

Participación Ciudadana en el proceso de elaboración y aprobación del Plan Regulador Comunal. El caso de la Comuna de Cerro Navia, Area Metropolitana de Santiago, Chile.

Resumen

La presente ponencia se basa en la investigación en curso “Participación Ciudadana en Planificación Urbana Local, en el contexto Chileno¹ y se inscribe por tanto en el Eje N° 1 de la Conferencia: Planificación Urbana y Participación. En esta ponencia se espera compartir algunos conceptos generales sobre participación y gobierno local que sirven de marco conceptual a la investigación, la definición metodológica propuesta para la realización del estudio y su aplicación en un instrumento de Planificación Urbana del Area Metropolitana.

El objetivo principal de la tesis es evaluar la interacción de los actores (gobierno regional y local, comunidad organizada y sector privado) que intervienen en el proceso de participación ciudadana en la planificación urbana a nivel local, intentando determinar las claves de éxito de dicho proceso, basado en 4 preguntas: quién convoca y quién decide? (no necesariamente quien participa decide) cuando y que se decide? (relevancia de lo que se trata) como se decide? (tipos de participación, frecuencia y metodologías) quienes se benefician de las decisiones? (incidencia del proceso participativo en el resultado final de la planificación).

La ponencia se estructura en 4 secciones:

- presentación de la investigación en curso (objetivos, preguntas, marco teórico, metodología y resultados esperados).
- breve descripción del contexto general de la investigación: marco jurídico de la planificación urbana y participación ciudadana en Chile.
- evaluación del proceso participativo: el caso del Plan Regulador de la Comuna de Cerro Navia.
- reflexiones finales

Arquitecta Viviana Fernández Prajoux

Académica / Investigadora del Departamento de Urbanismo
Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile

¹ “Participación Ciudadana en Planificación Urbana: Evaluación de la interacción de actores y claves del éxito en los procesos participativos de Planes Reguladores Comunales en la Región Metropolitana de Santiago de Chile, durante la década del 2000”, Tesis Doctoral del Programa de Doctorado en Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Politécnica

de Madrid en conjunto con la Universidad de Chile.

1. Planteamiento general de la investigación

a) Planteamiento del problema

Hoy en día, sin duda se puede afirmar que existe consenso a nivel mundial sobre la necesidad y beneficios de incorporar a la ciudadanía en la gestión pública, la mayoría de los Gobiernos, las Agencias de Cooperación y Organismos Internacionales, las Asociaciones de Municipios y diversas instituciones académicas, entre otras, han buscado incorporar, estudiar y/o evaluar la participación ciudadana en las distintas áreas de la gestión pública, tanto en general, como en nuestro caso particular, la gestión pública urbana.

Sin ir más lejos el tema central de esta Conferencia es la participación en la ciudad, con el título "Democracia en la ciudad y grandes transformaciones urbanas".

En el contexto Latinoamericano, la incorporación de la participación ciudadana se expresa claramente en el acuerdo adoptado por los Jefes de Estado, el año 2002, en el marco de la realización de la XII Cumbre Iberoamericana² donde se reconoció *"la necesidad de promover acciones que se sustenten en la participación ciudadana, así como la importancia de instituciones que, como las entidades representativas de la sociedad civil, aseguran una participación ciudadana más activa en las cuestiones de la vida pública."*

En el caso de Chile, es posible señalar como el inicio del proceso de institucionalización de la Participación Ciudadana el año 2000, cuando el entonces Presidente Ricardo Lagos dicta el Primer Instructivo sobre Participación Ciudadana en la Gestión Pública³ y el año 2011 como otro hito de este proceso con la promulgación de la Ley de Participación Ciudadana, luego de un largo periodo de debate parlamentario, iniciado durante el gobierno de la Presidenta Bachelet⁴

En este contexto, interesa estudiar las claves de éxito o fracaso de los procesos participativos desarrollados para la planificación urbana, intentando evaluar que tanto hemos avanzado en instalar una cultura ciudadana y como ella contribuye a lograr una ciudad más inclusiva y equitativa.

b) Los Objetivos planteados para la investigación son los siguientes:

- 1.1. Describir y tipificar los procesos de participación en planificación urbana considerados exitosos en tanto logren el resultado esperado de aprobación del Plan.
- 1.2. Indagar cuales son las circunstancias y dinámicas que inhiben que la participación ciudadana logre influir en la toma de decisiones, o si lo hace, las decisiones terminan deteniendo u obstaculizando el proceso de planificación urbana.
- 1.3. Describir y analizar la interacción entre los tres actores principales que intervienen en el proceso de planificación y construcción urbana: ciudadanía, gobierno local y mercado.

² Declaración de la XII Cumbre Iberoamericana, Bávaro, República Dominicana, Artículo 3, Noviembre 2002

³ Instructivo Presidencial sobre participación ciudadana, N° 030, 7de Diciembre de 2000

⁴ Ley 20.500, Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, Chile, Febrero 2011

1.4. Indagar las posibles causas de la falta de participación ciudadana temprana y/o en todo el proceso de la planificación urbana y la construcción de la ciudad ⁵

En el caso de Planificación Urbana, se entenderá como un buen término del proceso la aprobación del Plan por una amplia mayoría, lo que reflejaría un proceso de planificación participativo, durante todas sus fases, que ha sido capaz de conciliar los intereses de todos los sectores.

En ese contexto, interesa en particular estudiar y comprender las relaciones e interacciones que se producen entre los tres actores principales: la ciudadanía, (habitantes o usuarios urbanos, que se ven beneficiados o afectados por la planificación urbana o los proyectos urbanos que se proponen en la ciudad), el municipio, gobierno local, que puede asumir tanto un rol normativo, fiscalizador como un rol ejecutor de obras urbanas y el sector privado (el mercado, entendido como aquellas instituciones que se proponen gestionar, desarrollar y ejecutar obras urbanas).

En síntesis, interesa estudiar porque hoy en día, específicamente en el caso chileno, si bien hay una mayor institucionalidad y normativa legal para sustentar una mayor participación ciudadana en las decisiones urbanas, finalmente sucede que en la mayoría de los casos la ciudadanía no logra ser parte activa del proceso de planificación urbana o del proceso de gestión de proyectos urbanos locales, sean éstos públicos o privados, lo que se traduce en una participación reactiva.

El estudio pretende ahondar en las claves del éxito de los procesos participativos, vale decir cuáles serían las circunstancias o factores que influyen, obstaculizan o favorecen una efectiva participación ciudadana en materia urbana en el ámbito local, entendiendo por participación efectiva aquella que participa de la toma de decisiones respecto al desarrollo de la ciudad, tanto en su planificación como en su construcción.

Por último, vale la pena aclarar que para efectos de esta investigación, la Participación Ciudadana se entiende como un medio, no como un fin en sí mismo. Esto significaría que una alta concurrencia de ciudadanos a votar en un plebiscito convocado para sancionar una propuesta de un Plan Regulador, no constituiría una efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones respecto a la planificación urbana de su comuna, si producto del acto eleccionario (plebiscito) la propuesta no es aprobada, quedando de nuevo el proceso de planificación urbana en un punto cero. Lo anterior daría cuenta de un proceso de planificación cuyo resultado no fue capaz de considerar los intereses de todos los actores involucrados.

c) Conceptualización general sobre Participación Ciudadana

El concepto mismo de Participación ciudadana, es un concepto complejo, algunos autores lo ven incluso como polémico y suele ser utilizado indistintamente para referirse a diferentes formas y propósitos de la participación de las personas en los distintos ámbitos de la sociedad.

⁵ En este caso la participación en planificación urbana está referida a los Instrumentos de Planificación Urbana, Plan Regulador Comunal y la participación en la construcción de la ciudad alude a la participación en la toma de decisiones respecto de proyectos urbanos de distinta envergadura, cuyo uso y característica puede afectar la identidad del barrio donde se emplaza.

Participación según la definición de la Real Academia Española es “formar parte... “significa también compartir algo con alguien, de modo que la participación es siempre un acto social” (Merino, 1994, pág.).

En los últimos años se estima que la participación ha ido creciendo significativamente en todas las esferas públicas, algunos autores plantean que una de las principales razones de ello es la débil o la falta de representación de quienes han sido democráticamente elegidos, (referencias) por otra parte porque la ciudadanía se ha ido dando cuenta de que la única forma de incidir realmente en las acciones públicas es participando activamente en ellas, el papel de las redes sociales y las tecnologías informáticas ha sido fundamental, lo mismo la inclusión de medidas específicas para transparentar la acción pública ⁶

Según N. Cunill, 1991, *“la participación ciudadana se refiere a la intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de determinados intereses sociales”*. Basada en Sánchez Morón, 1984, Cunill plantea múltiples áreas donde es posible desarrollar esta participación en el ámbito local: *“posibilidad de presentar alegaciones y observaciones a un proyecto de disposición, como puede ser un plan de urbanismo, consultas y reuniones periódicas con asociaciones y organizaciones sociales sobre determinados aspectos de la acción municipal, integración de representantes de acciones de órganos consultivos de la administración, participación incluso de miembros de tales asociaciones en órganos de decisión, como consejos, patronatos, fundaciones, juntas directivas de centros culturales, deportivos, sanitarios y asistenciales, etc. participación en consejos de barrio u otros organismos descentralizados de gestión municipal, convocatoria de referéndums sobre problemas concretos de gran trascendencia social, etc.”*

Cuando se habla de participación *“se invoca la participación de los ciudadanos, de las agrupaciones sociales, de la sociedad en su conjunto, para dirimir problemas específicos, para encontrar soluciones comunes o para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida”* (Merino, 1994, pag 9).

Ortega, 1995, citado en Landeverde, 1996, señala que la participación ciudadana tiene que ver con la interrelación de los individuos con el Estado, *“en su calidad de ciudadanos organizados en una colectividad con la finalidad de hacer valer sus derechos frente al mismo e influir favorablemente en sus políticas y funcionamiento”*. Así mismo afirma que dicha participación tiene como contrapartida al Estado y busca influir políticas e incluso el funcionamiento mismo del gobierno local. La calidad de ciudadanos está referida en este caso a una interrelación individuo/Estado, regulada por derechos y deberes, los cuales están sancionados en un marco jurídico mutuamente aceptado.

Alicia Zicardi, citada en diversas publicaciones señala: *“la Participación ciudadana es la inclusión de la ciudadanía en las decisiones públicas, incorporando intereses particulares (no individuales). Para que esto sea posible no se pueden abrir espacios de participación de manera improvisada, sin reglas claras para los actores involucrados y supone crear un clima de trabajo comunitario en el que exista el convencimiento de que la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo son valores y prácticas positivas y esenciales de la democracia”*.

⁶ Ver Ley N° 20.285, Ley de Transparencia en Chile, 2008 (transparencia y acceso a la información)

Por otra parte también parece importante destacar que el nivel local es considerado el espacio gubernamental más apropiado para el ejercicio democrático y por tanto para propiciar la participación ciudadana: *“la redefinición de lo local se perfila como un elemento central. Se reconoce al municipio como la segunda instancia más cercana al ciudadano, por tanto también aquella donde el espacio de participación adquiere mayor importancia”* (Landaverde, 1996) o *“el municipio y el espacio local son los ámbitos privilegiados en la construcción democrática y la generación de condiciones para un nuevo tipo de desarrollo sólo si se logra establecer como uno de sus ejes centrales una participación sistemática, organizada y responsable de la ciudadanía”* Villacorta, 2006.

La ciudadanía exige el fortalecimiento de sus capacidades y la ampliación de sus oportunidades de modo de lograr interiorizarse de cómo funciona el Estado, como se gestionan sus recursos, específicamente en el nivel local y por último como este nivel crea o promueve espacios para que esta ciudadanía organizada pueda presentar demandas. En este contexto se requiere resolver la elaboración de agendas programáticas movilizadoras que puedan llegar a ser reconocidas tanto por el Estado como por el mercado y que incorporen y reconozcan los intereses y expectativas de la ciudadanía.

d) Metodología

La metodología propuesta contempla la utilización de los siguientes instrumentos metodológicos:

d.1. Revisión bibliográfica, centrada básicamente en la participación ciudadana, ya que ella constituye el objeto de estudio, básicamente se intentará construir una conceptualización de participación ciudadana, tanto en términos generales como referida al ámbito local urbano y revisar y sistematizar diversos criterios de evaluación de procesos participativos, específicamente aquellos calificados como buenas prácticas de participación ciudadana, tanto a nivel internacional como nacional, a fin de apoyar la construcción de un instrumento a aplicar en los casos de estudio.

Así mismo se espera también indagar en relación al proceso de democratización del gobierno local, tanto en términos generales, como referido a la planificación urbana. Revisar conceptos de democracia participativa versus democracia representativa, intentando verificar si son excluyentes o no y como ellas puedan apoyar un proceso de participación ciudadana en el ámbito de la planificación urbana.

d.2. Selección, descripción, análisis y sistematización de casos de estudio chilenos

A fin de evaluar los procesos participativos, se seleccionarán experiencias nacionales de planificación urbana a nivel local (Planes Reguladores Comunales, PRC) con el propósito de identificar las claves del éxito o del fracaso de dichos procesos.

En relación a su **ámbito temporal**, los casos de estudio, se concentran en la década del 2000, específicamente el periodo comprendido entre el Enero del año 2001 a Diciembre del año 2011, considerando como ya se señaló los dos hitos del proceso de institucionalización: el Primer Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana, del año 2000 y la promulgación de la Ley sobre Asociaciones Civiles y Participación, del año 2011.

Por su parte se definió como **ámbito territorial**, la Región Metropolitana de Santiago, por ser aquella que registra mayor movimiento, tanto en lo que respecta a número de Planes Reguladores en ejecución como respecto a procesos participativos ⁷

La selección de los casos de estudio se realizó en base a diversos criterios entre los cuales se pueden mencionar a) PRC pertenecientes tanto a comunas del área Metropolitana de Santiago, AM ⁸ como a comunas de las otras 5 provincias de la Región Metropolitana (ver Anexo N° 1, Mapa Político de la Región Metropolitana) b) diversidad de comunas según su tamaño ⁹ c) estado de avance del PRC: en ejecución, en proceso de aprobación y terminado y d) disponibilidad de la información requerida para la evaluación.

Para cada uno de los PRC seleccionados se confeccionará una ficha con la descripción del caso que contiene los antecedentes generales de la comuna y los antecedentes del PRC y su proceso participativo.

d.3. Entrevistas con expertos en participación, planificación urbana y gobierno local

Complementariamente al análisis de los PRC seleccionados, se contempla la realización de entrevistas con expertos, con el propósito indagar respecto de los procesos participativos desarrollados en la elaboración de los casos de estudio. Se considerarán entre otros, profesionales con experiencia en Planificación Urbana, Participación Ciudadana, Gobierno Local y Comunicaciones.

d.4. Análisis y evaluación del proceso de Planificación Participativa realizado durante el periodo de elaboración y aprobación del PRC.

Con el objeto de responder a los objetivos planteados, la evaluación de los casos seleccionados, intentará responder para cada uno, a las siguientes preguntas: ¿Quiénes decidieron (actores)?, ¿Qué decidieron (temáticas y contenidos del PRC o características y/o condiciones del Proyecto Urbano)?, ¿Cómo lo decidieron (fases en que se desarrolló la participación e instrumentos de participación utilizados? y ¿Quiénes son los beneficiados con estas decisiones?

Este análisis y evaluación comprende al menos tres fases: a) identificación de actores (gobierno local, ciudadanía, sector privado y otras organizaciones o instituciones), b) identificación de las actividades de participación (según etapas del PRC) y c) la evaluación de ellas en base a una pauta preparada especialmente para este propósito.

Resultados esperados

Finalmente se sistematizará la información recopilada de acuerdo a los criterios de selección utilizados, centrandó las conclusiones en los factores principales que inciden en el logro de una participación efectiva en planificación urbana a nivel local y sus

⁷ La SEREMI de Vivienda y Urbanismo de la Región Metropolitana, señala que a Febrero 2012, de las 52 comunas que integran la Región Metropolitana, 2/3 de ellas registran sus PRC en ejecución, en proceso de aprobación o terminados.

⁸ El Area Metropolitana lo integran las 32 comunas de la Provincia de Santiago y las comunas de San Bernardo y Puente Alto

⁹ Pequeñas localidades (entre 5 y 20 mil habitantes), Ciudades menores (20 y 100 mil hab.), Ciudades Intermedias (100 y 300 mil hab.) y Ciudades de más de 300 mil hab. Clasificación establecida en la Circular DDU N° 227, MINVU, 2009

XII Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa, Puerto Alegre, Brasil,
La Democracia en las Ciudades y las Grandes Transformaciones Urbanas, 11/13 de Junio 2012
proyecciones futuras en el actual contexto chileno de mayor institucionalidad para la participación y transparencia de la gestión pública.

2. Planificación urbana y marco jurídico de la Participación Ciudadana en Chile

2.1. Planificación Urbana

La planificación urbana en Chile se desarrolla en cuatro niveles territoriales: nacional, regional, intercomunal y comunal y se define como *“aquella que promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social”* (LGUC, Planif. 1-1)¹⁰

A nivel local, el instrumento de planificación es el Plan Regulador Comunal, PRC *“instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento”*. (art. 41, LGUC, Planif. 2-4).

La normativa del PRC está referida fundamentalmente a la fijación del límite urbano, la determinación del uso del suelo¹¹, a establecer las normas urbanísticas¹² y a la jerarquización de la estructura vial.

El PRC se compone básicamente de 4 documentos¹³:

- a) Una Memoria explicativa, que contiene los antecedentes socio-económicos; demográficos y técnicos que sirvieron de base para la elaboración del plan.
- b) Un estudio de factibilidad para ampliar o dotar de agua potable y alcantarillado, en relación con el crecimiento urbano proyectado.
- c) Una Ordenanza Local que contiene las normativas que aplican al interior del límite urbano.
- d) Los planos, que expresan gráficamente las disposiciones normativas establecidas por el plan.

El estudio y aprobación del PRC, se realiza de acuerdo a las disposiciones de la LGUC, de la OGUC¹⁴ y a las normas establecidas por el MINVU¹⁵ (ver Anexo 2: Proceso de aprobación del PRC).

¹⁰ Ley General de Urbanismo y Construcciones, DFL N 458, MINVU, 1976, actualizada al 2012.

¹¹ La OGUC define 6 usos del suelo: residencial, equipamiento, espacio público, áreas verdes, actividades productivas e infraestructura, ver art. 2.1.24 OGUC

¹² La OGUC define como Normas urbanísticas: todas aquellas disposiciones de carácter técnico derivadas de la LGUC de la OGUC y del PRC respectivo aplicables a subdivisiones, loteos y urbanizaciones tales como, ochavos, superficie de subdivisión predial mínima, franjas afectas a declaratoria de utilidad pública, áreas de riesgo y de protección, o que afecten a una edificación tales como, usos de suelo, sistemas de agrupamiento, coeficientes de constructibilidad, coeficientes de ocupación de suelo o de los pisos superiores, alturas máximas de edificación, adosamientos, distanciamientos, antejardines, ochavos y rasantes, densidades máximas, exigencias de estacionamientos, franjas afectas a declaratoria de utilidad pública, áreas de riesgo y de protección, o cualquier otra norma de este mismo carácter, contenida en la LGUC o en la OGUC, aplicables a subdivisiones, loteos y urbanizaciones o a una edificación normas urbanísticas las... (ver glosario OGUC, Mayo 2009, GEN. 1-13)

¹³ para más detalle ver art. 2.1.10 de la OGUC

**XII Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa, Puerto Alegre, Brasil,
La Democracia en las Ciudades y las Grandes Transformaciones Urbanas, 11/13 de Junio 2012**

La elaboración del Plan puede ser realizada internamente por un equipo de profesionales del municipio o externamente por un Equipo Consultor, contratado expresamente para ello.

Una vez elaborado el proyecto, el Concejo Comunal¹⁶, antes de iniciar su discusión, debe realizar diversas acciones tales como: informar a los vecinos, realizar una o más audiencias públicas en los barrios o sectores más afectados para exponer el proyecto a la comunidad, consultar la opinión del consejo económico y social comunal (CESCO)¹⁷ y exponer el proyecto a la comunidad en su conjunto. Los interesados pueden formular, por escrito, las observaciones fundadas que estimen convenientes acerca del proyecto. A contar del inicio del proceso de aprobación de un proyecto de PRC, el municipio debe facilitar, a cualquier interesado, la adquisición a su costa de cualquiera de los antecedentes que conforman el expediente enviado a aprobación.

Cumplidos los trámites anteriores, el alcalde debe presentar el proyecto para la aprobación del Concejo Comunal, junto con las observaciones que hayan hecho llegar los interesados, en un plazo no superior a treinta días.

El concejo debe pronunciarse sobre las proposiciones que contenga el proyecto del PRC, analizando las observaciones recibidas y adoptando acuerdos respecto de cada una de las materias impugnadas. El concejo no puede pronunciarse sobre materias o disposiciones no contenidas en el aludido proyecto, salvo que el proyecto modificado se exponga nuevamente conforme a lo establecido para ello. Una vez que el proyecto ha sido aprobado por el concejo se debe remitir, con todos sus antecedentes, a la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo (SEREMI MINVU) respectiva para su revisión.

a. Si la comuna está regida por un Plan Regulador Metropolitano (PRM) o Intercomunal (PRI), el informe de la SEREMI será remitido directamente al municipio, junto con el proyecto y sus antecedentes, con copia al Gobierno Regional (GORE). Si el informe es favorable, el proyecto de PRC será promulgado por decreto alcaldicio.

b. Si la comuna no está inscrita dentro de un PRM o PRI, el informe de la SEREMI MINVU será remitido, junto con el proyecto y sus antecedentes, al GORE para su aprobación por el consejo regional, con copia al municipio. El pronunciamiento del Consejo Regional se hará sobre la base del informe técnico de la SEREMI. Aprobado el proyecto de PRC en la forma establecida es promulgado por resolución del intendente.

Finalmente una vez aprobado el PRC, el decreto o resolución según corresponda debe publicarse en el Diario Oficial, junto con la respectiva ordenanza. Los planos y la ordenanza correspondiente se archivarán en los Conservadores de Bienes Raíces respectivos, en la División de Desarrollo Urbano del MINVU, en la SEREMI MINVU

¹⁴ art. 2.1.11 y 2.1.12 de la OGUC

¹⁵ Ver Circular DDU, MINVU, 227, 2009, que instruye respecto de la formulación y ámbito de acción de los PRC y deja sin efecto la Circular MINVU N° 1068, 1999 (DDU N° 55).

¹⁶ El Concejo Comunal es un órgano de carácter normativo, resolutorio y fiscalizador de una municipalidad, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local y está compuesto por concejales elegidos en forma directa.

¹⁷ El CESCO es el Consejo Económico y Social Comunal y está integrado por representantes de las actividades y organizaciones comunales importantes.

XII Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa, Puerto Alegre, Brasil, La Democracia en las Ciudades y las Grandes Transformaciones Urbanas, 11/13 de Junio 2012 respectiva y en las municipalidades correspondientes. La fecha de publicación en el DO constituye la entrada en vigencia del PRC.

2.2 Marco Jurídico de la Participación Ciudadana en Chile

La preocupación por el tema de la participación ciudadana no es un tema reciente, ya en la Constitución de Chile, vigente desde 1980¹⁸ se señala en su primer artículo que *“Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.”*

Sin embargo es durante el gobierno del Presidente Lagos (2001/2006) que la inclusión de la ciudadanía en la gestión pública inicia un proceso de institucionalización y verdadera incorporación en la agenda legislativa chilena.

Como primera acción de este proceso y como una forma de validar el compromiso gubernamental del Presidente Lagos con el tema de la Participación, resaltando su importancia para promover una gestión gubernamental más moderna y democrática, se elaboró y envió a todos los sectores del Estado el primer Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana.

Con este Instructivo el gobierno dio comienzo a un proyecto de mejoramiento y actualización de los mecanismos de participación ciudadana, tanto al interior de la gestión pública como en lo referido a la asociatividad de la sociedad civil. Se podría afirmar que a partir de este instructivo se definen los compromisos de gobierno para los próximos cinco años en relación con la participación ciudadana.

Este instructivo se planteó los siguientes principios fundamentales

- **Buen trato**, basado en la dignidad de todas las personas y en el deber de servicio del sector público.
- **Transparencia en la gestión pública**, otorgando mayor información y apertura a la ciudadanía, en relación con los distintos temas del quehacer del Estado.
- **Igualdad de oportunidades para la participación**, generando condiciones de acceso especialmente para los más vulnerables.
- **Respeto a la autonomía y diversidad de las organizaciones de la sociedad civil**, lo cual quiere decir, evitar toda forma de discriminación e instrumentalización.
- **Orientación al ciudadano**, priorizando la participación de los destinatarios finales de las políticas, programas y servicios.

El ejercicio de la participación requiere sin duda de una actitud distinta, de una disposición a considerar como objetivo de la planificación, el bienestar de todos. En este marco es importante señalar que este proceso impone una nueva actitud y una voluntad, tanto del sector público como de la ciudadanía.

¹⁸ A esta Constitución se le introdujeron reformas en el año 2005, durante el gobierno del Presidente Lagos

XII Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa, Puerto Alegre, Brasil,
La Democracia en las Ciudades y las Grandes Transformaciones Urbanas, 11/13 de Junio 2012

Del **sector público** se requiere que tenga apertura y disposición, generando y ofreciendo la información necesaria, al mismo tiempo debe proveer espacios y mecanismos que acojan y canalicen adecuadamente las demandas, necesidades y propuestas de la ciudadanía.

De **la ciudadanía** se espera que se involucre en las cuestiones públicas, creando y desarrollando organizaciones que representen la diversidad de intereses de la comunidad. *“La participación tiene la virtud de contribuir a generar una relación de colaboración y de respeto mutuo entre el Estado y la ciudadanía. Asimismo, favorece el fortalecimiento de la sociedad civil y permite una mayor legitimidad de las políticas públicas”*

Como consecuencia de todas las acciones emprendidas desde el nivel central a partir del año 2004 se inició el proceso de revisión y aprobación en el Congreso Nacional de la Ley de Participación Ciudadana, cuyo texto final fue aprobado en Febrero del año 2011.

En este proceso de incorporación de la Participación Ciudadana como una dimensión fundamental de una nueva gestión pública, el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, otorgó desde el inicio una especial importancia a esta nueva dimensión.

En su Programa de Gobierno planteaba que: *“la calidad de la democracia depende, en gran medida, de la relación comunicante entre ciudadanos e instituciones públicas. Una verdadera sociedad democrática es aquella en que todos y cada uno de sus ciudadanos poseen voz y capacidad de influir en los procesos de toma de decisiones. Esto implica, por una parte, contar con una sociedad civil capaz de canalizar adecuadamente las inquietudes y necesidades ciudadanas. Y, por otra, promover un tipo de Estado democrático que acoja adecuada y eficientemente esas necesidades en sus diseños de política pública”*¹⁹

En ese contexto se lanza en Septiembre del año 2006, la Agenda Pro Participación, 2006/2010. En ella se señala *“Participar es hacerse parte de un proceso. Participación ciudadana es tomar parte activa, como ciudadanas y ciudadanos, en los procesos decisionales de una democracia”*. Asimismo se establece que *“El Estado debe garantizar a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones. Tenemos la urgencia democrática de darnos, como país, los espacios institucionales de participación ciudadana en la gestión pública”* (DOS, 2006, página 7)

La Agenda se organiza en torno a cuatro ejes programáticos; a) Derecho Ciudadano a la Información Pública, b) Gestión Pública Participativa, c) Fortalecimiento de la Sociedad Civil y d) No Discriminación y Respeto a la Diversidad, en los cuales se inscriben los diferentes componentes participativos que deben considerar las políticas públicas.

Paralelamente también es pertinente señalar que en el año 1999, a nivel local, la Reforma Municipal, expresada en la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, incorpora explícitamente el tema de la participación ciudadana, dedicando el Título IV a este tema, indicando expresamente en su artículo 93, la necesidad de que cada comuna, de acuerdo a sus características particulares, formule su Ordenanza de Participación de la Ciudadanía local, así mismo en cada Municipio deberá existir un Concejo Económico y Social, compuesto por representantes de la comunidad organizada, con un rol de entidad asesora del municipio. En los siguientes artículos se detallan las posibilidades y

¹⁹ Programa de Gobierno Michelle Bachelet, 2006/2010

**XII Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa, Puerto Alegre, Brasil,
La Democracia en las Ciudades y las Grandes Transformaciones Urbanas, 11/13 de Junio 2012**
mecanismos de participación ciudadana, entre los que pueden citarse: Cabildos Abiertos, Plebiscitos Comunales, Consultas Vecinales, Audiencia Pública, Quejas y denuncias, etc.

Paralelo a este marco jurídico general respecto a la participación ciudadana en la gestión pública, en lo que se refiere a la Planificación Urbana, la incorporación de una activa participación en la elaboración o aprobación de los instrumentos de planificación urbana, específicamente la del nivel local, no ha tenido grandes cambios desde la Circular MINVU N° 55, 1999 de hasta la actual Circular MINVU N° 227, 2009, que regulan la elaboración de los Planes Reguladores Comunales.²⁰

Así mismo la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en su Título 1 sobre Planificación Urbana, y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, tampoco han sufrido modificaciones significativas respecto del tema de la participación en las últimas décadas.

Durante el año 2009, vale la pena considerar otros dos elementos que podrían contribuir a que en un futuro cercano se pueda contar con un proceso más participativo en planificación urbana. En Mayo se aprueba la Norma General de Participación Ciudadana del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, MINVU, de sus Secretarías Regionales Ministeriales, SEREMI, de los Servicios de Vivienda y Urbanización, SERVIU y del Parque Metropolitano de Santiago, PMS.²¹

Esta norma regula la forma en que las personas pueden incidir en el diseño, ejecución, evaluación y desarrollo de las políticas públicas que define el MINVU, dentro del ámbito de su competencia. En ella se identifican 4 ejes programáticos en los cuales se basa la incorporación de la participación ciudadana en la gestión pública del MINVU: a) Derecho ciudadano a la información pública, b) Gestión Pública Participativa, c) Fortalecimiento de la Sociedad Civil y d) No discriminación y respecto a la Diversidad

Es en el segundo eje de **“Gestión Pública Participativa”**, donde es posible identificar a futuro una posibilidad de avance en cuanto a una mayor incorporación ciudadana en la planificación urbana.

En la norma se señala *“el MINVU, la SEREMI, los SERVIU y el PMS promoverán la incorporación de las personas, organizadas colectivamente o no, al diseño, ejecución y/o evaluación de las políticas públicas, a través de mecanismos establecidos en la normativa o definidos por la institución en casos específicos, que permita a los ciudadanos incidir y ejercer control social en periodos, espacios territoriales y políticas específicas.”*

Las instancias y mecanismos de participación ciudadana que el MINVU, las SEREMI, los SERVIU y el PMS desarrollen, estará referida a los ámbitos de la política habitacional y urbana en los que se centra la intervención del Sector, en este caso, Vivienda, Barrio y Ciudad. En dichos casos los mecanismos de participación pueden orientarse a diversas acciones, de las cuales vale la pena mencionar las siguientes:

- Difundir sus políticas, planes y programas, en especial la forma en que la ciudadanía puede acceder a éstos y los deberes y derechos que les corresponde asumir.

²⁰ Circular DDU N° 55, Ord. N° 1068, MINVU, 1999 y Circular DDU 227, Ord. N° 0935, MINVU, 2009

²¹ Resolución Exenta N° 2859, MINVU, 5 de Mayo de 2009

**XII Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa, Puerto Alegre, Brasil,
La Democracia en las Ciudades y las Grandes Transformaciones Urbanas, 11/13 de Junio 2012**

- Elaborar, difundir y publicar materiales de apoyo que favorezcan el desarrollo de instancias de participación en los proyectos habitacionales y urbanos, promoviendo la utilización de estos instrumentos por parte de municipios, consultores, dirigentes de comités y/o vecinales, así como de ciudadanos en general.

Se espera que a partir de la dictación de esta Norma se pueda ir avanzando en la incorporación de la participación en la planificación urbana.

Finalmente en Febrero del 2011 se aprobó la Ley 20.500, sobre asociaciones civiles y participación, la cual entrega el marco jurídico para promover y regular la asociatividad de la sociedad civil y la incorporación de la participación ciudadana en la gestión pública.

Participación en los Instrumentos de Planificación Territorial

En Chile, no es hasta mediado de la década del 90, que por primera vez se introduce el concepto de participación en Planificación Urbana.²² El documento, "Desarrollo Urbano y Territorial", plantea lo siguiente: *"Crecientemente se aprecia un cambio sustancial en la forma de participación de las personas en los procesos de decisión: desde aquella entendida en el sentido tradicional como es simplemente dar una respuesta frente a consultas, a otra en la cual cada persona va siendo responsable de su propio destino. La comunidad estará cada vez más atenta e interesada en los temas de su ciudad y su patrimonio. Ello hace necesario encontrar y poner en práctica medios que posibiliten la existencia de flujos de información y a la vez permitan su retroalimentación, mediante los mecanismos adecuados para recoger y debatir las opiniones de la comunidad"*.

En este documento también se hace mención, como uno de los "Principios del Desarrollo Urbano" - a las personas - destacándolos como: el objeto y sujeto del desarrollo, *"las acciones en materia de desarrollo urbano y territorial deben estar esencialmente dirigidas hacia las personas que viven en un determinado espacio geográfico, esto es, para y con los ciudadanos", "es imperativo lograr una estructuración del territorio que reconozca las distintas formas de agruparse de los seres humanos, que produzca identidad con el lugar y una efectiva capacidad de participación y de decisión", "la ciudad es el espacio posible para la constitución de una idea colectiva de la ciudadanía. La región, la ciudad, la comuna y el barrio deben ser a su vez espacios de concertación y participación. Por ello, la estructura de administración y gobierno del territorio en sus diferentes niveles, deben proveer medios para una plena integración ciudadana a los procesos de decisión. El ciudadano debe ser el artífice fundamental en la construcción del territorio"*.

Sin embargo es necesario destacar que este documento nunca constituyó un instrumento legal, indicativo o normativo y por tanto no condicionó o determinó la forma de hacer planificación urbana ni como incorporar la participación en el proceso de planificación.

Sin embargo es posible suponer que sus contenidos hayan servido de base en 1996, para el proceso iniciado por el MINVU de actualización de las metodologías existentes para la Formulación de la Planificación Urbana en sus distintos niveles, el cual culminó con la

²² La Circular Ord. Nº 11 de 1985, sobre confección de Planes Reguladores Comunales en concordancia con la Política Nacional de Desarrollo Urbano de ese momento, no hacía ninguna referencia a la participación ciudadana durante el proceso de elaboración del Plan.

XII Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa, Puerto Alegre, Brasil, La Democracia en las Ciudades y las Grandes Transformaciones Urbanas, 11/13 de Junio 2012
emisión de Circulares²³ Estas Circulares constituyen instrumentos normativos a través de los cuales el MINVU imparte las instrucciones en materias urbanas y habitacionales definidas por la LGUC, que deben ser aplicadas y exigidas por el nivel regional del MINVU y consideradas en el quehacer de los equipos de profesionales públicos y privados (Equipos Consultores).

En todas ellas la variable de participación se fue haciendo más nítida, de diversas formas en el proceso de desarrollo de los Planes, aun cuando en la mayoría de los casos no existía una obligatoriedad de desarrollarla durante el proceso de formulación del Plan, sino estaba fundamentalmente ligada al proceso de aprobación de ellos, como se establece en la LGUC y su Ordenanza.

La Circular N° 55, sobre formulación de los PRC, inicia la incorporación de la participación de manera más explícita, aunque sigue siendo general en cuanto a su forma y aplicación. En este documento se hace referencia a los atributos que debe contemplar el Plan Regulador, entre los cuales se encuentra el de ser *“participativo y aceptado”* *“...Por último, desde el punto de vista metodológico, es imprescindible involucrar a los agentes y reguladores del desarrollo urbano en cada una de las etapas que comprende el proceso de planificación”*²⁴

En ese sentido, el éxito del Plan reside en gran medida en la capacidad del municipio para acoger los aportes de quienes tienen el conocimiento de la historia y modos de vida de la comuna; y en su capacidad para lograr la materialización de inversiones coordinadas, tanto públicas como privadas, que redundarán en mejores alternativas de desarrollo comunal, y en la consolidación de un compromiso solidario hacia su materialización.

También se plantea que uno de los fundamentos del Plan es que la ciudad sea para y de los ciudadanos: *“El principal objetivo del desarrollo territorial son las personas que viven en un determinado espacio geográfico. Consecuentemente, el grado de desarrollo se medirá en función de la calidad de vida alcanzada, expresada en términos de vivienda, equipamiento, suelo, infraestructura, y características del entorno.”*²⁵

*Sin embargo, las personas no se desarrollan sólo a partir de los servicios recibidos o de su identificación con un lugar; requieren, además, constituirse en ciudadanos, asumiendo un rol como sujetos del desarrollo, a través de una efectiva capacidad de participación y de decisión, puesto que la ciudad es el espacio posible para la constitución de una identidad colectiva: la ciudadanía.”*²⁶

²³ Desarrollo Urbano y Territorial, Jaime Silva y María Eugenia Betsalel, Publicación N° 294, Agosto 1996, Colección Monografías y Ensayos, Serie Arquitectura y Urbanismo, MINVU

²⁴ Esto significa: residentes, grupos de la comunidad, gremios, políticos, planificadores, empresas de servicios, inversionistas, bancos, académicos, comerciantes, etc.

²⁵ “Así, sólo habrá desarrollo cuando mejoren las condiciones de vida y las oportunidades individuales y colectivas y cuando el acceso a los bienes y servicios que de él derivan sea equitativo. No será suficiente si se mantienen “bolsones de pobreza”, ya sea en el territorio rural o en zonas de marginalidad intraurbana. La segregación social no sólo es inconveniente, sino económicamente ineficiente y moralmente inaceptable”. “Desarrollo Urbano y Territorial, MINVU 1997.

²⁶ “La región, la ciudad, la comuna y el barrio deben ser a su vez espacios de concertación y participación. Por ello, la estructura de administración y gobierno del territorio en sus diferentes niveles, deben proveer medios para una plena integración ciudadana a los procesos de decisión. El ciudadano debe ser el artífice fundamental en la construcción del territorio. Considerando que este proceso requiere de cierta madurez, capacidad técnica y de decisión, en cada lugar debe llevarse a cabo paulatinamente.

**XII Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa, Puerto Alegre, Brasil,
La Democracia en las Ciudades y las Grandes Transformaciones Urbanas, 11/13 de Junio 2012**

Como se puede observar en esta Circular, referida a la formulación de PRC, la incorporación de la participación se plantea como un elemento esencial al proceso de elaboración del Plan, aunque sigue siendo general en cuanto a su forma y aplicación.

Vale la pena destacar el hecho que se plantea que la participación debe ser considerada en todo el proceso de formulación del Plan y no sólo al final, lo que contrasta con el hecho de que la Ley no se refiere a la participación ciudadana de manera explícita salvo en el caso del Plan Regulador Comunal, en el cual sólo se considera como parte del proceso de aprobación del Plan.

Esta circular quedó sin efecto y fue remplazada por la Circular DDU N° 227, que no incorpora modificaciones significativas en lo referido a la participación ciudadana, más bien reitera lo establecido en la Circular DDU N° 55.

Es importante destacar que la participación al estar planteada sólo en la etapa final del proceso de planificación, solo se puede remitir a aprobar o a formular observaciones respecto de lo propuesto. Observaciones que serán revisadas por el municipio y que no necesariamente serán consideradas, por una razón u otra, justificadas o no.

Si lo propuesto por el Plan no refleja los intereses o expectativas de la comunidad, se habría perdido una gran cantidad de tiempo y esfuerzo por parte del equipo técnico encargado de la elaboración del Plan quien tendrá que recoger las observaciones de la comunidad y preparar una nueva propuesta.

Todo esto podría evitarse con una incorporación temprana de la participación ciudadana, incluyendo desde el inicio información básica de los contenidos, objetivos y alcances del Plan Regulador de modo que la comunidad sepa de qué se trata, lo que puede esperar y como puede participar.

El MINVU en un intento de sistematizar las indicaciones, recomendaciones y normativas en relación con los Instrumentos de Planificación Territorial, a fines del año 2005, aprobó un documento base denominado "Bases Administrativas Tipo" para estudios conducentes a la formulación de Instrumentos de Planificación Territorial", entre ellos los Planes Reguladores Comunales.

Si bien este documento constituye un elemento referencial, de alguna manera refleja la discusión que se había venido dando entre el nivel central y las regiones en cuanto a la necesidad de homogeneizar los contenidos de los Planes, entre los cuales se encuentra el tema de la participación ciudadana.

En estas Bases Tipo se indica que la Propuesta Metodológica debe incluir una Propuesta de Participación Ciudadana y su difusión. Así mismo se especifica que como parte integrante del Equipo Profesional sería deseable contar con un profesional a cargo del tema de participación y se señala que su perfil profesional corresponde al de *"Sociólogo, Psicólogo u otro profesional que acredite experiencia en técnicas de manejo de grupos y*

Estimular formas de organización que faciliten el acceso a la vivienda, equipamiento e infraestructura nos puede acercar no sólo a la superación de una parte importante de la pobreza sino a la estructuración de una sociedad más sólida." "Desarrollo Urbano y Territorial", MINVU, 1997.

XII Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa, Puerto Alegre, Brasil, La Democracia en las Ciudades y las Grandes Transformaciones Urbanas, 11/13 de Junio 2012 *procesos de participación*". Lo anterior, dependiendo de los particulares énfasis de cada Plan Regulador.

Más adelante se otorga entre un 12 y un 15% de ponderación a la Propuesta Metodológica de Participación y Difusión en la Pauta Propuesta de Evaluación de la Ofertas, según si es a precio fijo o con oferta económica, lo que implica una intención de efectivamente valorar el tema de participación.

Lo anterior refleja de una u otra forma la conciencia que se ha ido desarrollando en el nivel regional y municipal, de la importancia y necesidad de incorporar la participación ciudadana en los distintos niveles de la planificación urbana. Esto ha llevado en los últimos años, al hecho de que independiente de los requerimientos legales de incluir la participación ciudadana en el proceso de elaboración de Planes Reguladores, tanto las regiones (nivel regional del MINVU), como los Municipios han introducido en las Bases de Licitación requerimientos de participación como una forma de asegurar que ellos efectivamente se aprueben en las instancias legales y dentro de plazos prudentes.

Para nadie es desconocido el hecho de que la presión de la comunidad puede entorpecer a tal punto el desarrollo y término de un PRC que es preferible contar con ella desde el inicio e intentar evitar problemas más serios, aun cuando la participación ciudadana en las actuales circunstancias, tampoco es una garantía de aprobar las modificaciones propuestas o mejor dicho de lograr cumplir con los objetivos de una modificación del PRC.

Existen diversos ejemplos de Planes Reguladores que se han visto interrumpidos o demorados producto de la ausencia de un proceso real de participación ciudadana, o producto de un proceso participativo mal llevado.²⁷

En este sentido vale la pena destacar lo realizado por la SEREMI RM, a fin de mejorar la difusión y explicación de los contenidos, alcances del PRC, como las posibilidades que tiene la ciudadanía de participar elaboró un afiche y un díptico que se usó en el proceso de formulación de diversos PRC de la región, durante los años 2005 y 2006.

En un sentido más amplio, durante el gobierno de la Presidenta Bachelet, se inició un proceso de modificación de la Ley General de Urbanismo y Construcciones que incorpora modificaciones sustantivas en lo que se refiere al proceso de participación en la planificación urbana. La propuesta de modificación a la LGUC *"se inscribe en una agenda de reformas y nuevas políticas públicas orientadas a dotar a nuestras ciudades y sus comunas de mayores poderes, recursos e instrumentos de gestión urbana para responder a las demandas por mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Esta agenda de políticas urbanas se denomina Agenda de Ciudad."*

Esta Agenda de Ciudad se basaba en cuatro principios: Sustentabilidad Urbana, Integración Social, Participación y Descentralización. *"La participación es la necesidad de ampliar la transparencia de las decisiones públicas y de fortalecer el derecho de las personas a participar en la construcción del lugar que habita."*

Sin embargo esta nueva legislación aún se encuentra detenida y no está claro como, ni cuando ella continuará su proceso o si requerirá de una actualización al cabo de estos años.

²⁷ Plan Regulador de Nuñoa, de La Reina, de Lo Espejo, Vitacura, Peñalolen, entre otros

3. Evaluación del proceso participativo en planificación urbana: el caso del Plan Regulador de la Comuna de Cerro Navia.

A continuación se presentan los datos generales de la Comuna, al 2012:

FICHA COMUNA CERRO NAVIA – www.cerronavia.cl

| | | | | |
|-------------------------|---|--|---|-------|
| Alcalde | Luis Plaza Sanchez, Renovación Nacional, RN (Alianza por Chile) | | | |
| Concejo Municipal | 8 integrantes. Alianza por Chile: 3 (2RN y 1UDI), Concertación Democrática: 2 (1PPD y 1 PDC), Por un Chile Limpio: 1 (PRI), Concertación Progresista: 1 (ILF) y Juntos Podemos Mas: 1 (PC) | | Comuna en Región Metropolitana de Santiago  | |
| Población (est. 2010) | 136.044 habitantes | Porcentaje respecto de la región (RM): 1.98% | | |
| Ingresos Municipales | 12.236.113 | Ingresos por/habitante | | 89.94 |
| % de pobreza CASEN 2006 | 14.03% | % pobreza a nivel nacional | | 12.11 |
| PLADECO | 2010 | Plan Regulador Comunal | | 1993 |

Fuente: Ficha Comunal, en Sistema Nacional de Información Municipal, SINIM, www.sinim.gov.cl, 2012

A continuación se indican los principales contenidos establecidos por la SEREMI MINVU de la Región Metropolitana, quien licita la actualización del PRC de Cerro Navia, en el año 2006, como parte de un Programa de actualización de planes reguladores de la región.

Bases Técnicas de Licitación preparadas por la SEREMI MINVU, 2006.

En el punto IV de las bases: aspectos metodológicos, punto N° 2, se refiere al Proceso de Participación Ciudadana. Allí se señala que la metodología del proceso participativo será propuesta por el consultor, integrando a los actores relevantes de la comunidad desde el inicio de la elaboración del Plan.

Se plantean dos objetivos para este proceso:

- Validar el estudio del PRC alcanzando los consensos necesarios para su elaboración, minimizando posibles y posteriores rechazos a sus propuestas.
- Garantizar la participación oportuna de la comunidad, a través de sus representantes, con el fin de que puedan contribuir al diseño del IPT.

La Participación debe darse en cada una de las etapas del Plan: diagnóstico, anteproyecto y proyecto y se definen las acciones específicas que se deben cumplir en cada una de ellas.

Los eventos de participación serán de responsabilidad del Municipio quien deberá organizarlos y convocarlos, con el apoyo técnico del Consultor y de la SEREMI MINVU. Se realizarán según lo ofertado por el Consultor en acuerdo con el Concejo Municipal, quien debe estar al tanto del proceso y conocer los contenidos de las presentaciones.

**XII Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa, Puerto Alegre, Brasil,
La Democracia en las Ciudades y las Grandes Transformaciones Urbanas, 11/13 de Junio 2012**

La organización, el desarrollo y resultados de los eventos de participación de cada una de las etapas del Plan, deben quedar documentadas y anexadas al Informe de cada etapa. Para desarrollar los eventos de participación que requiera el Estudio, se debe elaborar el material audio-visual (videos, transparencias, diapositivas, planos, fotografías, etc.) que facilite la materialización de los objetivos de participación).

Las bases también señalan que dentro del Equipo de Profesionales, uno de ellos debe ser un Profesional con experiencia acreditada en participación ciudadana en IPT.

A estas bases, el equipo Consultor seleccionado había propuesto lo siguiente:

Las actividades de Participación propuestas por la Consultora estaban orientadas a integrar a la comunidad a un proceso de planificación informada y participativa, de manera de construir un instrumento de planificación que refleje la opinión ciudadana respecto del espacio en que habitan, lograr un compromiso por parte de los actores involucrados y generar una actitud de cooperación entre el Municipio y la ciudadanía.

A fin de facilitar la participación ciudadana e inscribirla en el proceso de participación que la Municipalidad venía desarrollando en la comuna a la fecha de inicio del Plan (2006) se optó por utilizar la definición de 8 territorios, utilizados para el proceso de Presupuestos Participativos. En cada uno de estos territorios se esperaba contar con representación del municipio, de la comunidad, del CESCO, de servicios públicos y de instituciones privadas, con el propósito de que los posibles conflictos e intereses se expresaran garantizando la igualdad de condiciones de todos los participantes.

Básicamente cada actividad de participación contemplaba tres fases: a. diseño y preparación, b. ejecución o desarrollo de la actividad y c. análisis de la información recogida y su incorporación en el proceso técnico. En términos generales la metodología utilizada en los talleres incluía una exposición general de la Consultora respecto al avance del Plan, seguido de un espacio de consultas y aclaraciones, para luego continuar con el trabajo de taller, en grupos y con un fin específico, culminando con una síntesis de lo desarrollado y suscribiendo los compromisos de la reunión. La difusión de las actividades de participación se realizó utilizando diversos medios tales como invitaciones por correo postal o por mano, volantes y afiches.

En todos los talleres de participación se contó con la presencia del equipo técnico de la Consultora y la provisión de materiales adecuados para la realización de las actividades.

A continuación se describen las Actividades de Participación Ciudadana realizadas durante el proceso de actualización del PRC ²⁸

1. Participación Ciudadana en la Etapa de Diagnóstico

Los objetivos de las actividades de participación en esta etapa fueron básicamente:

- Identificar el escenario general del proceso de participación ciudadana.
- Focalizar e identificar las estructuras de participación existentes en la comuna y a los distintos actores y representantes de la comunidad que participarán en el proceso.
- Sensibilizar e informar a la comunidad sobre el propósito del Plan Regulador Comunal.

²⁸ Fuente: Informe Final Proceso de Participación Ciudadana, Consultora PRC de Cerro Navia, 2007

**XII Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa, Puerto Alegre, Brasil,
La Democracia en las Ciudades y las Grandes Transformaciones Urbanas, 11/13 de Junio 2012**

- Recoger información sobre la visión y percepciones de la comunidad acerca del tipo de comuna al que aspira territorialmente.
- Detectar los principales problemas y fuentes de conflictos urbanos actuales y potenciales.
- Solicitar información técnica a servicios públicos, Municipio, empresas de servicios, infraestructura y productivas. Conocer los proyectos públicos y privados que se materializarán en la comuna, así como las estrategias y políticas de cada sector.

En este contexto se desarrollaron 3 actividades de Participación:

a) Conformación del grupo territorial de participación (GT)

El cual quedó conformado por 330 personas, distribuidos según su pertenecía organizacional, intentando la mayor representatividad de los actores relevantes de la comuna, entre ellos: autoridades políticas (8), servicios públicos (31), Municipio (68), Servicios privados (Metro, Aguas) (6), Asociaciones gremiales (10), Actores privados (14), Instituciones locales (carabineros, investigaciones, bomberos, etc.) (11), Representantes de la comunidad (182).

b) Taller de participación ciudadana “Diagnóstico Territorial”²⁹

El principal objetivo de este taller recoger información sobre la realidad local, sus necesidades, aspiraciones, preocupaciones y opiniones.

Los grupos, trabajaron sobre planos de la comuna y de su territorio específico, dibujando y registrando sus opiniones, en relación a los siguientes temas: Disponibilidad de espacios públicos, Disponibilidad de una estructura vial integradora, Compatibilidad entre actividades, Alta densidad habitacional en áreas residenciales y Presencia de riesgos naturales o antrópicos.

Finalmente cada territorio realizó un ejercicio prospectivo, destinado a conocer las esperanzas y temores de los habitantes de la comuna. A cada grupo se solicitó que imaginaran la comuna en el año 2036, poniendo a disposición dos formatos de portadas de diario, uno optimista y uno pesimista.

c) Taller de Participación Ciudadana “Imagen Territorial”³⁰

El trabajo consistió en proponer soluciones a los problemas detectados en el Diagnóstico y construir la imagen territorial deseada de la comuna de Cerro Navia, trabajando con los componentes territoriales posibles de intervenir: infraestructura, equipamiento y usos de suelo. Es decir, cómo, dónde y qué tipo de soluciones son deseables por parte de la comunidad.

La actividad finalizó con una exposición plenaria de los planos de síntesis construidos por cada grupo territorial. Un representante de cada grupo expuso los principales lineamientos

²⁹ Realizado en Abril del 2006, en la Escuela República de Croacia, 115 asistentes, representantes de la comunidad, representantes políticos (alcaldesa, concejales y parlamentarios), sector público (MINVU, MOP, otras SEREMIS), funcionarios y técnicos del Municipio y representantes privados.

³⁰ Realizado en Mayo de 2006, en la Escuela República de Croacia, 96 asistentes, representantes de la comunidad, del municipio y representantes privados.

XII Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa, Puerto Alegre, Brasil, La Democracia en las Ciudades y las Grandes Transformaciones Urbanas, 11/13 de Junio 2012 y criterios utilizados para construir su propuesta, así como los conflictos que enfrentaron para ponerse de acuerdo y compatibilizar los tres temas.

d) Instalación de buzón ciudadano y difusión

Al finalizar esta primera etapa, se implementó un buzón ciudadano en el hall central de la Municipalidad, disponible para la comunidad a lo largo de todo el estudio, con el propósito de servir de canal de comunicación permanente entre la Consultora, el Municipio y la comunidad de Cerro Navia.

2. Participación ciudadana en la etapa de Anteproyecto

En esta etapa las actividades se enfocaron en profundizar la participación de la comunidad, de organismos técnicos, sectoriales y privados, con el fin de concordar visiones sobre el escenario de desarrollo más probable para Cerro Navia, construir una alternativa de ordenamiento territorial acorde con los objetivos de planificación de la comuna y proponer un anteproyecto del Plan Regulador Comunal.

a) Taller de Anteproyecto

Los objetivos de este taller fueron:

- Analizar, ajustar y enriquecer el escenario de desarrollo probable para la comuna.
- Formular alternativas de estructuración física de la comuna, en base al escenario de desarrollo consensuado anteriormente.

La tarea consistió en construir tres alternativas de ordenamiento territorial, definidas conceptualmente como: intercomunal, tendencial y de gestión local. Para esto, cada grupo debía ubicar y marcar en el plano base los diversos componentes territoriales: Vialidad intercomunal y comunal, zonas Residencial, de Equipamiento, Actividades productivas, Infraestructura, Espacio público, restricciones por riesgo y Protección de recursos. La construcción de las alternativas se debía ajustar a los fundamentos de cada una, los que fueron explicados y entregados en forma de pauta de trabajo.

b) Taller de Evaluación de las alternativas de Anteproyectos

La tarea del taller consistió en observar cómo se comporta cada alternativa de ordenamiento: INTERCOMUNAL, TENDENCIAL y de GESTIÓN LOCAL, en relación a cada objetivo de planificación del Plan Regulador.

Cada alternativa fue evaluada de acuerdo al grado de cumplimiento de los Objetivos de Planificación (Cumple Muy Bien, Cumple, Cumple Con Restricciones o No Cumple).

c) Taller de Validación de la alternativa de Anteproyecto

Los objetivos de este taller fueron:

- Validar la alternativa de ordenamiento territorial seleccionada por la comunidad, y mejorada por la Consultora.
- Exponer la propuesta de Plan formulada a nivel de Anteproyecto.
- Recoger las opiniones y observaciones de la comunidad respecto al Anteproyecto de PRC, principalmente sobre zonificación de usos de suelo y estructura vial.

3. Actividades de Participación en la Etapa de Proyecto³¹

³¹ Realizado en Mayo de 2007, en el Liceo Polivalente, 64 representantes de la comunidad, del Municipio, gremios e instituciones locales.

La principal actividad consistió en la realización del Taller “Plan Regulador” para presentar, analizar y recoger observaciones sobre una propuesta de Plan Regulador Comunal.

Los objetivos del taller estaban enfocados en:

- Presentar las conclusiones del proyecto y diseño definitivo del Plan Regulador Comunal, informar a los vecinos, especialmente a los afectados, acerca de las principales características del Instrumento de Planificación propuesto y de sus efectos.
- Ofrecer a la comunidad la oportunidad de presentar sus observaciones y comentarios.
- Informar a la comunidad los resultados del proceso participativo y cómo se han incorporado las observaciones planteadas en las etapas anteriores, o las razones por las que no se incluyen.

Resumen de asistencia a las actividades de participación en la elaboración del PRC de Cerro Navia

| Actividad | Etapa Diagnóstico | | Etapa Anteproyecto | | | Etapa Proyecto |
|--|--------------------|---------------------------|----------------------------------|--------------------------------|---------------------|-----------------|
| | Taller Diagnóstico | Taller Imagen Territorial | Taller Construcción Alternativas | Taller Evaluación Alternativas | Taller Anteproyecto | Taller Proyecto |
| Fecha | 6/4/2006 | 13/5/2006 | 19/10/2006 | 21/11/2006 | 12/12/2006 | 10/5/2007 |
| Servicios públicos y autoridades | 9 | - | 2 | - | 1 | 2 |
| Municipalidad | 36 | 24 | 25 | 14 | 19 | 21 |
| Empresas | - | - | - | 2 | 2 | - |
| Gremios | 4 | 4 | 5 | 3 | - | 2 |
| CESCO | 7 | - | 2 | 1 | - | - |
| JJ.VV. y otras organizaciones comunitarias | 61 | 70 | 58 | 26 | 49 | 39 |
| Asistencia total | 117 | 98 | 92 | 46 | 71 | 64 |

Fuente: información de Consultora a cargo de la elaboración del Plan

4. Reflexiones finales

En primer lugar podríamos afirmar que una evaluación del proceso de participación realizado en la Comuna de la Reina desde las cuatro preguntas iniciales: quien participa y quien decide, cuando y que se decide, como se decide y quienes beneficios, indicaría un proceso de participación en principio exitoso.

Una de las primeras acciones realizadas por la Consultora fue concordar con el Municipio las actividades a realizar y tomar como base los procesos participativos en práctica en la

**XII Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa, Puerto Alegre, Brasil,
La Democracia en las Ciudades y las Grandes Transformaciones Urbanas, 11/13 de Junio 2012**
comuna, especialmente la división territorial usada para la formulación del pavimento participativo.

A continuación la Consultora en conjunto con el Municipio identificó y convocó a la mayor cantidad de organizaciones y actores posibles de modo de garantizar una alta representatividad de la ciudadanía. De acuerdo a la metodología utilizada, durante todo el proceso la ciudadanía a través de los distintos talleres fue tomando decisiones: estableciendo el diagnóstico de los problemas comunales, construyendo la imagen objetivo, proponiendo y seleccionando las alternativas de plan, para terminar validando el Proyecto de Plan.

Si bien la decisión final no la toma la ciudadanía, el hecho de haber participado desde el inicio, debería implicar un apoyo al Plan que el Concejo debe someter a aprobación, a no ser que la convocatoria no hubiera considerado actores importantes.

Respecto a cuando y que se decide, como se señalaba las decisiones fueron durante todo el proceso y las decisiones se referían a los aspectos centrales del Plan, por tanto tampoco debieran producirse sorpresas en el proceso de aprobación, ya que todo habría estado tratado y validado.

La tercera pregunta, respecto a como se decide, como se describió precedentemente, la Consultora tenía experiencia en el desarrollo de procesos participativos y por tanto diseñó una metodología que contemplaba al menos una instancia informativa/aclaratoria, una fase de trabajo grupal y una fase de toma de decisiones.

Por último, quienes se beneficiarían con este proceso, sin duda todos los actores, la SEREMI, que logra su objetivo de actualizar uno de los PRC regionales, el Municipio, porque contará con un instrumento de planificación que ha construido en conjunto con la comunidad una visión comunal de largo plazo, lo que generará un mayor compromiso de todos con el desarrollo comunal y por último la ciudadanía organizada, por fin sentirá que ha podido realmente participar y tomar parte en las decisiones respecto al desarrollo urbano de su comuna.

Pero, porque este proceso aparentemente exitoso no ha llegado a su término y a 5 años de terminado el proceso de elaboración del Plan este aun no ha sido aprobado?

Podríamos aventurar dos posibles hipótesis: la primera que no basta con un marco jurídico general para asegurar que el proceso participativo influya en la política pública, este debe adaptarse a las características de cada ámbito de política y la segunda que la planificación urbana no cuenta con la prioridad de política pública que haga posible iniciar y terminar el proceso en un tiempo adecuado.

En relación a la primera hipótesis podemos desarrollar lo siguiente: si bien la participación ciudadana en el instrumento de planificación urbana local, Plan Regulador Comunal, es un requisito obligatorio solo en la fase de aprobación del PRC, en la mayoría de los casos, especialmente en la Región Metropolitana, desde el año 2005, las bases de licitación han incluido la componente de participación ciudadana durante toda el proceso de elaboración del Plan, tanto si la licitación ha sido realizada por la oficina regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, como por el respectivo Municipio. Lo anterior indicaría de una forma u otra la toma de conciencia de la necesidad y beneficios de una incorporación temprana de la ciudadanía al proceso de planificación.

Sin embargo, aun cuando el MINVU en su oportunidad intentó elaborar unas bases tipo para las licitaciones de planos reguladores, a la fecha ellas son solo una referencia. El MINVU no ha establecido las condiciones mínimas de participación ciudadana que serían aceptables o necesarias para una efectiva participación, por tanto ello queda sujeto al equipo consultor a cargo de la realización del estudio, lo que puede ir desde una aproximación participativa básica hasta una participación amplia y significativa. Por tanto en las condiciones actuales, la incorporación de la participación ciudadana dependerá de la cultura o conciencia participativa que tenga la contraparte municipal, tanto sus autoridades como el equipo técnico, un real compromiso y voluntad política es esencial para poder llevar adelante un verdadero proceso participativo, *“el compromiso y la voluntad política de los servidores públicos son factores de éxito decisivos. Si no hay compromiso del gobierno y de los funcionarios de alto nivel, las iniciativas relativas a información, consulta y participación activa se estancan, no influyen en los procesos de toma de decisiones y no tienen los efectos esperados”* (Manual OECD, 2006, pág.26).

Lo anterior hace bastante difícil evaluar el proceso participativo ya que no se cuenta con un referente mínimo nacional, por tanto es necesario recurrir a guías o pautas internacionales que pueden ser muy buenas o interesantes, pero cuyo cumplimiento no era el objetivo establecido por cada uno de los planes.

Por tanto la primera reflexión es que si bien el marco jurídico para la incorporación de la participación ciudadana en la gestión pública ha avanzado considerablemente en los últimos años, todavía falta mucho para poder afirmar que se ha instalado en la gestión gubernamental, en sus distintos niveles, una cultura participativa. Por una parte es necesario avanzar en la definición de mecanismos de control de la aplicación de las leyes, ordenanzas, de las normas, etc. No basta con desarrollar un marco jurídico sino hay que ponerlo en práctica. Por otra parte, como se señala en el Manual de la OECD, sobre información, consulta y participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas, la información es una condición básica para poder participar, por tanto se vuelve fundamental no sólo poner la información, en este caso leyes, normas, etc., a disposición de la ciudadanía sino asegurar que la información llegue a quien se quiere informar.

Pero también es necesario introducir, explicar, dar sentido, en los distintos niveles gubernamentales, el marco jurídico sobre participación, generar instancias de debate, compartir buenas prácticas, desarrollar investigación, sistematizar experiencias, etc.

A juicio de Gaventa, es necesario trabajar en participación desde los “dos lados de la ecuación” esto quiere decir aumentando tanto la participación de la sociedad civil como mejorando la responsabilidad de las instituciones gubernamentales (Gaventa, 2005, pp.27).

La otra hipótesis se refiere a la falta de peso político de la planificación urbana. En el caso específico de Cerro Navia, no es posible evaluar totalmente el éxito del proceso participativo en tanto el proceso no culmine. Como decíamos, el proceso lleva 5 años detenido. La Consultora a cargo entregó su trabajo, cumpliendo con todo lo requerido, habiendo realizado, como afirmábamos previamente, un significativo proceso participativo, sin embargo el Concejo Municipal no siguió con el trámite de aprobar el Proyecto de PRC según lo establecido en la ley, de hecho la ley no establece plazos para iniciar y/o terminar el proceso. Las razones pueden ser muy válidas, pero en definitiva el plan no se sometió a aprobación y en el intertanto se han generado otros requerimientos, se han realizado un par de modificaciones puntuales al Plan, se cambio una norma relativa a la

XII Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa, Puerto Alegre, Brasil,
La Democracia en las Ciudades y las Grandes Transformaciones Urbanas, 11/13 de Junio 2012
aprobación de los planes³² y es altamente probable que sea necesario actualizar algunos componentes del Plan, que pueden requerir nuevamente de participación ciudadana, todo lo cual solo lleva a una sensación de ineficiencia y despilfarro de recursos humanos y económicos.

Al mismo tiempo esto solo contribuye a que la ciudadanía vuelva a desconfiar de las autoridades gubernamentales, percibe todo su trabajo y tiempo dedicado como un tiempo perdido, probablemente tampoco comprenda porque estos procesos se dilatan tanto en el tiempo que pierden vigencia, etc. etc. terminando en general por generar una reacción inversa, que termina por desvirtuar los procesos participativos.

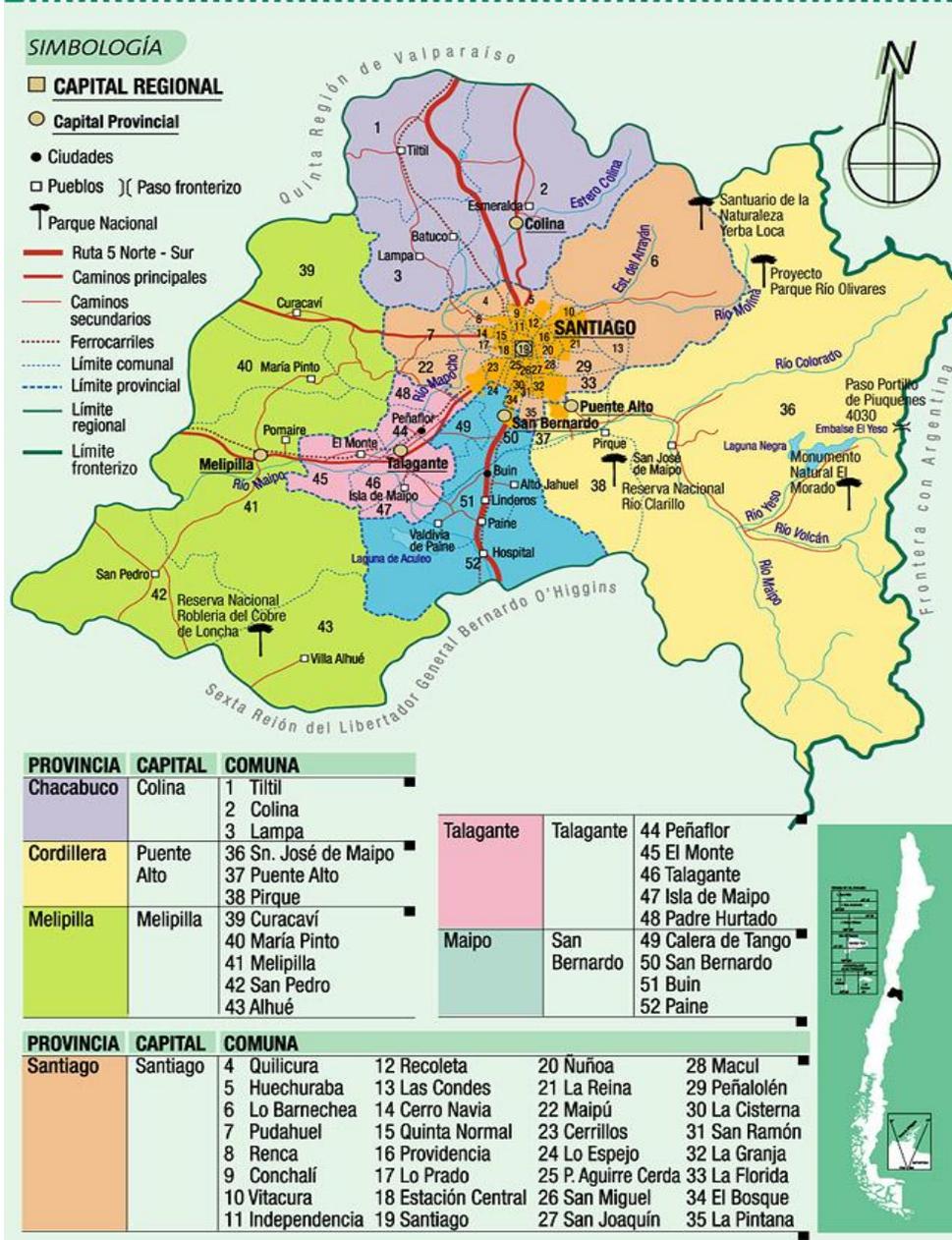
Bibliografía:

- OECD, Participación Ciudadana, Manual para la información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas, 2006.
- DOS, Agenda Pro-Participación, Chile, 2006
- Ley 20.500 sobre Asociaciones Civiles y Participación, Chile, 2011
- Ley N° 20.285, Ley de Transparencia en Chile, 2008
- Ley General de Urbanismo y Construcciones, DFL N 458, MINVU, 1976, actualizada al 2012.
- MINVU, Norma general de participación ciudadana, Resolución Exenta N° 2859, MINVU, 5 de Mayo de 2009
- Circular DDU, MINVU, 227, 2009, que instruye respecto de la formulación y ámbito de acción de los PRC y deja sin efecto la Circular MINVU N° 1068, 1999 (www.minvu.cl)
- Desarrollo Urbano y Territorial, Jaime Silva y María Eugenia Betsalel, Publicación N° 294, Agosto 1996, Colección Monografías y Ensayos, Serie Arquitectura y Urbanismo, MINVU
- Arnstein, Sherry, “**A Ladder of Citizen Participation**” in the City Reader, third edition, edited by R.T. LeGates and F. Stout, Routledge, Urban Reader Series, 2003
- **Mapping the Outcomes of Citizen Engagement**”, IDS WORKING PAPER 347, November 2010
- **Gaventa, John, “Hacia un gobierno local participativo: evaluación de las posibilidades de transformación**”, en Temas Sociales N° 58, Dic. 2006, SUR, Corporación de Estudios Sociales y Educación.
- National Charrette Institute, principal authors Bill Lennertz and Aarin Lutzenhiser, **The Charrette Handbook, “The Essential Guide for Accelerated Collaborative Communiity Planning”**, American Planning Association, Chicago, Illinois, Washinton DC. / 2006
- MacCallum, Diana, “**Discourse Dynamics in Participatory Planning. Opening the bureaucracy for strangers**”, Griffith University, Australia, Urban and Regional Planning and Development Series, 2009
- Observatorio Internacional de Democracia Participativa, OI DP, “**Guía para la detección de buenas prácticas de procesos participativos**”, 2006.
- Observatorio Internacional de Democracia Participativa, OI DP, “**Guía Práctica para la evaluación de buenas prácticas de procesos participativos**”, 2006.
- Salazar Jiménez, S. “**Construcción de la democracia: estructuras e instancias de participación en el gobierno local**”, en La Acción del Gobierno Local...
- Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi – Coordinadores, “**La Acción social del Gobierno Local, Pobreza Urbana, Programas Sociales y Participación Ciudadana**”, PUEC-

³² En vez de una Declaración de Impacto Ambiental ahora se requiere una Evaluación Ambiental Estratégica

ANEXOS:

Mapa político Región Metropolitana de Santiago



"Autorizada su circulación en cuanto a los mapas y citas que contiene esta obra, referentes o relacionadas con los límites internacionales y fronteras del territorio nacional, por Resolución N° 284 del 21 de octubre de 2003 de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado. La edición y circulación de mapas, cartas geográficas u otros impresos y documentos que se refieran o relacionen con los límites y fronteras de Chile, no comprometen, en modo alguno, al Estado de Chile, de acuerdo con el Art. 2°, letra g) del DFL. N° 83 de 1979 del Ministerio de Relaciones Exteriores".