión de Gestión Urbana*, de tendencia socialista, y equipo programático de la campaña de Bachelet, compuesto por liberales progresistas y DC– son también descritos como “auto-flagelantes” y “auto-complacientes” respecto de sus discursos frente a los efectos de la política habitacional de reducción del déficit:

Urban Management Commission about the lack of attention given to the proposals they developed after months of work and the fact that none of them were chosen to occupy decision-making positions at MINVU.

This change in the final version of the Government Program represents a turning point within the genealogy of the PQMB initiative, revealing a strong political influence during its conception stage. Negotiations between the PS-PPD alliance and the Christian Democratic Party (DC) and the ideologies mobilized by these groups, especially when referring to the role of the market and the state, transformed the work conducted by the Urban Management Commission –which was mainly composed of socialists and left-wing supporters and independent actors. Led by independent economist Andrés Velasco, this proposal represented liberal progressive values characterized by the protection of the market model. However, while not excluding it as an economic regulatory agent, these values reduced the role of the state in this matter.

On the other hand, these two groups –the socialist Urban Management Commission and Bachelet’s program team, which was composed of progressive liberals and DC members– were also described as “flagellants” and “complacent” about their discourses on the effects of housing policies and the reduction of the housing deficit: while the first acknowledged

los primeros reconocen el logro de tal disminución pero a un precio muy elevado, destacando la grave crisis de calidad; los segundos, destacan el éxito de la política habitacional y, si se reconoce alguna deficiencia, se argumenta como una etapa inevitable, puesto que era lo que debía hacerse frente a la alta demanda por vivienda, aduciendo que una vez resuelta la urgencia era posible asumir la calidad y mayores estándares como nuevos objetivos.

De este modo, ante las propuestas de cambios más estructurales del grupo de tendencia socialista, la corriente más convencional de la Concertación termina por imponerse. Una de las razones identificadas por esta investigación fueron las presiones e intimidaciones por parte de la derecha, quienes hablaban de la amenaza de “un nuevo Allende”, creando una imagen de Bachelet como una presidenta que vendría a aumentar los impuestos y a desestabilizar la economía y el gasto público. Esa es la razón por la cual Andrés Velasco y Alejandro Foxley compartieran el rol de “calmar los ánimos” del empresariado chileno:

“El Director Programático del comando de Michelle Bachelet, el economista Alejandro Foxley, dijo que las condiciones políticas que posee la abanderada oficialista ‘son infinitamente más seguras’ que las de su contrincante” (“Alejandro Foxley”, 2005).

Luego, a fines de diciembre del año 2005, Bachelet anuncia 36 medidas prioritarias en su Plan para los primeros 100 días de su eventual gobierno, siendo la medida 30 la dedicada a barrios. A pesar

the costly achievement of such a goal, highlighting a serious crisis of quality, the second celebrated the success of housing policies, justifying any flaw as an inevitable event as there were no other options available to meet the increasing housing demand, adding that once this need was satisfied it would be possible to pursue better quality standards as new objectives.

In this context marked by the implementation of structural changes suggested by a socialist group, the more traditional faction of the Coalition ended up being dominant. One of the reasons identified by this research refers to pressure and intimidation from right-wing actors who talked about the emergence of a “new Allende”, depicting Bachelet as a president that would increase taxes, thus destabilizing the economy and public expenditure. This is the reason why Andrés Velasco and Alejandro Foxley shared the role of “lightening the mood” of Chilean real estate businessmen:

“The Program Director of Bachelet’s command, economist Alejandro Foxley, said that the political conditions of the ruling party candidate are ‘infinitely safer’ than that of the opponent” (“Alejandro Foxley”, 2005.)

By the end of December 2005, Bachelet announced 36 priority measures to be implemented during the first 100 days of her eventual administration, among them the 30th measure focused on neighborhoods. Despite difficulties, the neighborhood program was

de las dificultades, el programa de barrios estaba ya dentro de las prioridades de la candidata, aunque con un rostro bastante más tímido e impreciso. Apoyar el diagnóstico de “Los con Techo” y la “deuda” del Estado con el stock de viviendas sociales existente era políticamente imposible en ese momento, pues tal autocrítica implicaba debilitar aún más a la Concertación, la cual estaba pasando por una grave crisis de apoyo.

“Medida 30. Iniciaremos un amplio programa de intervención urbana, identificando 200 barrios a mejorar en todo Chile. Se beneficiarán barrios de Santiago como El Volcán (Puente Alto), Santa Adriana (La Florida) o la Villa Portales (Quinta Normal); de Concepción barrios como Boca Sur (Gran Concepción) o Pedro de Valdivia Bajo (Gran Concepción); y de Valparaíso barrios como Placilla o Rodelillo (Valparaíso)” (Plan de 36 medidas para los primeros 100 días de gobierno de Michelle Bachelet).

Estos barrios mencionados como ejemplos revelan la imprecisión e improvisación en su selección. Incluso se cometen errores en las comunas a las cuales pertenecen algunos de los barrios (la Villa Portales pertenece a la comuna de Estación Central; la población Santa Adriana a la comuna de Lo Espejo). Al redactar esta medida 30, los encargados no sabían bien cuál sería el marco del programa, existiendo diversas demandas: vulnerabilidad social y material, segregación, conflicto, delincuencia, etc. No había aún un diagnóstico ni se sabía cómo debía diseñarse un programa de barrios o

included as a priority within the candidate’s agenda, though less dynamic and imprecise. Supporting Los con Techo and settling the state’s housing “debt” was politically impossible since acknowledging these flaws would further weaken the Coalition, which was then facing a severe political crisis.

“Measure No 30. We will launch a comprehensive urban intervention program in 200 neighborhoods throughout Chile. This program will benefit neighborhoods located in Santiago such as El Volcán (Puente Alto), Santa Adriana (La Florida) or Villa Portales (Quinta Normal); Concepción, such as Boca Sur (Greater Concepción) or Pedro de Valdivia Bajo (Greater Concepción); and Valparaíso, such as Placilla or Rodelillo (Valparaíso)” (Plan outlining 36 measures to be implemented during Bachelet’s first 100 days of administration.)

The listing of these neighborhoods reveals the presence of imprecise and improvised selection criteria. There are even mistakes when referring to the municipalities these neighborhoods belong (Villa Portales is located in Estación Central and Santa Adriana is located in Lo Espejo.) When drafting this measure, those in charge of the initiative had no information about the program framework as there were different demands: social and material vulnerability, segregation, conflicts, crime, etc. Likewise, there were no preliminary diagnoses and guidelines on how to develop a neighborhood program or information about the availability of resources to conduct such an initiative. This is

con cuántos recursos se dispondría. Por ello se le propone un criterio amplio a la candidata: vulnerabilidad social y deterioro físico (entrevista personal a Luis Eduardo Bresciani, 5 de septiembre de 2011).

A pesar de las imprecisiones y del poco tiempo para incluir al programa de barrios como medida prioritaria, el criterio de “vulnerabilidad” le agrega un atractivo adicional al del estilo de “gobierno ciudadano” mencionado más arriba. La “vulnerabilidad” estaba también en línea con el enfoque de políticas sociales de Bachelet, quien pretendía evolucionar desde un modelo de satisfacción de necesidades hacia un enfoque de derechos, protegiendo no solo a la población pobre sino ampliando el sistema hacia uno de protección social, que posteriormente se institucionaliza como la Red Protege. La medida 30 pasa entonces a ser no solo una iniciativa urbana relacionada con el MINVU sino parte de una medida presidencial.

De este modo, aquel “barrio segregado” trabajado por la *Comisión de Gestión Urbana* durante los *Diálogos Ciudadanos*, se transforma en “barrio vulnerable” cuando pasa a formar parte del plan de trabajo de la presidenta. Desde el punto de vista del modelo de análisis de la acción pública de Lascoumes y Le Galès (2012), si bien los *Diálogos Ciudadanos* fueron el marco de acción que orientó las interacciones entre los diferentes actores durante la campaña presidencial de Bachelet, la medida 30 fue la norma que finalmente determina el proceso de formulación e instalación del PQMB en el MINVU. La

why the presidential candidate was given broad criteria for action: social vulnerability and physical deterioration (interview with Luis Eduardo Bresciani, September 5, 2011.)

Despite imprecisions and tight deadlines for including the neighborhood program as a priority measure, the “vulnerability” criterion added an extra appeal to the “citizens government” concept discussed above. The “vulnerability” issue was also in line with Bachelet’s social political approach as it was intended to evolve from a model based on the satisfaction of needs to a right-based approach, protecting not only poor people but also expanding the then current system to a social protection network that was eventually institutionalized as Red Protege. This measure went from being a MINVU-related urban initiative to become part of presidential action.

In this way, the “segregated neighborhoods” explored by the Urban Management Commission during Civil Dialogues became “vulnerable neighborhoods” once included into the presidential work plan. From a perspective based on the public action analysis model developed by Lascoumes and Le Galès (2012), while Civil Dialogues guided the interactions among different actors during Bachelet’s presidential campaign, measure No 30 defined the process of formulation and implementation of the PQMB initiative within MINVU. Figure 1 shows the

Figura 1 muestra el proceso político de gestación del PQMB según el modelo de análisis de la acción pública de estos autores.

EL TÉRMINO “INTEGRACIÓN SOCIAL (URBANA)”: CONCEPTUALIZACIONES Y PROCESO DE ADOPCIÓN DEL CONCEPTO DEFINITIVO EN EL PQMB 2006-2010

Uno de los conceptos motores del PQMB es el de integración social, el cual incluso era parte del título de la *Nueva Política Habitacional de Mejora-miento de la Calidad y la Integración Social* de la cual el programa formaba parte. Este término se encontraba presente en distintos documentos y medios: el Programa de Gobierno de Bachelet, la propuesta de la *Comisión de Gestión Urbana*, diversos documentos de descripción del PQMB (MINVU, s.f., 2007, 2008), así como en las entrevistas realizadas a los informantes clave.

Si bien el término de integración social se utilizaba ampliamente, existe un consenso respecto a su falta de delimitación, identificándose cuatro acepciones: (i) mezcla social de clases sociales en un territorio; (ii) integración de barrios excluidos al resto de la ciudad; (iii) acceso a bienes y servicios por parte de territorios desprovistos de estos; y (iv) mejoramiento de las relaciones de vecindad y animación de relaciones sociales al interior del barrio.

political process behind the conception of the PQMB initiative according to the public action analysis model.

“(URBAN) SOCIAL INTEGRATION”: CONCEPTUALIZATIONS AND ADOPTION OF THE DEFINITIVE CONCEPT WITHIN THE PQMB INITIATIVE, 2006-2010

Social integration is one of the driving forces of the PQMB initiative, which was even referred to in New Housing Policy on Quality Improvement and Social Integration, the title of the urban policy containing this initiative. This term was mentioned in different documents and press releases: Bachelet’s government program, the proposal made by the Urban Management Commission, documents describing the PQMB initiative and during interviews with key informants.

Though the term social integration is broadly used, there is consensus on its lack of definition as it refers to four different concepts: (i) mixing of social groups within a territory; (ii) inclusion of segregated neighborhoods into the city; (iii) access to goods and services in territories deprived from these items and activities; and (iv) improvement of neighborhood relations and promotion of social relationships within neighborhoods.

De estas cuatro acepciones finalmente prevalecen las dos últimas, las cuales asocian la integración social con un mejoramiento de las relaciones vecinales y con un mejor acceso a bienes y servicios. Es decir, la dimensión urbana presente en la definición de “integración del barrio al resto de la ciudad”, no es abordada, observándose un acento en lo social. Ello se debe a la preponderancia de la participación ciudadana en el estilo de gobierno impulsado por Bachelet, al predominio del enfoque de los científicos sociales que instalan el programa en el MINVU, así como también, a la poca factibilidad de implementar un enfoque de integración social urbana de mayor escala en un gobierno que por primera vez duraría cuatro años.

La “regeneración urbana” o integración de barrios a la ciudad, estaba asociada a grandes proyectos urbanos, enfoque propio de arquitectos, vinculado además al estilo político de Ricardo Lagos, presidente anterior del cual Bachelet debía distinguirse. Por su parte, la “recuperación de barrios” se asociaba con el mejoramiento de las relaciones sociales producida gracias al proceso de mejoramiento físico de espacios públicos, perspectiva propia de los científicos sociales.

“El equipo de dirección del programa consideraba que se trataba de una oportunidad única de crear un programa con mucha participación de los habitantes, y que, si trabajaban separados de la lógica de la participación y del gobierno de los ciudadanos, se corría el riesgo de generar un programa más bien de

The last two definitions prevail over the rest of examples as they associate social integration with the improvement of neighborhood relations and better access to goods and services. In other words, the urban dimension embedded in the definition of “inclusion of neighborhoods into the city” is not addressed, thus revealing social emphasis. This is due to the dominant role of citizen participation within the governmental style promoted by Michelle Bachelet, the prevalence of the approaches developed by the social scientists that set up this program in MINVU and the impracticability of implementing a greater socio-urban approach during a four-year administration.

The “urban regeneration” concept or inclusion of neighborhoods in the city referred to the development of large urban projects –an approach common to architects– and was associated with former president Ricardo Lagos; this represented an issue for Bachelet as she aimed to differentiate herself from this figure. Likewise, the “neighborhood recovery” concept was related to the improvement of social relationships as the result of the physical improvement of public spaces –an approach common to social scientists.

“The executive team thought it was a unique opportunity to create a program based on massive citizen engagement and if they ignored principles such as participation and civil government the result would be the emergence of an urban recovery program with little room for participation” (interview with Paulina Saball, August 2, 2011.)

regeneración urbana, pero no suficientemente participativo” (entrevista personal a Paulina Saball, 2 de agosto del 2011).

De este modo, el enfrentamiento entre ambos conceptos tuvo no solo una connotación política, sino también disciplinar. Por un lado, los arquitectos –así como también algunos sociólogos urbanos– criticaban la lógica asistencialista y la falta de una visión estratégica del trabajo de gestión social del PQMB, en especial de los trabajadores sociales. Estos eran vistos como profesionales con propuestas limitadas en cuanto al fortalecimiento de organizaciones comunitarias, a la instalación de capacidades o de formación de líderes, enfocados más bien en entregar beneficios y en realizar talleres de actividades diversas, sin una conciencia de que el problema de los barrios es más bien estructural.

Por otro lado, los “sociales” (como se les llama coloquialmente a los profesionales de las ciencias sociales) criticaban la manera en que los arquitectos enfrentaban los territorios, autodefiniéndose como expertos con la capacidad de tomar las mejores decisiones, que saben lo que se debe hacer, que sus diseños resolverán los problemas identificados y que piensan que las opiniones de los habitantes y los procesos participativos implican más bien un retraso en los plazos de los proyectos, un incremento en los costos, etc.

La visión de una integración social al interior de los barrios prevalece por sobre la integración social

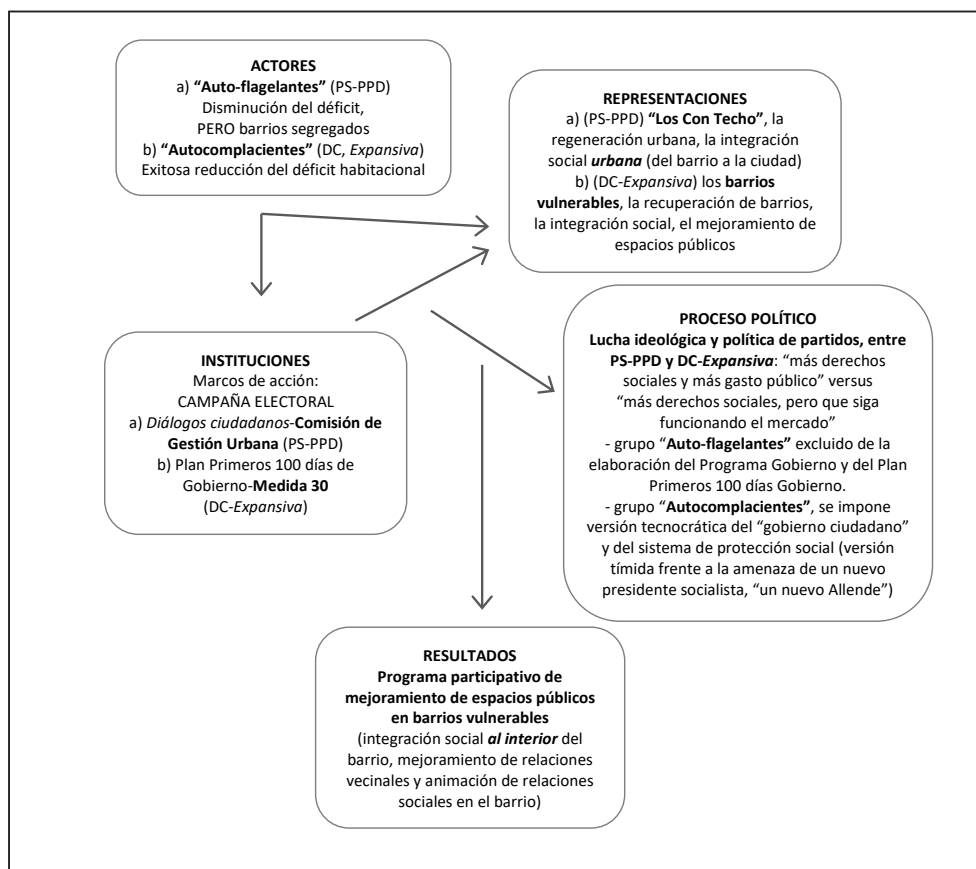
In this way, the conflict between these two concepts had not only a political dimension but as was also disciplinary. On the one hand, architects –and some urban sociologists– questioned the welfare-oriented approach and the lack of a strategic vision on social management within the PQMB initiative, leveling criticism at social workers. These experts were seen as professionals who offered limited proposals when it came to strengthening community organizations, building capacities and leadership development as they were more focused on providing benefits and conducting different types of workshops, without awareness that the issue of the neighborhoods was of a structural nature.

On the other hand, the “socials” (informal name given to social science experts) criticized how architects approached these territories, referring to themselves as experts with better decision-making capacities, who know what to do, and that their designs will resolve any identified issue. They also think that the opinion of people and participatory processes involve delays in the delivery of projects, increase in costs, etc.

By the time the PQMB initiative was implemented, the vision of social integration within neighborhoods had prevailed over urban social integration in the city. This means that the participatory approach absorbed a more comprehensive territorial vision from the program. Further interventions would

FIGURA 1. ANÁLISIS DE LA ACCIÓN PÚBLICA EN TORNO AL PROCESO POLÍTICO DE GESTACIÓN DEL PQMB SEGÚN EL MODELO DE LASCOUMES Y LE GALÈS (2012).

FIGURE 1. ANALYSIS OF PUBLIC ACTIONS WITHIN THE CONTEXT OF THE POLITICAL PROCESS BEHIND THE FORMULATION OF THE PQMB INITIATIVE ACCORDING TO THE MODEL DEVELOPED BY LASCOUMES AND LE GALÈS (2012)



urbana o del barrio al resto de la ciudad al momento de la instalación del PQMB. Ello significa que el enfoque participativo termina por absorber una visión territorial más amplia del programa. Las intervenciones posteriores serían las de un programa participativo de mejoramiento de espacios públicos, más que obras y proyectos urbanos que permitieran su conectividad con el resto de la comuna y la ciudad, en términos de transporte, movilidad peatonal, entre otros.

Este análisis es aún más relevante si se considera que la perspectiva de integración social preva- ciente en esta primera generación del PQMB, se ha mantenido hasta hoy, estando presente en políticas urbanas más recientes como la Política Nacional de Desarrollo Urbano, la propuesta de una Política de Suelo del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano o el Proyecto de Ley de Integración Social.

LA FIGURA DEL CONTRATO DE BARRIO Y LA CIRCULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En línea con el enfoque cognitivo que analiza las representaciones que dan sentido a las prácticas de los decisores, esta investigación aborda una serie de inspiraciones tras la formulación del PQMB. En el contexto nacional, destacan el proyecto Ribera Norte de Concepción y la rehabilitación de la población Los Quillayes de la comuna de La Florida; y desde el ámbito internacional, la figura del

reflect characteristics of a participatory program aimed to improve public spaces rather than the development of urban works and projects intended to connect neighborhoods with the rest of the municipality and the city in terms of transport, pedestrian mobility, amongst others.

This analysis becomes even more important when considering that the social integration approach prevailing during the first stage of the PQMB initiative is still being used today in urban policies such as the National Policy on Urban Development, the Land Policy proposed by the National Council for Urban Development or the Draft Law on Social Integration.

THE NEIGHBORHOOD CONTRACT AND THE EXCHANGE OF PUBLIC POLICIES

In line with the cognitive focus approach that analyzes the representations that lend meaning to the practices of decision-making agents, this research explores different sources of inspiration behind the formulation of the PQMB initiative. At the local level it is worth mentioning the Ribera Norte project implemented in Concepción and the rehabilitation of Los Quillayes in the municipality of La Florida; and from the international sphere, the Neighborhood Contract implemented in Belgium, the neighborhood improvement act passed in Catalonia, the neighborhood rehabilitation model

Contrato de Barrio de Bélgica, la ley de mejoramiento de barrios de Catalunya, el modelo de rehabilitación de barrios de la Junta de Andalucía y el programa Ciudad Social de Alemania.

La circulación de experiencias se realiza a través de profesionales del equipo del PQMB, en particular del nivel central del MINVU y de la SEREMI Región Metropolitana, quienes de alguna manera habían participado en ellas y que las pusieron en la mesa al momento de diseñar el PQMB. Las instancias a través de las cuales circulan estas experiencias son principalmente estudios de postgrado o estadías de trabajo en el extranjero, programas de colaboración entre gobiernos, seminarios, etc. Los profesionales toman elementos de estas experiencias, bajo la forma de ideas, normas institucionales, conceptualizaciones, etc., adoptándolas a las necesidades del programa.

Un ejemplo es el Contrato de Barrio belga, idea inicial “importada” por el arquitecto Genaro Cuadros, funcionario del primer equipo del programa MINVU nivel central, modelo que había aprendido durante sus estudios de postgrado en ese país. El contrato belga era firmado entre la Región de Bruselas-Capital y la comuna, la cual debía recoger y evaluar las opiniones de habitantes y asociaciones de la sociedad civil, respecto de las acciones prioritarias a realizar en el territorio. El contrato comprendía, entre otros, la creación o renovación de viviendas y de infraestructura de proximidad

implemented by the Government of Andalusia, and the Social City program developed in Germany, amongst others.

The exchange of experiences was made by experts at the central level of MINVU and the Regional Secretariat for the Metropolitan Region involved in the PQMB initiative that took part in the above projects and suggested them as examples when designing this plan. These experiences were acquired when relevant actors pursued post-graduate studies or worked abroad or participated in government collaboration programs, seminars, etc. Experts drew different elements from these events in the form of ideas, institutional regulations or conceptualizations and tailored them according to the needs of the program.

An example is the Neighborhood Contract implemented in Belgium, an idea “brought” by architect Genaro Cuadros, member of the first team at the central level of MINVU, when pursuing post-graduate studies in that country. The Belgian contract was signed by the Brussels-Capital Region and the local municipality, which was in charge of collecting and assessing the opinions of residents and civil society associations about the priority actions that should be implemented in the area. This contract involved, amongst others, the construction or renovation of dwellings and local infrastructure (community amenities and services);

(equipamiento comunitario y servicios); el mejoramiento del espacio público y de las áreas verdes; y el desarrollo de proyectos económicos y sociales (acciones para la formación profesional, promoción de la participación activa de los habitantes, creación de puestos de trabajo para cesantes, incentivos para la instalación de empresas privadas en esos territorios, etc.).

Una de las mutaciones más relevantes de esta idea “importada” es que inicialmente recibe el nombre de “Contrato de Confianza” en el PQMB, debiendo ser firmado por el Estado, el gobierno local y los habitantes representados por el Consejo Vecinal de Desarrollo (CVD). El modelo de contrato belga es apropiado al contexto chileno, intentando responder a la desconfianza de los habitantes frente a los procesos de participación ciudadana implementados por el Estado, luego de diversas expectativas no cumplidas por gobiernos anteriores. El Contrato de Barrio y el CVD fueron los dispositivos más importantes propuestos en este sentido, pues implicaban otorgar un poder a los habitantes, teniendo además una legitimidad legal. El contrato belga, en cambio, buscaba promover la cohesión social entre los ciudadanos de zonas desfavorecidas y los de zonas privilegiadas.

Mientras el contrato belga era instrumento de una política de renovación urbana que intentaba intervenir barrios marcados por fuertes desigualdades sociales, el contrato de confianza chileno era,

the improvement of public spaces and green areas; and the development of economic and social projects (professional training, promotion of active citizen participation, creation of jobs for unemployed people, incentives to encourage companies to locate in the area, etc.).

One of the most important changes to this “imported” idea was the renaming of its original name as “Contract of Confidence”, which was signed by the state, the local government and the Neighborhood Development Council (CVD.) The Belgian contract model was adapted to the Chilean context in order to counter the loss of confidence among people about the citizen participation processes implemented by the state, which inherited a series of unmet issues from previous administrations. The neighborhood program and the CVD were the most important elements in this regard as they granted power and legal legitimacy to people. The Belgian contract, in contrast, aimed to promote social cohesion among citizens from deprived and privileged areas.

While the Belgian contract was an instrument associated with an urban renovation policy intended to operate in socially unequal neighborhoods, the Chilean confidence contract and the CVD were instruments of an improvement program containing three objectives: a political goal, which aimed to build confidence among citizens; a participatory goal intended to support the intervention model; and a

junto con el CVD, un instrumento de un programa de mejoramiento de barrios que tenía un triple objetivo: uno político, buscando generar confianza en la ciudadanía; uno participativo, apoyando al modelo de intervención con los habitantes; y uno de gestión, estableciendo legalmente un modelo de funcionamiento a partir de los planes de gestión de obras y social, dándole especial importancia al control social o colaboración por parte de los habitantes en la fiscalización de obras durante su construcción.

En síntesis, la forma en la que se incorpora la figura del Contrato de Barrio en el PQMB ejemplifica la naturaleza aleatoria de su proceso de formulación, en la que un actor que se desempeña por un corto periodo en un puesto de decisión sobre el diseño del programa logra adaptar una idea proveniente de su experiencia internacional, la cual es posteriormente reapropiada en múltiples instancias.

Conclusiones

La genealogía del PQMB está asociada a un proceso de convergencia de varios factores. Primero, un grupo político –que interpela al Estado y a su política habitacional– que se inserta en un marco de acción que le permite instalar el tema. La *Comisión de Gestión Urbana* representa un conjunto organizado de actores en el marco de los *Díálogos Ciudadanos* de la campaña presidencial de

management goal designed to lay the legal basis for the implementation of an operating model based on social and works management plans with particular emphasis on social control or collaboration among citizens, who were allowed to monitor construction projects.

In summary, the inclusion of the Neighborhood Contract into the PQMB initiative reveals the random nature of its formulation process, where an actor who has worked in these programs for a short period takes a position of decision making in the design of the project adapting ideas learnt abroad, which are then further reappropriated in multiple ways.

Conclusions

The genealogy of the PQMB initiative is associated with a process marked by the convergence of different factors. Firstly, there is a political group –which leveled criticism at the state and its housing policy– that becomes involved in a framework of action that permits it to discuss the issue. The Urban Management Commission, an organized group of actors that emerged as part of Civil Dialogues during Bachelet’s presidential campaign, proposed that neighborhoods should become an intervention unit despite failing to include the issue of segregated neighborhoods or Los con Techo in the program. Secondly, there is the emergence of

Bachelet, quienes levantan al barrio como unidad de intervención, a pesar de no lograr instalar en la agenda el problema de los barrios segregados o “Los Con Techo”, como contemplaba su propuesta. Un segundo factor es la aparición de un actor político con poder suficiente para incluir un programa barrial en la agenda: Bachelet ve en los barrios un atractivo indiscutible tanto para su campaña política como para su proyecto de gobierno, estando en completa armonía con su idea de “gobierno de los ciudadanos”, decidiendo incluirlos en su plan de medidas prioritarias. Finalmente, un tercer factor que converge es la oportunidad que otorga el contexto y que logra darle legitimidad a un programa de barrios: la crisis de calidad del stock de viviendas sociales existente, la falta de calidad de vida en general en nuestras urbes y el hecho de que el déficit habitacional estuviese ya “controlado”.

Sin embargo, la gestación y formulación del PQMB no termina en un primer momento, sino que continúa con diversas reformulaciones posteriores, en las cuales se modifican orientaciones, criterios, objetivos, etc. El enfoque genealógico cobra sentido aquí, pues mantiene la idea de un pasado plural, de un origen dinámico, no único. Este artículo, no obstante, aborda un primer momento de su formulación, centrándose en las condiciones de su surgimiento. El análisis de etapas posteriores, como la instalación del programa en el MINVU y su implementación en los territorios, permite observar la acción pública en toda su complejidad, poniendo en tensión aquello

an actor with the political capacity to include a neighborhood program into the agenda: Michelle Bachelet regarded neighborhoods as an appealing element that would benefit her political campaign and government project as they were in line with her “citizen government” approach, and therefore became part of the priority action plan. Finally, the then current context offered a window of opportunity for legitimizing this neighborhood program: the quality crisis of social housing, the lack of well-being in cities and the housing deficit, which was allegedly “under control.”

However, the conception and formulation of the PQMB was not concluded in this moment but continued through further modifications in terms of orientation, criteria, objectives, etc. This is when the genealogical approach becomes meaningful as it suggests the idea of a plural past and the presence of a dynamic origin. Yet, this paper addresses the genesis of its conception by focusing on the conditions behind the emergence of the program. The analysis of further stages, such as the moment this initiative was sent to MINVU and its implementation in different territories, allows the observation of the complexity of public actions, contrasting planned measures with actual actions and introducing the vision and practices of decision-making agents and residents who shaped the nature of this program (the analysis of this issue is available in the final version of the doctoral thesis that served as the basis for the elaboration of this paper.)

que es planificado con lo que realmente ocurre en terreno, además de introducir las visiones y prácticas de actores que inciden también en la naturaleza del programa, como lo son los ejecutores y los habitantes (un análisis de este tipo se encuentra en el manuscrito final de la tesis doctoral en la cual se basa este artículo).

Si bien Lascoumes y Le Galès en su sociología de la acción pública plantean la etapa de implementación como el principal analizador de la acción pública, los resultados sobre la gestación y formulación del PQMB corroboran las tres rupturas que argumentan la distinción entre política pública y acción pública. Primero, la renuncia al supuesto voluntarismo de un Estado todopoderoso que puede resolver un problema a través de una política pública. Lo que se observa en cambio son intervenciones repetitivas con efectos poco claros respecto del propósito planteado por el programa, que muestran la incapacidad de un sector del Estado a responder a una problemática en toda su complejidad. En efecto, el problema o diagnóstico inicial tras el PQMB parecía estar claro: los barrios segregados, “Los con Techo” y el respeto por el trabajo de Alfredo Rodríguez era transversal pero políticamente imposible en un primer momento. Ello determina que el foco de intervención sea otro (el mejoramiento de espacios públicos); por ende, el problema original que gatilla el nacimiento del PQMB quedó sin ser abordado. Ello está en línea con la evaluación final del programa (MINVU,

Though Lascoumes and Le Galès regard the implementation stage as the main gauge to analyze public actions, the results from the study of the conception and formulation of the PQMB initiative corroborates the three ruptures that emerge when distinguishing public policy from public action. First, the retreat of the so-called voluntarist approach on the part of an all-powerful state that can resolve issues through the implementation of public policies. The result is the emergence of continuous interventions with unclear effects about the purpose of the program, revealing the inability of certain areas within the state to address a problem in all its complexity. In fact, the problem or initial diagnostic of PQMB appeared to be clear: segregation of neighborhoods; problems of Los con Techo and the widespread respect for the work conducted by Alfredo Rodríguez, the tackling of these problems was politically unfeasible. As a result, the focus of intervention shifted to the improvement of public spaces, meaning that the original problem that triggered the emergence of the PQMB initiative was left unaddressed. This is in line with final evaluation of the program (MINVU, 2017), which states that the different complexities observed within territories reveal the multiple nature of the neighborhood issue, thus requiring multi-sectoral actions and strategies.

A second rupture is associated with the apparent homogeneous and unbiased role of the state. The

2017), respecto de que las complejidades observadas en los territorios ponen de manifiesto que las problemáticas de los barrios son multicausales y, por ende, requieren de acciones y estrategias multisectoriales.

Una segunda ruptura es la aparente unicidad del Estado, como si fuese un ente homogéneo e imparcial. La genealogía del PQMB hace evidente la heterogeneidad de grupos profesionales y de interés, así como la fragmentación en torno a los procesos de toma de decisión. Ejemplos de ello son las diferencias, no solo de enfoque, sino también de poder de decisión, entre la *Comisión de Gestión Urbana* y el equipo programático de la campaña de Bachelet, y posteriormente, entre los profesionales arquitectos y científicos sociales en el MINVU.

Finalmente, una tercera renuncia refiere al “fetichismo de la decisión racional” (Lascoumes y Le Galès, 2012, p. 18) o la creencia de que el Estado actúa en perfecto conocimiento de causa, proyectando la imagen de un decidor con la información necesaria sobre “el problema” a resolver, que basa sus decisiones según criterios de eficiencia y eficacia, y que trabaja en la definición precisa de objetivos, identificación de medios y control de resultados. Lo que se observa, sin embargo, es un proceso de acción colectiva o la imagen de un sistema desordenado de actores, quienes tienen diferentes representaciones del problema a resolver, y

genealogy of the PQMB initiative clearly reveals the heterogeneity of professional teams and groups of interest and the divisions that emerged during decision-making processes. Examples are the differences in terms of approach and decision power between the Urban Management Commission and the program team in charge of Bachelet's campaign and the disagreements between architects and social scientists at MINVU.

Finally, a third rupture refers to the “rational decision fetishism” approach (Lascoumes and Le Galès, 2012, p. 18), or the belief that the state makes informed decisions, thus emerging as a decision-making agent with full knowledge about “problems” in need of solution that operates according to criteria of efficiency and effectiveness and works based on the precise definition of objectives, identification of available means and monitoring of results. However, what is observed is the presence of a collective-based action process or a disorganized system whose members have different representations about issues in need of solution, acting according to political or interest-based criteria rather than efficiency and effectiveness philosophies.

In fact, the operation of public actions within the context of the PQMB initiative reveals itself as a practice of power that is intrinsically linked to the dominating approaches of decision-making

que se movilizan, más que por lógicas de eficiencia y eficacia, por criterios políticos o intereses.

En efecto, la acción pública en torno al PQMB se muestra como una práctica de poder, inseparable de los temas de dominación de quienes detentan la autoridad en la toma de decisiones. Levantar información sobre el proceso político de su gestación fue bastante más difícil que investigar sobre el concepto de integración social. Este último podía encontrarse en documentos institucionales y ser preguntado sin mayores dificultades en las entrevistas. Sin embargo, fue muy difícil hablar de “política de la política pública”. Solo algunos interlocutores se atrevían a hablar sobre partidos, cuotas de poder, reparticiones de ministerios, negociaciones y tomas de decisiones según intereses partidistas. En general, los entrevistados hablan a partir de términos conceptuales, desde principios e ideales, es decir, en calidad de expertos. Ello hizo bastante más difícil la construcción de este relato político, el que puede evidentemente someterse a cuestionamientos.

Ligado a este último punto, es posible afirmar que las realidades de decidores y habitantes están bastante alejadas una de la otra. Aquellos que elaboran el programa carecen de un contacto más cercano y regular con los habitantes y sus territorios, visitando muy poco los barrios a intervenir, si se considera el peso de sus decisiones. Se mencionan diversas actividades que aportan al proceso de formulación del programa, como, por ejemplo,

authorities. Compiling information about the political process behind the conception of this program was more difficult than exploring the social integration concept as this notion was found in different institutional documents and was easily discussed during interviews. However, difficulties emerged when it came to talk about the “political dimension underlying public policies.” Only a few respondents gave opinions about political parties, distribution of power, appointments at ministerial level, negotiations and the influence of party interests on decision-making processes. In general terms, respondents expressed themselves in conceptual terms according to different principles and ideas, that is to say, in their capacity of experts. The latter created difficulties in the elaboration of a political narrative, which can of course be called into question.

In relation to this final point, it is possible to maintain that the realities of decision-making agents and residents are completely unrelated to each other. Those in charge of the elaboration of the program have no regular contact with residents and their territories, making few visits to neighborhoods undergoing intervention processes, this is important when considering the significance of their decisions. There are also different activities that contributed to the formulation of the program such as the exchange of experiences at academic level and among experts from national and international organizations,

diversas instancias de intercambio con el mundo académico y expertos de organizaciones nacionales e internacionales, seminarios, conferencias, visitas, paneles o comités formados con este fin. En este sentido, esta investigación plantea una crítica a la formulación elitista del programa y al “conocimiento experto” en el cual se basa, abogando por la necesidad de considerar los saberes de los habitantes en la concepción inicial de programas de intervención territorial. Esto implica abordar los territorios a partir de nuevos enfoques como el de conocimiento urbano situado (Jirón, Imilan, Lange, y Mansilla, 2017) y de asumir nuevos espacios de participación ciudadana en políticas públicas, en donde se reconozca que su formulación no está exenta de valores y que los “expertos” no son más que otra opinión en el crisol de actores de una acción pública urbana.

participation in seminars, conferences, visits, discussion panels or committees created for this purpose. In this sense, this research criticizes the elitist formulation of the program and the “expert knowledge” upon which this initiative is based, advocating the need for considering the expertise of residents in the initial conception of territorial intervention programs. The latter implies addressing territories from new perspectives such as the situated urban knowledge approach (Jirón, Imilan, Lange and Mansilla, 2017) and creating new spaces for citizen participation within the context of public policies and thus acknowledge that the formulation of initiatives is not exempted from values and the contribution of “experts” is one of the many voices within the universe of actors involved in urban public actions.

Referencias bibliográficas

- Alejandro Foxley: "Bachelet tiene condiciones infinitamente más seguras para gobernar" (2005, 28 de diciembre). *EMOL*. Recuperado de <https://www.emol.com/noticias/nacional/2005/12/28/206123/alejandro-foxley-bachelet-tiene-condiciones-infinitamente-mas-seguras-para-gobernar.html>
- Alvarado, L., Díaz, R., Morales, R., Piga, J., Reyes, M., Rodríguez, A., ... State, B. (2005). *Por el derecho a vivir mejor: ciudades y barrios democráticos*. Comisión de Gestión Urbana de los Diálogos Ciudadanos de la Campaña Presidencial de Michelle Bachelet.
- Asesorías para el Desarrollo. (2011). *El programa Quiero mi Barrio: algunos elementos para el aprendizaje de modelos de intervención local*.
- Bachelet presentó ejes de su programa presidencial y eslogan de campaña (2005, 27 de enero). *Cooperativa*. Recuperado de <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/bachelet-presento-ejes-de-su-programa-presidencial-y-eslogan-de-campana/2005-01-27/123324.html>
- Bastalich, W. (2009). Reading Foucault: Genealogy and social science research methodology and ethics. *Sociological Research Online*, 14(2), 1–10. doi:10.5153/sro.1905.
- Bevir, M. (2008). What is genealogy? *Journal of the Philosophy of History*, (2) 263–275. doi:10.1163/187226308X335958
- Bustos, C. (2012). *Capital social en barrios vulnerables: implicancias de los activos comunitarios en el programa recuperación de barrios*. (Tesis Magister en Desarrollo Urbano, sin publicar). Pontificia Universidad Católica, Santiago, Chile.
- Castillo, M. J., Forray, R., y Sepúlveda, C. (2008). Más allá de los resultados cuantitativos, los desafíos de la política de vivienda en Chile. *Revista Quórum*. (20), 14-29.
- Castillo, M. J. e Hidalgo, R. (Eds.). (2007). *1906–2006. Cien años de política de vivienda en Chile*. Santiago de Chile: UNAB.
- Decreto Supremo nro. 14. Reglamenta Programa Recuperación de Barrios, Santiago, Chile, 12 de abril de 2007. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=259926>.
- Delpuech, T. (2008). *Les analyses des transferts internationaux de politiques publiques: un état de l'art*. Paris: Centre d'études et de recherches internationales Sciences Po.
- Dolowitz, D. y Marsh, D. (2000). Learning from abroad, the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13(1), 5-23. doi:10.1111/0952-1895.00121
- Ducci, M. E. (1997). El lado oscuro de una política de vivienda exitosa. *EURE*, 23(69), 99-115. Recuperado de <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1164>
- Foucault, M. (1976). *The history of sexuality*. Penguin: London.

- Jirón, P. y Cortés, A. (2004). *Análisis de la política habitacional chilena y sus futuras orientaciones*. Santiago: Universidad de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Instituto de la Vivienda. Recuperado de: <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/118196>.
- Jirón, P., Imilan, W., Lange, C., y Mansilla, P. (2017). Situando el conocimiento urbano. El desafío actual por generar conocimiento relevante para los estudios urbanos contemporáneos. Presentado en XXXI Congreso ALAS 2017, Montevideo, Uruguay.
- Lascoumes, P. y Le Galès, P. (2005). *Gouverner par les instruments*. [Paris]: Les Presses de Sciences Po.
- Lascoumes, P. y Le Galès, P. (2012). *Sociologie de l'action publique* (2e éd.). Paris: Armand Colin. 128 p.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo [MINVU]. (s.f.). *Programa de Recuperación de Barrios, Lecciones aprendidas y buenas prácticas*. Santiago de Chile: Autor.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo [MINVU]. (2007). *Programa de Recuperación de Barrios, documento de trabajo*. Santiago de Chile: Secretaría Ejecutiva de Recuperación de Barrios.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo [MINVU]. (2008). *Programa Quiero mi Barrio, documento de Trabajo*. Santiago de Chile: Secretaría Ejecutiva de Recuperación de Barrios.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo [MINVU]. (2009). *Déficit urbano-habitacional: una mirada integral a la calidad de vida y el hábitat residencial en Chile*. Santiago de Chile: Autor.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo [MINVU]. (2010). *Informe final corregido. Recuperación de Barrios "Quiero mi Barrio"*. Recuperado de http://www.dipres.gob.cl/597/articles-141175_informe_final.pdf.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo [MINVU]. (2017). *Informe final de Evaluación. Evaluación Programas Gubernamentales (EPG) Programa Recuperación de Barrios*. Recuperado de http://www.dipres.gob.cl/597/articles-163123_informe_final.pdf
- Müller, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue Française de Science Politique*, 50(2), 189-208. Recuperado de: https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_2000_num_50_2_395464.
- Müller, P. (2005). Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue Française de Science Politique*, 55(1), 155-187. Recuperado de: <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2005-1-page-155.htm>.
- Rodríguez, A. y Sugranyes, A. (Eds.). (2005). *Los con Techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- Peck, J. y Theodore, N. (2010). Mobilizing policy: Models, methods, and mutations. *Geoforum*, 41(2), 169-174. doi:10.1016/j.geoforum.2010.01.002
- Roth, A. N. (2007). Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. *Revista Ciencia Política*, 2(3) 39-64.

- Roth, A. N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, (33), 67-91.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Tapia, V. (2013). El concepto de barrio y el problema de su delimitación: aportes de una aproximación cualitativa y etnográfica. *Bifurcaciones*, (12). Recuperado de: <http://www.bifurcaciones.cl/2013/03/el-concepto-de-barrio-y-el-problema-de-su-delimitacion/>
- SUR Profesionales Consultores. (2009). *Estudio seguimiento y análisis institucional del Programa Recuperación de Barrios. Informe Final*. Santiago de Chile.
- Tamboukou, M. (2003). Genealogy/ethnography: Finding the rhythm. En M. Tamboukou y S.J. Ball, (Eds.), *Dangerous encounters: Genealogy and ethnography* (pp. 195-216). New York, NY: Peter Lang.
- Tamboukou, M. (2014). Writing genealogies: an exploration of Foucault's strategies for doing research. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 20(2), 201-217. doi:10.1080/0159630990200202
- Temenos, C. y McCann, E. (2013). Geographies of policy mobilities. *Geography Compass*, 7(5), 344-357. doi:10.1111/gec3.12063
- Verdugo, J. M. (2014). *Análisis y propuesta de inclusión de la dimensión ambiental en la política y programa de recuperación de barrios del MINVU. Caso de estudio: Programa Piloto "Quiero mi Barrio"*. (Tesis Magíster en Urbanismo, Universidad de Chile, Santiago, Chile). Recuperado de: <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/130323>.
- Zapata, I. y Arias, G. (2008). Impactos urbanos del programa regeneración de barrio, algunas orientaciones claves para la gestión futura. *Revista INVI*, 23(63), 19-51. Recuperado de: <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/442/413>.



