



FLACSO – CHILE
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
MAGÍSTER EN POLÍTICA Y GOBIERNO

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO DE
DISEÑO Y MODIFICACIÓN DE LOS PLANES
REGULADORES COMUNALES: PROPUESTA DESDE
DIVERSOS ACTORES**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN POLÍTICA Y GOBIERNO**

PROFESOR GUÍA
SR. PAULO HIDALGO
ALUMNA
SRA. DANA E MLYNARZ PUIG

NOVIEMBRE 2007

Índice

I.	Introducción			4
II.	Objetivos			8
	1.	Objetivo General		
	2.	Objetivos Específicos		
	3.	Hipótesis		
III.	Marco Referencial			9
	1.	El Municipalismo en Chile		9
	1.1.	La Reforma Municipal en perspectiva histórica		10
	1.2.	Funciones Municipales		14
	2.	Ley General de urbanismo y Construcción (LGUC)		17
IV.	Marco Teórico y Conceptual			25
	1.	Ciudadanía		25
	2.	Participación		31
	2.1.	Objetivo de la Participación		38
	2.2.	Mecanismos de Participación		39
		2.2.1.	Mecanismos de consulta a la comunidad	39
		2.2.2.	Mecanismos deliberativos	40
		2.2.3.	Mecanismos de democracia directa	41
	2.3.	Niveles de la Participación		44
	2.4.	Niveles por Grados de Influencia de la Participación		45
	2.5.	Determinantes estructurales y psicosociales de la Participación		47
	2.6.	Dimensiones de la Participación		49
	3.	Participación y Municipio		52
	4.	Nuevas Formas de Participación Local: los Grupos de Presión		59

V.	Metodología			63
	1.	Diseño Metodológico		63
	2.	Características y distribución de los informantes		63
	3.	Pauta de Entrevista		65
	4.	Trabajo de Campo		66
	5.	Procesamiento y Análisis		66
	6.	Plan de Análisis		66
VI.	Descripción y Análisis			68
	1.	Plan Regulador Comunal (PRC): Las Experiencias de Providencia y Ñuñoa		
		1.1.	Contexto Comunal	68
		1.2.	Origen de la Modificación	72
	2.	Características de la Participación Ciudadana en las Modificaciones		75
		2.1.	Participación Ciudadana en la LGUC	76
		2.2.	Participación Ciudadana en la Modificación del PRC de Providencia	77
		2.3.	Participación Ciudadana en la Modificación del PRC de Ñuñoa	83
	3.	Participantes de los Procesos de Modificación de los PRC		85
	4.	Concepto de Participación Ciudadana de los diversos actores		89
	5.	El Plebiscito un Mecanismo que no genera consensos		91
	6.	Propuestas para la Participación Ciudadana en los PRC		95
		6.1.	Nuevos aspectos solicitados	95
		6.2.	La Propuesta del Ejecutivo	100
		6.3.	Una nueva Propuesta: la Síntesis Necesaria	104
VII.	Conclusiones			107
VIII.	Bibliografía			117

I. Introducción

El proceso de democratización en Chile se fue desarrollando bajo un marco legal heredado del antiguo régimen con diversos bemoles. El último nivel político administrativo en democratizarse fue el poder local. Durante el año 1992 se realiza la primera elección democrática de Alcaldes y Concejales en Chile. Desde esa época hasta hoy se han desarrollado cuatro elecciones en este ámbito y los sistemas electorales con los cuales se han definido las autoridades han sufrido al menos tres importantes variaciones.

La más significativa de ellas se dio en la elección del año 2004 donde se votó en forma separada por Alcaldes y por Concejales. Cabe señalar que el sistema electoral que existe para esta elección es la experiencia actual más proporcional que tiene nuestro país. Gracias a la separación en la elección entre Alcaldes y Concejales que se da a partir del año 2004 se puede decir que existe mayor claridad en el rol que desempeñan ambas instancias. Al tiempo que el rol de estos últimos, ha sido más relevado ya que para ser electos necesitan mayor votación propia que en antaño. Sin embargo, sus atribuciones reales son bastante escasas y se alejan mucho de la práctica autonomía que tienen los alcaldes. Más aún se puede señalar que existen ciertas limitantes para que desarrollen su rol de representantes de la Ciudadanía y garantes de la Participación Ciudadana.

El gobierno o entidad local, como parte integrante de la estructura nacional, es el nivel de gobierno más próximo a los ciudadanos y por lo tanto, el que se encuentra en mejor posición para involucrarlos en el proceso de toma de decisiones, en lo que concierne a sus condiciones de vida, y también para hacer uso de sus conocimientos y experiencias en el fomento del desarrollo (Pozo, 1990).

De esta forma, se reconoce que “el municipio, por sus características de tamaño y por tanto, su proximidad a la ciudadanía, posee las condiciones básicas para el espacio democrático del poder público” (Pozo, 1990). En esta misma línea, “debe transformarse en un poderoso instrumento de desarrollo local, asumiendo un rol articulador de proyectos e iniciativas públicas y privadas que promuevan la economía local y un desarrollo social y cultural, en

un contexto de gestión abierta y participativa”.(Concertación de Partidos por la Democracia, 1994).

Es así como se vincula la participación social y el proceso de descentralización, a través del municipio como instancia que permite a la comunidad incidir en el diseño, ejecución y evaluación de la gestión pública.

Ya que “si bien la participación es el objetivo o el medio para promover el desarrollo local, existe una multiplicidad de nociones sobre participación. Consecuentemente, estas distintas nociones traen consigo diferentes requisitos y exigencias para los involucrados. Por tanto, es preciso considerar cual es la definición de participación que esta a la base de los proyectos de desarrollo local, en otras palabras, preguntarse, ¿de qué participación estamos hablando? (Matus, 1993).

Los municipios tienen básicamente tres instrumentos de gestión establecidos en la Ley Orgánica Constitucional de Municipios: El Presupuesto Municipal anual, el Plan de Desarrollo Comunal y el Plan Regulador Comunal. Esta misma ley fija la necesidad de que los municipios cuenten con una Ordenanza de Participación Ciudadana que entrega el marco en el cual se desarrolla la participación en los diversos planes en los distintos niveles dentro de cada municipio.

La realidad municipal en Chile es extremadamente heterogénea, sin embargo, existen evaluaciones que dan cuenta que en términos mayoritarios es escaso lo que se ha avanzado en participación ciudadana y que las ordenanzas plantean solo los aspectos mínimos fijados en otras normativas. De esta forma, existe la constatación que la participación real existente en el nivel municipal es poca, en relación a lo esperado o aconsejado a través de la literatura para constituirse en verdaderos espacios de desarrollo local inclusivos de las demandas de la ciudadanía.

A través de un análisis de prensa del último año he podido constatar que uno de los temas por los cuales existe más presencia del tema local o municipal en los medios es por la

planificación territorial y los temas de ciudad o desarrollo urbano. Que ha emergido como un tema de movilización ciudadana en los últimos años, principalmente en las comunas de mayores ingresos. Donde los vecinos han levantado su voz exigiendo mayores niveles de participación en la definición de los Planes Reguladores Comunales como instrumentos encargados de definir el ordenamiento territorial de una comuna, o bien, oponiéndose a obras de infraestructura mayor (autopistas, carreteras o vertederos). Estas movilizaciones demostrarían que los conductos o canales existentes en los municipios para procesar estas demandas ciudadanas no dan cuenta de ellas, lo que lleva a los vecinos a movilizarse y expresar su descontento u opinión a través de formas de expresión social propias.

Son los nuevos grupos de presión que se han tomado los temas de ciudad y levantando banderas ciudadanas, fuera de la orgánica partidista han exigido mayor participación ciudadana en la definición de medidas que afectan su entorno y su calidad de vida.

De esta forma, en una sociedad donde nos habíamos acostumbrado a que no existieran exigencias ciudadanas por aumentar los niveles de participación, hoy nos encontramos con diversos grupos de presión constituidos por clases medias y ciudadanos cada vez más educados pidiendo mayores espacios para definir las características del territorio, del entorno donde poseen su propiedad, donde viven y quieren seguir haciéndolo.

Por la emergencia del tema dentro de la agenda, así como también por la voluntad del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de presentar una modificación a la Ley General de Urbanismo y Construcción en materia de participación ciudadana durante el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet es que resulta significativo y pertinente conocer:

¿Qué tipo de participación ciudadana es la que están solicitando los diversos actores involucrados en el proceso de modificación de los Planes Reguladores Comunales en la Región Metropolitana de Santiago?

Para responder esta pregunta de investigación la tesis cuenta con un primer capítulo donde se exponen los objetivos que le dieron sustento y la hipótesis a corroborar, luego viene el

capítulo del marco de referencia donde se aborda la perspectiva legislativa en la cual se enmarca la problemática a través de la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley General de Urbanismo y Construcción. Posteriormente, se analizan las perspectivas teóricas y conceptuales de los cuatro ejes principales de la tesis: Ciudadanía, Participación, Participación Ciudadana y Municipio y Grupos de Presión en la política local. Luego se expone la metodología con la cual se desarrollo la tesis, incluyendo la definición de los entrevistados, la pauta de entrevistas y la forma en que se llevó a cabo el análisis.

De esta forma, se alcanza el capítulo donde se exponen los resultados de la investigación desde una perspectiva descriptiva y analítica abordando seis temáticas prioritarias: Los Planes Reguladores Comunes en las comunas de Providencia y Ñuñoa, las características de los procesos de modificación de los Planes Reguladores en ambas comunas, la descripción de los participantes en los procesos de modificación, el concepto de Participación Ciudadana que emerge de los diversos actores que participaron de estos procesos, el plebiscito como un mecanismo de resolución de conflictos y por último, una propuesta para modificar la Ley General de Urbanismo y Construcción en cuanto a Participación Ciudadana. Terminando con las conclusiones que sintetizan los resultados de la tesis a la luz del marco teórico conceptual propuesto.

El tema que abordo en esta tesis me ha interesado analizarlo desde mi triple pertenencia: como concejal de la comuna de Ñuñoa donde el tema ha estado muy presente durante los casi tres años que llevo de gestión, desde mi profesión de Trabajadora Social con interés en el trabajo comunitario y el incremento de los niveles de participación ciudadana dentro de la política pública y desde mi profesión de Cientista Político analizando la tensión entre democracia representativa y participación. Por supuesto es una oportunidad conjugar estos intereses en esta tesis para obtener el grado de Magíster en Política y Gobierno entregando un aporte a la discusión sobre los nuevos grupos de presión y una sugerencia a la modificación de la Ley General de Urbanismo y Construcción.

II. Objetivos de Investigación

1. Objetivo General

Conocer el tipo de Participación Ciudadana que están solicitando los diversos actores involucrados en el proceso de modificación de los Planes Reguladores Comunes visualizando dos casos de estudio en la Región Metropolitana de Santiago.

2. Objetivos Específicos

- Describir como se conciben actualmente los espacios de Participación Ciudadana en el diseño y reformulación del Plan Regulador Comunal en dos comunas de la región Metropolitana de Santiago: Providencia y Ñuñoa donde han emergido movimientos ciudadanos sobre el tema.
- Conocer que perspectiva de Participación Ciudadana en el diseño y reformulación de los Planes Reguladores Comunes tienen diversos actores: académicos, autoridades locales, autoridades políticas, funcionarios de gobierno y dirigentes vecinales.
- Comparar las expectativas de Participación Ciudadana en el diseño y reformulación de Planes Reguladores Comunes de los diversos actores entre si y con la realidad existente en dos municipios de la región metropolitana generando una propuesta para la modificación legislativa planificada.

3. Hipótesis de Investigación

Los niveles de Participación Ciudadana que están en la actualidad presentes en las instancias de diseño y modificación de los Planos Reguladores Comunes son francamente insuficientes. La debilidad de la influencia de la ciudadanía en este proceso ha motivado el surgimiento de expresiones y movilizaciones individuales y colectivas de creciente gravitación, en las comunas del sector oriente de Santiago. Ello irá en aumento en otras comunas de las grandes ciudades si no existe un cambio legislativo de real envergadura.

III. Marco Referencial

1. El municipalismo en Chile

Teóricamente el municipio ha sido abordado desde dos perspectivas, por una parte se encuentra la escuela legislativa, la que apunta a la artificialidad que lo caracteriza por ser una entidad nacida en la mente de los legisladores. Por otra parte, se encuentra la escuela sociológica la cual destaca la espontaneidad en la constitución de una comunidad local y, en este sentido, caracteriza al municipio como una entidad natural, histórica y socialmente viva con facultades propias.

Ahora bien, la entidad municipal se puede entender a partir de dos tipos de elementos como lo son: los elementos objetivos entre los cuales se encuentra un territorio común, con extensión y límites determinados, y una población lo suficientemente numerosa, en relación de vecindad. Por otra parte, se encuentran los elementos subjetivos dentro de los cuales destacan el reconocimiento legal del municipio en el marco estatal, la necesidad de contar con personalidad jurídica y la finalidad de satisfacer necesidades públicas.

Más genéricamente la entidad municipal se puede definir en torno a dos características:

- Responde a una convergencia de intereses entre lo general (Estado) y lo particular (sociedad local).
- Circunscribe el ejercicio de su potestad a una localidad específica en torno a la satisfacción de necesidades básicas de la misma.

En síntesis, se puede entender al municipio como una entidad generada a partir de la convivencia natural del hombre en comunidad y de la necesidad de éste de organizar esta convivencia en torno a un principio de orden y legalidad (Echeverría, 1990).

1.1. La reforma municipal en perspectiva histórica

En los estados unitarios, el gobierno y la administración del Estado radican en el Poder Ejecutivo. En nuestro caso, éste es ejercido por el Presidente de la República, que es a la vez Jefe de Estado y de Gobierno. El municipio forma parte de la administración del Estado y, en tal sentido, no constituye un ente aislado y descoordinado del resto de los servicios públicos. El grado de vinculación y dependencia del municipio con el gobierno central ha tenido características cambiantes en la historia nacional.

La Constitución de 1833 dispuso que hubiera una municipalidad en todas las capitales de departamento y en las demás poblaciones que determinara el Presidente de la República, oyendo a su Consejo de Estado. Quedó entregada al legislador la determinación del número de alcaldes y regidores y la forma de elección de estos últimos por votación directa y la forma de elección y tiempo de duración en sus cargos de los alcaldes. Se estableció con bastante detalle la competencia de las municipalidades, sometiéndolas a la autoridad del gobernador o subdelegado, según correspondiera.

En 1854 se dictó la primera Ley Orgánica de Municipalidades y ella tuvo por objeto afianzar un sistema de centralización administrativa. Los municipios pasaron a depender directamente del gobernador o de subdelegados, representantes del poder central que formaban parte integrante de las municipalidades. Estos agentes del ejecutivo podían declarar la nulidad de los acuerdos municipales, intervenir en la elaboración de los presupuestos, promulgar y hacer ejecutar las ordenanzas y reglamentos, suspender su ejecución, administrar los bienes y rentas municipales.

Con la dictación de la Ley Orgánica de 1887, se retiró a los representantes del Ejecutivo la mayor parte de estas atribuciones, pasando la administración de los intereses locales a los municipios y a los alcaldes. Bajo el régimen de la ley de 1887, los alcaldes se mantuvieron, sin embargo, como agentes electorales del gobierno, lo que produjo tal reacción contra el sistema, que nació la llamada "Ley de la comuna autónoma" del año 1891. Este cuerpo legal pretendió suprimir la intervención del Presidente de la República en las elecciones,

para lo cual se concedió plena autonomía a las comunas, radicando el poder electoral del país en los municipios independientes. En virtud de esta nueva ley se transfirió atribuciones administrativas a 195 comunas redefinidas, con tesorerías, con administración de bienes y rentas, con jefes de policía y de todos los servicios locales.

Las atribuciones de los intendentes y gobernadores quedaron reducidas a presidir las sesiones de las municipalidades y a suspender sus acuerdos o resoluciones que perjudicasen el orden público. El Alcalde, dotado de facultades amplísimas, pasó a ser el verdadero jefe de la comuna. Este proceso no logró, sin embargo, consolidarse y diversas atribuciones fueron progresivamente vueltas a centralizar por la falta de madurez del sistema municipal.

La Ley N°2.960, de 1915, sobre Organización y Atribuciones de las Municipalidades, amplió las atribuciones de las municipalidades en lo relativo a formación de nuevos barrios, se señalaron los requisitos para aprobar los empréstitos municipales, se fijó el procedimiento para el reclamo de los tesoreros por libramientos ilegales de los alcaldes; se estableció cómo debía realizarse la remoción de los alcaldes y su subrogación y se concedió acción popular para perseguir la responsabilidad criminal o civil de los alcaldes.

La Constitución de 1925 contempló importantes definiciones en materia municipal. Desde luego dejó a las municipalidades sujetas a la vigilancia correccional y económica de las asambleas provinciales y se las definió como personas jurídicas públicas, con un ámbito competencial privativo de rango constitucional y con autonomía de origen, pues los regidores que la dirigían eran elegidos y éstos elegían al alcalde, con excepción de las ciudades más habitadas en las que éstos debían ser nombrados por el Presidente de la República. A su vez, se estableció el principio según el cual los alcaldes podían ser remunerados.

No obstante, nunca se establecieron las mencionadas Asambleas Provinciales Legislativas y a partir de 1942 se restringieron las atribuciones de los municipios. La práctica político-administrativa fue contradictoria con la voluntad expresada en la Constitución de 1925, según la cual las leyes debían confiar "paulatinamente a los organismos provinciales o

comunales las atribuciones y facultades administrativas que ejerzan en la actualidad otras autoridades".

Con el golpe de Estado de 1973, se interrumpió la vida democrática local. Durante la vigencia de los decretos leyes N°573 y 575 de 1975 y el decreto ley N°1.289, de 1976, se subordinó el municipio al sistema general de Administración del Estado y a las decisiones del Ejecutivo. Los nombramientos de alcaldes pasaron desde luego a ser potestad presidencial, así como su remoción. Más generalmente, el Ministro del Interior fue dotado de la facultad de proponer al Presidente de la República la remoción de todo funcionario de la Administración del Estado, a la vez que los empleados de las municipalidades, con excepción de los Jueces de Policía Local, fueron declarados de la exclusiva confianza del Presidente, primero, y del Alcalde, más tarde.

Solo a partir de diciembre de 1988 se aligeró la tuición sobre los municipios. Se debió esperar, hasta que fue dictada en esa fecha, la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N°18.695) para que operaran los mecanismos previstos en la Constitución de 1980, en materia de generación de autoridades comunales por entes corporativos a nivel comunal (CODECO) y regional (COREDE). A su vez, se puso en práctica en dicha ley una reforma atributiva y se le asignó al municipio la administración de importantes funciones que antes desarrollaba la administración central. Previamente, este proceso tuvo en la dictación de una Ley de Rentas Municipales, un importante soporte al otorgarle mayores ingresos propios al municipio. (D. L. N°3.063, de 1979).

El Gobierno de Presidente Aylwin se comprometió ante la ciudadanía a materializar un programa que contemplaba avanzar en la descentralización del Estado y la democratización del municipio. En consecuencia, envió en mayo de 1990 al Parlamento, un proyecto de Reforma Constitucional referido a la modificación del Capítulo XIII de la Carta Fundamental en el ámbito municipal, que después de un primer rechazo por el Senado en enero de 1991, fue finalmente aprobado en noviembre de dicho año, junto a diversas disposiciones en materia de gobierno y administración regional que el gobierno venía preparando y que los partidos representados en el parlamento plantearon incluir.

Es así como, por primera vez en la historia constitucional chilena, se define a la municipalidad como una corporación de derecho público, dotada de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es promover el desarrollo económico, social y cultural de la comuna o agrupación de comunas, con participación de la comunidad local. Sus órganos superiores son el Alcalde, como máxima autoridad, el Concejo Municipal y, además, se contempló la existencia de un Consejo Económico y Social comunal de participación de la comunidad organizada de carácter consultivo.

Se dispone, a su vez, la generación democrática de todos los alcaldes del país por sufragio universal, en la forma que determina la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, señalándose que durarán cuatro años en sus cargos, pudiendo ser reelegidos. Se estableció la creación de concejos municipales integrados por el Alcalde, que será su presidente, y por representantes de la comunidad local elegidos por sufragio universal denominados concejales, que durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos. Los concejos municipales tienen facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras, consagrándose la democratización del sistema municipal chileno.

En enero de 1992, el Congreso Nacional aprobó las reformas a la ley orgánica constitucional de municipalidades que el ejecutivo le sometió a consideración, configurándose los principales cambios constitucionales y legales que requería el proceso de reforma municipal. En un proceso permanente de modernización y ajustes a la gestión municipal se dictó la Ley N°19.602, publicada en el Diario Oficial el 25 de marzo de 1999, que formula una nueva reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Esta modificación apunta a reformar materias relevantes para la administración municipal, tales como su gestión, estructura interna, flexibilidad orgánica, mecanismos de fiscalización, publicidad y transparencia, control ciudadano, participación y cooperación intercomunal, entre otras.

También cabe destacar, como una modificación trascendente a la LOC de Municipalidades, la Ley N°19.737 que permitió que el alcalde sea elegido en votación conjunta y cédula separada de la de concejales. Este sistema se aplicó, por primera vez, en las elecciones desarrolladas el día 31 de octubre de 2004. (SUBDERE, 2005).

1.2. Funciones municipales

De acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (18.695), las municipalidades en la actualidad cuentan con dos tipos de funciones: las compartidas y las privativas.

Las funciones privativas son aquellas que sólo pueden ser cumplidas y desarrolladas por la municipalidad, conforme a las leyes y a las normas técnicas de carácter general que dicten los Ministerios. Estas son las siguientes:

- Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito público, dentro de la comuna.
- Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización.
- Planificación y regulación urbana de la comuna y la confección del plan regulador comunal.
- El aseo y ornato de la comuna.
- La promoción del desarrollo comunitario.
- Elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal, cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales.

Por su parte, las funciones compartidas son aquellas que ejercen los municipios directamente o con otros órganos de la administración del Estado. Son las siguientes:

- La asistencia social y jurídica.
- La salud pública.
- La protección del medio ambiente.
- La educación y la cultura.

- El deporte y la recreación.
- El turismo.
- El transporte y tránsito público.
- La vialidad urbana y rural.
- La urbanización.
- La construcción de viviendas sociales e infraestructura sanitaria.
- La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia.
- El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local (Ley 18.695, 1994).

En relación a la organización interna del municipio para desarrollar las funciones antes señaladas, hay que mencionar que la ley establece que las municipalidades dispondrán de una Secretaría Municipal, de una Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación y, de otras unidades encargadas del cumplimiento de funciones de prestación de servicios y de administración interna, relacionadas con el desarrollo comunitario, obras municipales, aseo y ornato, tránsito y transporte público, administración y finanzas, asesoría jurídica y control. Dichas unidades sólo podrán recibir la denominación de dirección, departamento, sección u oficina.

En las comunas cuya población sea superior a 100.000 habitantes, las municipalidades incluirán la Secretaría Municipal y la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación y, a lo menos, las unidades encargadas de cada una de las funciones genéricas señaladas en el párrafo anterior.

En las comunas cuya población sea igual o inferior a 100.000 habitantes la organización interna de sus municipalidades incluirá la Secretaría Municipal y todas o algunas de las unidades encargadas de las unidades genéricas, según las necesidades y características de la comuna respectiva. Asimismo, podrán incluir una Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación. Además de lo señalado, dichas municipalidades podrán refundir en una sola unidad, dos o más funciones genéricas, cuando las necesidades y características de la comuna respectiva así lo requieran.

Más específicamente, de las unidades señaladas anteriormente, el interés de este estudio se centra en la unidad encargada del desarrollo urbano, la cual tiene como funciones específicas:

La Secretaría Comunal de Planificación desempeñará funciones de asesoría del alcalde y del concejo, en materias de estudios y evaluación, propias de las competencias de ambos órganos municipales.

En tal carácter, le corresponderán las siguientes funciones:

- Servir de secretaría técnica permanente del alcalde y del concejo en la formulación de la estrategia municipal, como asimismo de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comuna.
- Asesorar al alcalde en la elaboración de los proyectos de plan comunal de desarrollo y presupuesto municipal.
- Evaluar el cumplimiento de los planes, programas, proyectos, inversiones y el presupuesto municipal, e informar sobre estas materias al concejo, a lo menos semestralmente.
- Efectuar análisis y evaluaciones permanentes de la situación de desarrollo de la comuna, con énfasis en los aspectos sociales y territoriales.
- Elaborar las bases generales y específicas, según corresponda, para los llamados a licitación, previo informe de la unidad competente, de conformidad con los criterios e instrucciones establecidos en el reglamento municipal respectivo;
- Fomentar vinculaciones de carácter técnico con los servicios públicos y con el sector privado de la comuna, y
- Recopilar y mantener la información comunal y regional atinente a sus funciones.

Adscrito a esta unidad existirá el asesor urbanista, quien requerirá estar en posesión de un título universitario de una carrera de, a lo menos, diez semestres, correspondiéndole las siguientes funciones:

- Asesorar al alcalde y al concejo en la promoción del desarrollo urbano;

- Estudiar y elaborar el plan regulador comunal, y mantenerlo actualizado, promoviendo las modificaciones que sean necesarias y preparar los planes seccionales para su aplicación, y
- Informar técnicamente las proposiciones sobre planificación urbana intercomunal, formuladas al municipio por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo.

2. Ley General de Urbanismo y Construcción

La legislación que rige todo el proceso de diseño y modificación de Planes Reguladores Comunales es la Ley General de Urbanismo y Construcción y su ordenanza. Por tanto, es del todo necesario tener claridad con respecto a este marco.

De la Planificación Urbana Comunal.

Artículo 41.- Se entenderá por Planificación Urbana Comunal 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.

La planificación urbana comunal se realizará por medio del Plan Regulador Comunal.

El Plan Regulador es un 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.

Sus disposiciones se refieren al uso del suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos.

Artículo 42.- El Plan Regulador Comunal estará compuesto de:

- a) Una memoria explicativa, que contendrá los antecedentes socio-económicos; los relativos a crecimiento demográfico, desarrollo industrial y demás antecedentes técnicos que sirvieron de base a las proposiciones, y los objetivos, metas y prioridades de las obras básicas proyectadas;
- b) Un estudio de factibilidad para ampliar o dotar de agua potable y alcantarillado, en relación con el crecimiento urbano proyectado; estudio que requerirá consulta previa al Servicio Sanitario correspondiente de la Región.;
- c) Una ordenanza local que contendrá las disposiciones reglamentarias pertinentes y
- d) Los planos, que expresan gráficamente las disposiciones sobre uso de suelo, zonificación, equipamiento, relaciones viales, límite urbano, áreas prioritarias de desarrollo urbano, etc.

Para los efectos de su aprobación, modificación y aplicación, estos documentos constituyen un solo cuerpo legal.

Artículo 43.- El procedimiento para la elaboración y aprobación de los planes reguladores comunales se regirá por lo dispuesto en los incisos siguientes.

El proyecto del plan regulador comunal será preparado por la municipalidad respectiva. Elaborado el proyecto, el concejo comunal, antes de iniciar su discusión, deberá:

1. Informar a los vecinos, especialmente a los afectados, acerca de las principales características del instrumento de planificación propuesto y de sus efectos, lo que se hará de acuerdo con lo que señale la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.
2. Realizar una o más audiencias públicas en los barrios o sectores más afectados para exponer el proyecto a la comunidad, en la forma indicada en la ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

3. Consultar la opinión del consejo económico y social comunal, en sesión citada expresamente para este efecto.
4. Exponer el proyecto a la comunidad, con posterioridad a la o las audiencias públicas por un plazo de treinta días.
5. Vencido dicho plazo se consultará a la comunidad, por medio de una nueva audiencia pública y al consejo económico y social comunal, en sesión convocada especialmente para este efecto. En dicha sesión deberá presentarse un informe que sintetice las observaciones recibidas.
6. Los interesados podrán formular, por escrito, las observaciones fundadas que estimen convenientes acerca del proyecto hasta quince días después de la audiencia pública a que se refiere el número anterior.

El lugar y plazo de exposición del proyecto y el lugar, fecha y hora de las audiencias públicas deberán comunicarse previamente por medio de dos avisos publicados, en semanas distintas, en algún diario de los de mayor circulación en la comuna o mediante avisos radiales o en la forma de comunicación masiva más adecuada o habitual en la comuna.

Cumplidos los trámites anteriores, el alcalde deberá presentar el proyecto para la aprobación del concejo comunal, junto con las observaciones que hayan hecho llegar los interesados, en un plazo no inferior a quince ni superior a treinta días, contado desde la audiencia pública indicada en el N° 5.

El concejo deberá pronunciarse sobre las proposiciones que contenga el proyecto de plan regulador, analizando las observaciones recibidas y adoptando acuerdos respecto de cada una de las materias impugnadas. En caso de que aprobare modificaciones, deberá cautelar que éstas no impliquen nuevos gravámenes o afectaciones desconocidas por la comunidad. No podrá, en todo caso, pronunciarse sobre materias o disposiciones no contenidas en el

aludido proyecto salvo que el proyecto modificado se exponga nuevamente conforme a lo dispuesto en el inciso segundo.

El proyecto aprobado será remitido, con todos sus antecedentes, a la secretaría regional ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva. Dicha secretaría ministerial dentro del plazo de sesenta días, contado desde su recepción, revisará el proyecto y emitirá un informe sobre sus aspectos técnicos.

Si la comuna está normada por un plan regulador metropolitano o intercomunal, el informe de la secretaría regional ministerial será remitido directamente al municipio, junto con el proyecto y sus antecedentes, con copia al gobierno regional. Si el informe es favorable, el proyecto de plan regulador o de plan seccional será promulgado por decreto alcaldicio.

Si el proyecto no se ajustare al plan regulador metropolitano o intercomunal, la secretaría regional ministerial de Vivienda y Urbanismo deberá emitir un informe negativo y lo remitirá, conjuntamente con el proyecto y sus antecedentes, al municipio, el cual podrá modificar el proyecto para concordarlo con el plan regulador metropolitano o intercomunal o insistir en su proyecto. En este último caso remitirá el proyecto, con todos los antecedentes, incluido el informe negativo de la secretaría regional ministerial de Vivienda y Urbanismo, al gobierno regional para que éste se pronuncie sobre los aspectos objetados.

Si no existiera un plan regulador metropolitano o intercomunal que incluya territorio comunal, el informe de la secretaría regional ministerial de Vivienda y Urbanismo será remitido, junto con el proyecto y sus antecedentes, al gobierno regional 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 secretaría regional ministerial. Si el informe fuere desfavorable, el consejo sólo podrá aprobar el proyecto mediante acuerdo fundado.

Aprobado el proyecto de plan regulador en la forma establecida en los tres incisos anteriores, será promulgado por resolución del intendente.

Los actos administrativos que promulguen la aprobación o modificación de un instrumento de planificación territorial deberán 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 Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en la secretaría regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo respectiva en las municipalidades correspondientes.

La Ordenanza General contemplará normas relativas a los “conjuntos armónicos de edificación”, en base a los cuales se podrá autorizar excepciones a la Ordenanza Local del Plan Regulador Comunal.

Artículo 44.- El estudio y aprobación del Plan Regulador comunal, así como sus revisiones, reactualización y modificaciones posteriores, se efectuarán de acuerdo con las disposiciones de esta Ley y con las normas para confección de planes regulares que establezca el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, según la población y rango regional de las comunas.

Artículo 45.- Las modificaciones al Plan Regulador Comunal se sujetarán, en lo pertinente, al mismo procedimiento señalado en el inciso primero del artículo 43.

Sin embargo, respecto de las enmiendas que incidan en las materias que se indican a continuación, las municipalidades podrán omitir el trámite previsto en la letra c) del inciso primero del artículo 43, y, en tal caso, las publicaciones que dispone la letra d) se entenderán referidas al acuerdo del Consejo de Desarrollo Comunal:

1. Localización del equipamiento vecinal en los barrios o sectores;

2. Vialidad interna, dentro de los nuevos proyectos cuyos trazados no alteren los consultados no alteren los consultados en el Plano Regulador Comunal o Intercomunal, y
3. disposiciones varias relativas a las condiciones de edificación y urbanización dentro de los márgenes que establezca la Ordenanza General de esta ley.

Estas modificaciones no podrán ser contrarias a los preceptos de este cuerpo legal y sus reglamentos.

Artículo 46.- En los casos en que, para la aplicación del Plan Regulador Comunal, se requiera de estudios más detallados, ellos se harán mediante Planos Seccionales en que se fijarán con exactitud los trazados y anchos de calles, zonificación detallada, las áreas de construcción obligatoria, de remodelación, conjuntos armónicos, terrenos afectados por expropiaciones, etc.

En las comunas en que no exista Plan Regulador podrán estudiarse Planes Seccionales, los que se aprobarán conforme a lo prescrito en el inciso primero del artículo 43.

La confección de Planos Seccionales tendrá carácter obligatorio en las comunas de más de 50.000 habitantes que cuenten con Asesor Urbanista, para los efectos de fijar las líneas oficiales de edificación y lo que será también en aquellas que califique especialmente la Secretaría Regional correspondiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, por sus condiciones topográficas, o por urgencia en materializar determinadas obras públicas o expropiaciones.

Artículo 47.- Deberán contar con el Plan Regulador comunal:

- a) las comunas que estén sujetas a Planificación Urbana-Regional o Urbana-Intercomunal;
- b) todos aquellos centros poblados de una comuna que tengan una población de 7.000 habitantes o más;

- c) aquellos centros poblados de una comuna que sean afectados por una destrucción total o parcial, y
- d) aquellos centros poblados de una comuna que la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva disponga mediante resolución. La referida Secretaría Regional Ministerial podrá encargarse de la confección del Plan, debiendo, en todo caso, enviarlo a la municipalidad correspondiente para su tramitación de acuerdo al procedimiento señalado en el inciso primero del artículo 43.

Artículo 48.- Las Municipalidades confeccionarán o reactualizarán su Plan Regulador Comunal dentro de los plazos que fijare la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, debiendo someterlo a su aprobación para los efectos de su vigencia. Si las municipalidades no cumplieran con esta obligación dentro del plazo fijado, la Secretaría Regional Ministerial respectiva lo hará por cuenta de ellas. En este caso, la Municipalidad respectiva deberá modificar el presupuesto municipal para el año siguiente, creando la partida con cargo a cualquier ítem variable del mismo presupuesto, para atender el gasto correspondiente. Si así no lo hiciere, el Intendente Regional dispondrá la modificación que corresponda del presupuesto municipal.

Artículo 49.- Las municipalidades con obligación de tener Plan Regulador Comunal podrán designar una comisión, con representación municipal y particular, para asesorar en su estudio y coordinar su programación y realización. Los cargos de la comisión serán ad-honorem y, además, voluntarios para los particulares. Asimismo, las Municipalidades podrán solicitar la designación de funcionarios de la Administración Pública para que integren esta comisión asesora.

Artículo 50.- En casos especiales de proyectos de los Servicios Regionales o Metropolitano de Vivienda y Urbanización éstos podrán proponer al Ministerio de Vivienda y Urbanismo a través de la respectiva Secretaría Regional, las modificaciones a los Planes Reguladores que estimen necesario. El Ministerio aprobará dichas modificaciones previo informe de la

Municipalidad respectiva, la que deberá evacuarlo en el plazo de 30 días. Vencido este plazo, el Ministerio podrá resolver, aunque no se haya emitido dicho informe.

Artículo 51.- Los trazados de los Planes Reguladores Comunales se realizarán por el municipio mediante:

- a) las expropiaciones derivadas de la declaración de utilidad pública contenida en el artículo 59;
- b) las adquisiciones hechas en licitación pública o compra directa por la Municipalidad, de acuerdo con su Ley Orgánica. En el caso de compra directa, el precio no podrá exceder de la tasación respectiva que efectúe la Dirección de Obras Municipales. Para estas adquisiciones, no regirá lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley N° 17.235, y
- c) las cesiones de terrenos que se urbanicen, de acuerdo con las disposiciones de la presente Ley y sus Ordenanzas, que se destinen a calles, avenidas, plazas, espacios públicos y otros fines.

IV. Marco Teórico y Conceptual

1. Ciudadanía

En la visión clásica aportada por T.H. Marshall, la progresión en el reconocimiento de los *derechos* (civiles, políticos y, finalmente, sociales) es la que, de forma prácticamente automática, permite la constitución de sujetos autónomos. Asumiendo que sólo son ciudadanos quienes pueden convertirse en miembros plenos de la comunidad, se reconoce que para ello es indispensable acceder a una condición social igualitaria. Así se delimita el principal vehículo para la construcción de ciudadanía: un Estado benefactor, con orientación redistributiva, que pueda mitigar la desigualdad económica inherente a las sociedades capitalistas mediante la provisión de servicios de bienestar.

El Estado de Bienestar que se constituye en Europa a lo largo del siglo XX y que adopta su expresión más acabada en la posguerra, tiene como uno de sus focos mantener la igualdad en el acceso a los bienes que permiten definir la calidad de la ciudadanía. El supuesto es que los derechos sociales -la satisfacción de las necesidades básicas-, por sí solos, habilitan a los individuos para constituirse en miembros plenos de la comunidad.

Una de las críticas tempranas al Estado de Bienestar mostró, sin embargo, que más bien éste estimulaba la despolitización social, la creación de “ciudadanos privados”, en tanto no sólo era incapaz de imponerles una obligación de participar en la vida pública, sino que incluso podía inhibirla con su énfasis en derechos pasivos. Por otra parte, el desafío ideológico que se impone en los años ochenta al paradigma dominante, tanto desde la nueva derecha como desde los nuevos movimientos sociales, es argumentar que el Estado de Bienestar puede conducir a la pasividad social y a la dependencia. La tesis que adquiere relieve bajo estas posiciones es que para constituirse en miembros plenos de una sociedad, no basta que a los ciudadanos se les reconozcan derechos sociales sino que es preciso que cumplan obligaciones comunes. Así comienza a ser fuertemente tematizada la cuestión de los deberes sociales y, en particular, la relativa al rol que cabe en este proceso de

construcción de ciudadanía a otros agentes sociales distintos a la burocracia estatal –familia y comunidad para los primeros, sociedad civil para los segundos. (Cunil en Ziccardi, 2004).

Entendemos aquí la ciudadanía como el conjunto de derechos y obligaciones legales que se adquieren por el mero hecho de pertenecer a una comunidad política particular, estatuto susceptible de ser modificado en el marco de la acción social y política.

Siguiendo a Elizabeth Jelin, “el concepto de ciudadanía hace referencia a una práctica conflictiva vinculada al poder, que refleja las luchas acerca de quiénes podrán decidir qué en el proceso de definir cuáles son los problemas comunes y cómo serán abordados¹. Ello hace evidente que tanto la ciudadanía como los derechos están siempre en proceso de construcción y cambio”. La ciudadanía, cuyo derecho básico se expresa como “el derecho a tener derechos”², es entonces más que un estatuto de derechos y responsabilidades, un conjunto de prácticas de participación civil, social y política en que diversos sujetos políticos instalan sus preocupaciones en la agenda pública (Marques-Pereira, 1997). Los ciudadanos van construyendo así un repertorio de prácticas individuales y colectivas de afirmación, reconocimiento y ejercicio de esos derechos, en contextos macro y micro sociales particulares. El contenido de las reivindicaciones y las prácticas pueden variar, pero apuntarán siempre al derecho a tener derechos y al derecho y compromiso a participar en el debate público sobre el contenido de las normas y leyes (Jelin, 1997).

Quiénes son considerados ciudadanos ha sido una preocupación central para los actores y de allí que las luchas de distintos sectores sociales han apuntado, a lo largo de la historia, a ampliar la naturaleza de los sujetos que serán considerados ciudadanos/as. En concreto significa impulsar el desplazamiento de los límites sociales entre incluidos y excluidos de esa condición –la constitución de la comunidad política propiamente tal- y participar en la definición y redefinición de cuáles son los derechos y las responsabilidades de los/as incluidos/as.

¹ Gunsteren, Herman van (1978) “Notes on a Theory of Citizenship”, en Birnbaum, P. y otros (eds.) *Democracy, Consensus and Social Contract*. London: Sage (citado por Jelin, 1996).

² Arendt, Hannah (1973) *The Origins of Totalitarianism*. New York: Harcourt, Brace and World. (citado por Jelin, 1996).

En este sentido, “mirar la ciudadanía” implica dar cuenta de las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales desde las cuales se monta un escenario para la disputa sobre los derechos y responsabilidades de los ciudadanos por parte de actores sociales específicos. Además de hacer referencia a la variedad y amplitud de derechos, la ciudadanía refiere también a las responsabilidades y los deberes de los ciudadanos. Esta dimensión incluye el compromiso cívico, centrado en la participación activa en el proceso público (las responsabilidades de la ciudadanía) y los aspectos simbólicos y éticos, anclados en inclinaciones subjetivas que confieren un sentido de identidad y de pertenencia a una colectividad, un sentido de comunidad (Jelin,1996).

Diversos autores distinguen entre una ciudadanía pasiva, aquella ciudadanía formal, consagrada legalmente que supone sujetos de derechos protegidos por el Estado, y una ciudadanía activa, que requiere la existencia de sujetos políticos capaces de hacer exigibles sus derechos, de realizar prácticas autónomas, deliberantes y participativas.

A diferencia de la ciudadanía formal, la ciudadanía activa pone en primer lugar y junto a los derechos, la noción de responsabilidad que los ciudadanos tienen con la comunidad política a que pertenecen. Se trata de la capacidad de tener una visión independiente, de participar frente a los asuntos públicos, de formar parte en el debate de los temas que la afectan. Esta ciudadanía activa se expresa en distintos niveles, como señala Vargas, “a nivel individual, como participación; a nivel social como responsabilidad, solidaridad, cooperación en la esfera público-social; a nivel político, como exigencias de fiscalización y rendición de cuentas de lo público-político” (Vargas, 2000). Se trata de una ciudadanía que va más allá del interés personal y se suma al interés colectivo a partir del sentido de justicia y de responsabilidad.

La noción de responsabilidad se abre en distintos significados. Diferente es la responsabilidad *por* lo que se hace, por cuanto va más allá de las obligaciones específicas. Esta supone acciones guiadas por la conciencia y puede incluso quebrar las normas establecidas, en el esfuerzo por construir el orden deseado. En este caso, actuar o no, se

convierte en una opción. Es el caso de la lucha por los derechos humanos suscitada por las dictaduras militares que asolaron América Latina en las últimas décadas (Jelin, 1996).

En relación a la participación ciudadana, interesa aquella acción que se sitúa desde los derechos y la responsabilidad cívica. Al Estado corresponde la noción de rendir cuentas (accountability) y a la sociedad civil la responsabilidad de ejercer control ciudadano y desarrollar ciudadanía activa. Ello significa que el Estado tiene una responsabilidad ante la ciudadanía y ésta a su vez, tiene como tarea exigir en conciencia el “derecho a tener derechos” y el cumplimiento de los compromisos sociales de los gobiernos en las materias correspondientes.

La ciudadanía emerge, entonces, como un asunto político, parte de un proceso a construir por la sociedad, estrechamente vinculado a la negociación de intereses presentes en ella. La incorporación y regulación de esos intereses se juega en el escenario político dentro del espacio público y de este modo, participar será influir y controlar las decisiones públicas en base a derechos y poderes (Molina, 1998). Asimismo, dice relación con el fortalecimiento de las capacidades ciudadanas para actuar en el debate, gestión y fiscalización de la acción pública, con autonomía y poder.

En la historia latinoamericana, construir la responsabilidad ciudadana ha sido un proceso heterogéneo y desigual. Existe una multiplicidad de experiencias de ciudadanía, pero también grandes diferencias en las condiciones de vida de mujeres y hombres. En muchos casos los derechos no son percibidos como tales. Ello plantea la necesidad de ir construyendo gradualmente y en paralelo los derechos y las responsabilidades (Jelin, 1996).

Sin duda, un requisito central de la ciudadanía activa es la autonomía. Esta noción indica el grado en que los sujetos se apropian y dirigen su vida. La autonomía depende de procesos complejos y múltiples, como son la individuación, la construcción de identidades y el empoderamiento. Para desarrollar niveles crecientes de autonomía es necesario configurar una capacidad crítica importante; ello implica reconocer contextos de poder y transformarlos por medio de la decisión y acción individual o colectiva, contando con un

sustrato económico que facilite todos esos procesos (Vargas, 2000). La autonomía es necesaria para desarrollar una actitud activa, de control y vigilancia frente al gobierno y otras esferas de la sociedad para hacer posible el reconocimiento del carácter público de los problemas y derechos que se desea hacer visible e instalar.

Ahora bien, si se busca equilibrar ambas perspectivas, la relativa a los derechos y la concerniente a los deberes, las implicaciones son varias. La más directa es que la extensión de los derechos sociales y la constitución de sujetos autónomos y responsables no pueden disociarse a efectos de la construcción de ciudadanía, sobre todo habida cuenta del significativo déficit que existe en América Latina. Sin embargo, actualmente sabemos que en el campo de la política social no es sólo de fundamental importancia el “qué”, sino también lo es el “cómo”. En palabras de Sulbrandt y Pérez Salgado “se debe considerar lo que se entrega a través de la prestación de servicios sociales, así como la manera o modo en que se entregan dichos servicios” (Cunill, 2004).

Bajo este marco, la cuestión sobre las responsabilidades ciudadanas no puede circunscribirse sólo al problema de sus contribuciones económicas (las cuales se patentizan en impuestos). Por sobre todo, es necesario prestar atención a las contribuciones personales de la ciudadanía y a su implicación política en la satisfacción de las necesidades colectivas. Por ende, se requiere explorar bajo qué marcos institucionales pueden ser estimuladas la solidaridad social y la responsabilidad con los asuntos públicos. Por otra parte, tras la creciente conciencia de la importancia que reviste el pluralismo social y cultural en la sociedad moderna, también hay que considerar la necesidad de incorporar la noción de la diversidad en el propio concepto de ciudadanía (Cunill, 2004).

Expresado en otra forma, el desafío es desarrollar instituciones que incentiven la organización autónoma de la sociedad, así como que hagan posible la responsabilidad entre el Estado y la sociedad en la producción de servicios sociales equitativos, eficientes y que den cuenta de la diversidad social.

La participación ciudadana en las políticas y servicios sociales puede contribuir a la construcción de ciudadanía en su doble dimensión. Al enfatizar en la importancia de los deberes y obligaciones sociales, tenga un sesgo ideológico cual es el de justificar la retirada del Estado. No obstante esto, también es innegable que existe una demanda creciente de auto-organización social, así como una crítica cada vez más generalizada al patrón burocrático, clientelar y paternalista de articulación entre el Estado y la sociedad que crea desincentivos a la acción social. (Cunill, 2004).

Es clara, por otra parte, la importancia que para la construcción de la ciudadanía tiene que rehacer la ética de la responsabilidad y de la solidaridad. Tales aspectos han dado lugar a una prolífera literatura que, entre otros, considerando los hallazgos empíricos de Putnam (1994), muestra la conexión que existe entre el capital social y el desarrollo político de una comunidad y cómo ellos son determinantes en el desarrollo económico. Cuando existen redes sociales y normas de confianza, hay, por ejemplo, una menor dependencia y, en particular, menos clientelismo respecto de los actores políticos, así como una clara correlación con mayores estándares económicos.

El Estado, como se ha destacado, constituye el más importante instrumento para la protección de los derechos sociales. Bajo ciertas circunstancias, la provisión pública no estatal puede, además, contribuir a ampliar la calidad y la diversidad en la prestación de los servicios sociales (derechos sociales), y favorecer las oportunidades de auto-organización social con vistas a la constitución de sujetos autónomos y responsables (deberes sociales). Lo que cabe ahora es destacar que la participación ciudadana en la formación de las decisiones públicas también puede reforzar los derechos y deberes sociales. Los primeros, ayudando a incrementar la equidad y la eficiencia de las decisiones públicas; los segundos, poniendo en movimiento la noción de una ciudadanía políticamente activa y crítica. Pero, de nuevo, son relevantes “quiénes”, “dónde”, “cómo” y “con qué” se ejerza la participación social, ya que se puede abrir posibilidades a la democratización del Estado cambiando los equilibrios de poder a favor de la ciudadanía, pero también puede generar efectos adversos a este propósito. (Cunill, 2004).

2. Participación³

Se encuentra así el concepto central de esta investigación el cual se ha intentado definir de múltiples maneras, no existiendo en la actualidad una definición unánime que dé cuenta de los ámbitos y dimensiones que implica. A lo que se agrega, su vinculación preponderante a distintas ideologías y prejuicios (Vandersman en Jiménez, 1986). En este mismo sentido Palma plantea que su ambigüedad tiene como principal causa la designación que con el mismo vocablo se hace tanto a la “realidad social”, como a la idea seleccionada para modificarla (Echeverría, 1990).

Con la recuperación de la democracia durante la década de los 90 se estableció la plena imposición de las instituciones republicanas con el sistema de garantías que las caracterizan, afortunadamente se produjo erradicando las formas políticas más represivas y autoritarias que habían caracterizado al período anterior. No obstante, pronto se vio que ello no era suficiente -aunque necesario- para un pleno involucramiento del conjunto de la ciudadanía en las principales decisiones políticas. Abstención electoral, apatía, indiferencia por los asuntos públicos, pusieron de manifiesto que el importante paso dado para el regreso de la democracia y los derechos humanos no modificaban automáticamente estas actitudes.

Se instala así el discurso de la participación que, es formulado desde muy diferentes posiciones. Por lo tanto, en virtud de un elemental rigor conceptual es necesario aclarar, cuando se apela a la participación, el sentido que se está atribuyendo a esta convocatoria.

³ El concepto de participación utilizado para esta investigación es en su sentido más amplio, como la intervención de los particulares en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales. Ello hace referencia a una relación entre Estado y sociedad civil, a una acción de ésta sobre el primero. En esta perspectiva se da una valoración positiva de la participación, en el sentido que se considera una manera apropiada de lograr objetivos definidos como buenos, y/o porque se piensa que la acción misma es expresión de un valor (Baño, 1998). Diferenciar el concepto de participación ciudadana de otros tipos de participación (social, comunitaria y política) reservándolo para hacer referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía en procesos decisorios, incorporando sus intereses particulares (no individuales) respecto a determinadas temáticas. En el campo de las políticas sociales esta forma de inclusión de la ciudadanía parece particularmente necesaria para otorgar eficacia a una acción social del Estado que suele estar confinada al ámbito de lo estatal y no de lo público. La idea central es que incluyendo a la ciudadanía en los procesos de diseño y adopción de políticas sociales y con reglas de actuación de los diferentes actores previamente definidas se pueden obtener mejores resultados que permitan avanzar en el camino de construir ciudadanía (Ziccardi, 2004).

Discursos clientelista han invocado la participación, el asistencialismo dadivoso de tipo filantrópico ha reclamado la participación, la demagogia populista que aspira a rápidos consensos también lo ha hecho.

De esta forma es que partimos de la base de una concepción de la participación mediante la cual de lo que se trata es construir ciudadanía, promover el protagonismo autónomo de la sociedad civil, todo ello en un horizonte de transformaciones que conciban un tipo de sociedad muy diferente a la actual (Portillo, 2004).

Es imposible en el escenario actual latinoamericano tematizar estos cambios políticos sin considerar los factores estructurales de sociedades que padecen fracturas interiores muy serias, que en sí mismas cuestionan cualquier posibilidad de convivencia armónica, porque entre otras cosas niegan la ciudadanía a buena parte de sus integrantes.

La globalización, en tanto la fase histórica contemporánea del patrón de acumulación capitalista, ha producido en América Latina la profundización de heridas preexistentes y la instalación de nuevos y graves problemas. Ante todo la exclusión social como la expresión de la incapacidad de las nuevas formas de producir y distribuir la riqueza material para incorporar la totalidad de la sociedad en el mundo del trabajo, se manifiesta como un factor de fractura y quiebre del tejido social que profundiza las desigualdades y, lo que es peor, lo hace sin brindar expectativas de integración desde la propia lógica desplegada. (Portillo, 2004).

Junto con ello, la desestructuración molecular operada que se expresa en nuevas formas de estructuras familiares que modifican sustancialmente las relaciones interpersonales (Castells, Manuel, 1998).

Una verdadera reordenación de los micropoderes que plantea la sustitución del tradicional patriarcado por formas más variadas pero no menos injustas. La emancipación de la mujer, que en vez de situarla en una igualdad de oportunidades, con frecuencia y sobre todo en los

universos mayoritarios de la pobreza social, le significa asumir la carga del trabajo remunerado pero con la continuidad de sus obligaciones al interior del hogar y con tendencia a tener que hacerlo en soledad.

Nuevos espacios de pobreza crónica debidos a la segregación social y espacial al interior de las ciudades que alimentan y fortalecen una creciente economía criminal, cuya consecuencia es una violencia creciente que consolida la inseguridad ciudadana como la nueva característica de las sociedades y ciudades latinoamericanas; la filmografía en la región ha sido por demás elocuente en testimoniar estos nuevos escenarios.

Por su parte, el tejido social de las sociedades contemporáneas latinoamericanas también ha sufrido importantes transformaciones. Los cambios en las relaciones laborales, en buena medida determinados por la desaparición de los grandes colectivos homogéneos, que han sido sustituidos por una nueva masa heterogénea de trabajadores informales (empresas familiares, unipersonales, cooperativas tercerizadas, zafrales, trabajo domiciliario, etcétera) que expresan el deterioro del trabajo y el incremento de la explotación, pero que también conforman otro tejido social. (Portillo, 2004).

Esto hace que los tradicionalmente denominados movimientos sociales antagónicos (como el caso del movimiento sindical) hayan sido sustituidos en parte por otros. Entre los más resaltables son los nuevos movimientos de los “sin” (tierra, trabajo, vivienda, comida, etcétera). Estos movimientos antagónicos, (en su anterior expresión como en las actuales) ofrecen una importante dificultad para su incorporación a experiencias de participación (Archong Fung, Eric Olin Wright, 2003). Su propia naturaleza los vincula con una intensa y única demanda linealmente confrontada con las instituciones encargadas del tema y por lo tanto, con poca experiencia y ductilidad para incorporarse a ámbitos donde la naturaleza de su funcionamiento en lo propositivo y la negociación entre actores sociales diferentes. Precisamente, si se observan las experiencias desplegadas, estos movimientos en general han tenido una baja participación en los espacios institucionales creados para tal efecto.

Al reflexionar sobre la participación ciudadana es importante no dejar de considerar estos nuevos datos del entorno. Muy lejos se está de una pacífica realidad que pueda darle sustento al ideal ciudadano.

Adicionalmente, el desarrollo cultural operado tampoco ayuda. Aún en el presente, en los ámbitos de otras sociedades con menos dificultades económicas y sociales sigue planteada la dificultad para el efectivo logro de un involucramiento generalizado de la gente.

La cultura hegemónica hoy expresada esencialmente a través del conjunto de dispositivos más mediáticos, alienta y consolida determinados valores y concepciones básicamente dirigidas al aislamiento individual, el consumo incontenible y la competencia, elevando a categoría absoluta la realidad del mercado como la medida de todo lo humano.

Una alternativa que se proponga profundizar la democracia y recuperar un activo papel al servicio de la justicia social, reclama cambios institucionales muy importantes tanto en lo que hace a las estructuras de las instituciones como en lo relativo a su dinámica (Portillo, 2004).

Con respecto a esto último, se impone con una fuerza incontenible la necesidad de un nuevo estilo de gobernar. Hoy recuperar la credibilidad de la gente es un paso fundamental sin el cual no es posible concebir ningún tipo de otros cambios. La posmodernidad neoliberal convirtió a los escenarios políticos en lugares estigmatizados por la incompetencia, la corrupción, el cinismo y sobre todo, la gran distancia y temor de actuar al lado de la gente. Por ello, hoy un nuevo estilo de gobernar implica entre otras cosas un culto casi religioso por la honestidad en la gestión de gobierno. Esta función es más ni menos que la administración de los recursos públicos es decir los de toda la sociedad, por lo tanto en su desempeño debe existir una cristalina claridad de cómo ello se hace y una rectitud moral intachable (Portillo, 2004).

A su vez, la otra cara de este nuevo -quizás no tan nuevo pero en desuso- estilo de gobernar debe ser la constante presencia con la gente y sus diversas modalidades de participación.

Aquí es donde emerge con toda su fuerza la necesidad del diseño de las nuevas instituciones de la participación.

El estado de la cuestión permite visualizar un conjunto de directrices estratégicas que necesariamente deben encontrar anclaje en las realidades sociales, políticas y culturales locales. Por lo tanto, no se trata del diseño de modelos (como en otra época se pensó) para la participación, sino tan sólo de algunos señalamientos que necesariamente habrá que desarrollar local y nacionalmente.

Un primer elemento que surge con mucha fuerza como condición necesaria de una institucionalidad participativa, es la descentralización. Se trata de descomponer con coherencia la estructura del poder fortaleciendo su traslado desde las instancias más centralizadas a las más próximas a la sociedad, que en este caso es la descentralización territorial. Asimismo corresponde promover la descentralización funcional (educación, salud, desarrollo urbano, producción, etcétera) a efectos de un desempeño más autónomo a nivel sectorial. (Portillo, 2004).

Sin la descentralización no es posible concebir exitosas instancias de participación, ya que si no están dotadas de poder de decisión, rápidamente se muestran como inútiles. En la práctica esto ha sido y es un problema mucho más grave de lo imaginable. Con frecuencia los mismos gobierno progresistas que se han comprometido programáticamente con la descentralización, una vez en el gobierno son reticentes a su puesta en práctica. A ello hay que agregarle la enorme resistencia de la propia lógica burocrática preexistente, que es muy refractaria a cambios de este tipo.

Retomando la caracterización de las formas de participación que se hacía al principio, los procesos de planeamiento y aprobación presupuestaria requieren escenarios diferentes de acuerdo con la escala en que se planteen. En el caso del nivel local, el tejido social existente en los ámbitos vecinales y comunitarios son los actores naturales. En un nivel nacional o estatal (en el caso de los Estados federales), son esencialmente las organizaciones sociales o

instituciones de ese ámbito las que naturalmente habrán de concurrir en procesos de estas características (Portillo, 2004).

La apelación a la participación requiere mucha información para el común de la gente, para que pueda actuar y definirse en uno u otro sentido. Pero a su vez, ello requiere de lenguajes apropiados para expresar los problemas, con frecuencia complejos, para su mejor y más inmediata comprensión.

Junto con la información existe también la necesidad del aliento a la participación en tanto compromiso ciudadano que forma parte de una nueva conciencia cívica. Promover un espíritu solidario y participativo no es demagogia, como muchas veces los sectores conservadores que se identifican con un estado burocrático ajeno a los problemas de la gente, acusan a este tipo de invocaciones que promueven el involucramiento colectivo.

Finalmente, corresponde insistir en las dificultades que todo tipo de generalizaciones connotan. En la medida que los nuevos cauces de la participación, conjuntamente con su correspondiente institucionalidad, deben necesariamente formar parte de un proyecto político y cultural, es básicamente desde los contextos nacionales con toda historia y las peculiaridades de su cultura política desde donde habrá que ir descubriendo las bases de sustentación de una propuesta de profundización de la democracia en el sentido que aquí le hemos dado. (Portillo, 2004).

En un intento de clarificar y definir los diversos sentidos de la participación, Nuria Cunill (1994) define la participación ciudadana como: “la intervención de los individuos en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales”. En esta primera clasificación la variable básica es el tipo de relación que se establece entre los individuos y el Estado.

Mientras tanto, para Sydney Verba (1998) la *participación política* provee el mecanismo por el cual los ciudadanos pueden comunicar información sobre sus intereses, preferencias y necesidades y generar presión para obtener respuestas. Esta *participación política* es

“una actividad que tiene como consecuencia afectar directa o indirectamente la acción gubernamental”. La participación puede tener variadas consecuencias: entre ellas promover el desarrollo de capacidades individuales, construir comunidades y legitimidad en el régimen.

En este sentido, el papel de la participación es comunicar información sobre las preferencias y necesidades ciudadanas en la hechura de las políticas, así como transmitir presión para ser escuchados.

De acuerdo con ese enfoque, la participación política es la actividad que interviene directamente en las acciones de gobierno, afectando la implementación de políticas públicas, o indirectamente, influenciando la selección de la gente que hace esas políticas.

Esta postura utiliza el término de política, lo cual se presta a diversas interpretaciones, ya que para algunos autores esta clase de participación se da a través del voto de los ciudadanos. No obstante, la definición de Verba incluye las dos formas de involucramiento de los individuos: directa en las acciones, e indirecta, que es la que se da a través del voto (Arzaluz S, 2004).

Para Ziccardi en cambio, conviene comenzar diciendo que una vez reconocida la capacidad de la democracia como la mejor forma de gobierno, una de sus imperfecciones radica en que no se tiene resuelto el problema de la participación ciudadana en las decisiones públicas. Las formas de representación que se sustentan en el voto no garantizan una intermediación efectiva y eficaz entre representantes y representados, sino que, por el contrario suelen acrecentarse las distancias que existen entre ambos una vez pasado el período electoral. Ante esto, parece válido diferenciar el concepto de participación ciudadana de otros tipos de participación (social, comunitaria y política) reservándolo para hacer referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía en procesos decisorios, incorporando sus intereses particulares (no individuales) respecto a determinadas temáticas. En el campo de las políticas sociales esta forma de inclusión de la ciudadanía parece particularmente necesaria para otorgar eficacia a una acción social del Estado que suele

estar confinada al ámbito de lo estatal y no de lo público. La idea central es que incluyendo a la ciudadanía en los procesos de diseño y adopción de políticas sociales y con reglas de actuación de los diferentes actores previamente definidas se pueden obtener mejores resultados que permitan avanzar en el camino de construir ciudadanía (Ziccardi, 2004).

2.1. Objetivo de la Participación

En primer lugar, respecto al objetivo que se le atribuye a la participación se puede distinguir a lo menos dos líneas de pensamiento:

Una orientación plantearía que la participación constituye un medio o cauce para la consecución de un fin último. Aquí, el objetivo del proceso estaría dado por su condición de servicio, al prestar una utilidad determinada. Sería a través de la participación que se lograría la eficiencia de los sistemas operantes, restringiéndola o ampliándola en función de la utilidad que ésta presenta. Esta utilidad puede ser entendida en términos de lograr una mayor estabilidad del sistema, eficacia administrativa, propensión a una desburocratización del proceso de toma de decisiones y a un consenso nacional en torno a la conducción de un país.

El otro enfoque consideraría a la participación como un derecho ciudadano, consustancial a la naturaleza misma del hombre, haciéndolo avanzar hacia la consecución de su pleno desarrollo. Sería un fin en sí misma y se fundamentaría en el sólo hecho de dar lugar a distintas expresiones. Desde este punto de vista, la participación sería integración social, diálogo social y un ingrediente del proceso de sociabilización.

2.2. Mecanismos de Participación

Respecto al tipo de mecanismos considerados, incluiremos únicamente aquellos que permiten algún grado de participación ciudadana en la toma de decisiones, es decir, instrumentos que vayan más allá de proveer información al ciudadano sobre la actividad de

la administración municipal y que supongan al mismo tiempo una interacción ciudadanos-administración.

2.2.1. Mecanismos de consulta a las comunidades

En este primer grupo de instrumentos encontramos aquellos cuya finalidad es establecer un mecanismo formalizado de interlocución y diálogo con los representantes de grupos o comunidades más o menos reconocibles. El formato más común en este grupo -aunque con organización y funcionamiento muy distinto según el país y el caso concreto- es el de un consejo o comisión que cuenta generalmente con algún tipo de representación municipal y con los representantes de colectivos definidos sea por intereses sectoriales o por criterio territorial. Estos consejos pretenden tener un carácter de mecanismo estable, con una determinada composición y periodicidad de las reuniones y atribuciones muy cambiantes según los casos, pudiendo oscilar desde consejos muy asamblearios y poco formalizados que organizan actividades propias, hasta grupos básicamente con funciones consultivas para las autoridades municipales, o hasta consejos que realizan el seguimiento y evaluación de políticas concretas.

La principal distinción que es preciso establecer en este grupo de instrumentos es la que los divide según las comunidades a representar, sean éstas territoriales o sectoriales. Es decir, que vengan definidas por el hecho de compartir residencia en un determinado territorio, o por el hecho de compartir intereses debido a su pertenencia a un colectivo concreto (jóvenes, mujeres) o a su interés por determinada temática (cultura, medio ambiente).

La mayoría de los países occidentales ha desarrollado algún tipo de consejos territoriales en las grandes ciudades. Estos existen al menos en Italia, Francia, Alemania, Suecia, Noruega y Gran Bretaña. Pero más allá de unos pocos rasgos comunes, estos consejos presentan grandes divergencias en su composición, funcionamiento y objetivos. Así, en Alemania existen en la mayor parte de las grandes ciudades, y en algunos casos sus miembros son elegidos directamente por los ciudadanos. En Francia se crearon en 1982 sólo en París, Lyon y Marsella, con una composición mixta de concejales y ciudadanos electos para el

cargo, mientras que en Suecia sus miembros son designados por los partidos, en proporción a su peso electoral en el municipio.

2.2.2. Mecanismos deliberativos

Si el grupo de mecanismos anteriores trata de aprovechar el capital social que supone la existencia de un entramado asociativo estable, lo que se conoce a menudo como mecanismos deliberativos, pues su énfasis en la capacidad de reflexión y de diálogo de los ciudadanos comunes. Es decir, frente a los límites de participación citados en el apartado anterior, este conjunto de instrumentos intenta combatir prioritariamente las dudas sobre la capacidad de los ciudadanos de intervenir en la toma de decisiones. Si el ciudadano medio no está generalmente lo bastante informado para decidir y para pensar globalmente, estos mecanismos pretenden darle la información, el entorno y el tiempo necesario para permitir que ello deje de ser cierto y este ciudadano pueda participar aportando sus necesidades y su sentido común pero también aquellos conocimientos con los que no cuenta normalmente.

En este grupo de instrumentos podemos distinguir también dos grandes tipos de métodos. El primero de ellos se basa únicamente en la busca de la información y la deliberación ciudadana, mientras que en el segundo objetivo se quiere combinar con la réplica a otro de los argumentos limitadores de la participación, a través de una selección de los participantes que los convierta en una muestra representativa de la sociedad. En el primer grupo podemos destacar los círculos de estudio, foros temáticos, visiones de la comunidad y las conferencias de consenso. Los círculos de estudio tienen una larga tradición de funcionamiento en Suecia, aunque se han utilizado también en Gran Bretaña y en los Estados Unidos de Norte América, y consisten en grupos de gente que se reúnen regularmente para discutir temas o libros concretos. Estos grupos se forman generalmente alrededor de organizaciones como iglesias, sindicatos o asociaciones y en algunos casos los participantes han recibido compensación por los gastos que les supone la participación.

Los foros temáticos, cuyo desarrollo se ha producido principalmente en los Estados Unidos de Norte América, tienen un funcionamiento muy similar y pretenden sobre todo contribuir

a debatir los temas en profundidad, conocer mejor qué piensan los ciudadanos e incrementar la capacidad de éstos de escucharse, aprender y deliberar.⁴

2.2.3. Mecanismos de democracia directa

En esta sección haremos referencia fundamentalmente a un grupo de instrumentos participativos cuya principal fuerza es su voluntad de extender la participación y hacerla llegar al máximo posible de ciudadanos. Mientras en el primer grupo nos dirigíamos básicamente a los sectores organizados y en el segundo a un pequeño grupo que debía informarse y deliberar, aquí se pretende hacer posible que cualquier miembro de la comunidad participe directamente en la toma de decisiones.

Una parte de estos instrumentos no sirve tanto para tomar decisiones concretas como para contribuir a “democratizar” el proceso de elección de representantes y a hacerlo más abierto a la influencia de los ciudadanos. En el catálogo de instrumentos de democracia directa que expone Lijphart (1987) predomina de hecho esta lógica: elección directa del jefe del ejecutivo (o de otros cargos públicos), elecciones primarias o destitución son todas las posibilidades que pueden contribuir a dar más voz a los ciudadanos a la hora de elegir a sus representantes.⁵

Más allá de las posibilidades de enriquecer el proceso electoral los mecanismos de democracia directa pueden dividirse en tres grandes grupos: referéndums, asambleas y algunos posibles usos de la teledemocracia. Las asambleas como mecanismo básico de toma de decisiones, son una realidad existente pero muy minoritaria a nivel local. Sus posibilidades de éxito exigen un municipio de tamaño reducido, pero además una amplia tradición de diálogo y compromiso por parte de los ciudadanos (Font J, 2004).

⁴ Estos foros han recibido un fuerte impulso desde dos fundaciones privadas (Public Agenda Foundation y Kettering Foundation), lo que ha llevado a su aplicación en muy distintos países de Europa del Este (Rusia, Hungría), América Latina (Colombia, Argentina, Chile) y Oriente Medio (Líbano).

⁵ La destitución existe en algunos municipios de los Estados Unidos de Norte América. El uso de elecciones primarias se está extendiendo en los últimos años fuera de esta nación, principalmente en América Latina (Argentina, México), pero también en Europa (PSOE en España, SDP en Alemania).

Sin embargo, en algunos municipios de Nueva Inglaterra siguen constituyendo un mecanismo en algunos casos central y en otros complementario de toma de decisiones. Con menores atribuciones y protagonismo, las reuniones abiertas en las que se establece un diálogo entre los asistentes y autoridades locales, constituyen una realidad más habitual y a cuyo diseño y funcionamiento se dedica una creciente atención, por ejemplo en Gran Bretaña.

Las potenciales posibilidades que las redes informáticas ofrecen a la hora de incrementar el uso de mecanismos de democracia directa son enormes. De hecho, algunas de las principales reflexiones sobre su posible impacto político han descrito escenarios futuros con una intensidad participativa creciente, básicamente a través de consultas directas a los ciudadanos realizadas por medio de las redes electrónicas. Sin embargo, la realidad hasta hoy es que las nuevas posibilidades informáticas aplicadas a la política están dando lugar a avances significativos en otros campos por ejemplo, hacer la administración más accesible al ciudadano, como en Ámsterdam o Berlín, o favorecer el establecimiento de redes horizontales entre asociaciones, como en Estados Unidos de Norte América pero son muy escasos los usos realizados en la actualidad como instrumentos para conocer la voluntad de la ciudadanía.

El referéndum es quizás el principal instrumento de democracia directa y, sin duda el que más fácil aplicación tiene en ámbitos superiores al local. En el ámbito municipal, existe un uso abundante de los mismos en Suiza y los Estados Unidos de Norte América, pero su celebración es más generalizada abarcando países donde los referéndums son casi inexistentes a nivel nacional. Pueden contar o no con reconocimiento legal, partir siempre de la iniciativa gubernamental o existir la posibilidad de que se produzcan por requerimiento ciudadano (iniciativa legislativa popular), ser o no vinculantes para las autoridades, pero su existencia es más frecuente que en niveles territoriales superiores y son un mecanismo propuesto a menudo como medio para superar complejos debates políticos locales (Font J, 2004).

Los temas tratados son muy diversos, desde medio ambiente hasta el servicio militar o la integración Europa. Si la mayor parte de las legislaciones tienden a excluir algunos temas pensando que no son apropiados para ser decididos en referéndum (impuestos), existen experiencias que tratan de demostrar que estos límites pueden ser superados. Así, el referéndum celebrado en Exeter en 1998 sobre el presupuesto municipal tuvo un desarrollo sugerente y su resultado fue la opción por un crecimiento moderado de los impuestos, en contra de todas las expectativas que hacían temer que cualquier referéndum daría lugar a un resultado anti-impuestos.

Aunque el uso generalizado de referéndums genera toda clase de dudas, hay probablemente tres que destacan por encima de las demás. El temor a la falta de información y por tanto al riesgo de manipulación del votante poco informado y el peligro de que entren en conflicto con los mecanismos de la democracia representativa y debiliten a los partidos políticos, son dos de las dudas más frecuentemente escuchadas en entornos como el suizo o el norteamericano, donde son una práctica habitual. Asimismo, un uso muy frecuente de los mismos o su aplicación a temas que no despierten suficiente interés generalizado, puede dar lugar a un fenómeno de fatiga o de escasa participación, con lo que probablemente los participantes dejen de ser representativos del conjunto de la comunidad.

CUADRO 1: Mecanismos aconsejables y deficitarios en función de varios criterios

CRITERIO	ACONSEJABLE	DEFICITARIO
REPRESENTATIVIDAD	Jurado Encuesta deliberativa	Consejo consultivo Internet (hoy)
GRADO DE INFORMACIÓN	Consejo consultivo Jurado	Referéndum Encuestas
CAPACIDAD EDUCATIVA	Presupuesto participativo Planes estratégicos	Consejo consultivo Referéndum
EXTENSIÓN	Referéndum Presupuesto participativo	Jurado Consejo consultivo
COSTE/DIFICULTAD ORGANIZATIVA	Consejo Consultivo Forum Ambiental	Encuesta deliberativa Presupuesto participativo
IMPACTO EN POLÍTICAS	Referéndum Presupuesto participativo	Encuesta deliberativa Internet

Fuente: Font y Blanco, 2001.

2.3. Niveles de la Participación

Junto con lo anterior se pueden distinguir diferentes niveles de participación. En primer lugar, se encuentra la macro participación, que constituye el ámbito de lo propiamente político, referido a decisiones que afectan al conjunto de la colectividad. Es decir, abarca los procesos que determinan el orden público en lo político, social y económico y que invocando el interés general, constituyen la estructura de poder de la sociedad global, la que es determinante en la influencia ejercida por diferentes grupos, partidos u organizaciones sociales.

Por otro lado se encuentra la participación de nivel medio, que tiene por objeto las políticas sociales de alcance sectorial o regional, que afectan a colectividades amplias, pero que no comprometen la esencia del régimen político, requiriendo como condición básica un grado de descentralización del proceso de toma de decisiones.

Finalmente se encuentra la micro participación, la cual se refiere a materias que tienen que ver con el destino cotidiano de individuos y grupos pequeños. Aquí, las decisiones aunque pueden estar influidas por los procesos del nivel nacional, no ejercen una influencia recíproca sobre el destino político de la comunidad global (Muñoz, 1987).

En relación con estos dos últimos niveles, otros autores señalan que la participación puede ser abordada desde dos perspectivas. Una de carácter político-formal y otra de carácter social-comunitario. Es decir, podrían establecerse dos ejes cruzados que permitan visualizar las posibilidades de la participación.

Es así como la participación social comunitaria sería aquella que se establece entre las personas y grupos que se relacionan de acuerdo a intereses comunes, realizada en lugares o territorios cotidianos en busca de la conjunción de intereses en forma voluntaria. En este tipo de participación adquieren gran importancia las capacidades dirigenciales relacionadas con la comunicación, organización y coordinación.

Por su parte, la participación político formal a nivel comunal, se define como la influencia que las personas y las organizaciones pueden desarrollar respecto a las decisiones del gobierno local. Algunas de sus características son:

Puede ser variable, es decir, los grados de influencia pueden cambiar de acuerdo a las distintas circunstancias.

Puede abarcar distintos aspectos y la profundidad de ellos, es decir, teóricamente se puede pensar que todas las decisiones deben ser tomadas por las personas y que no existen instancias jerárquicas para la decisión, como el caso contrario en donde todas las decisiones las toma una sola persona.

La legitimidad de esta forma de participación se basa en que es ejercida bajo mecanismos legales explícitos, conocidos por la gente y reconocidos como medios de ejercicio de la participación.

Posee una permanencia en el tiempo, ya que sus formas no son fácilmente cambiables.

A través de ella los gobiernos locales pueden obtener dos tipos de intereses, conseguir información sobre las demandas y necesidades de la gente; conseguir apoyo para las iniciativas que busque desarrollar a través de planes y programas.

En este tipo de participación las organizaciones se encuentran con el Estado, en tanto estructura política, económica e ideológica, y con un aspecto que dinamiza las acciones, que es el poder político (Lagos J, 1990).

2.4. Niveles por Grados de influencia de la participación

Ahora bien, de acuerdo al grado de influencia o injerencia de las personas en el proceso de toma de decisiones, se pueden distinguir los siguientes niveles de participación:

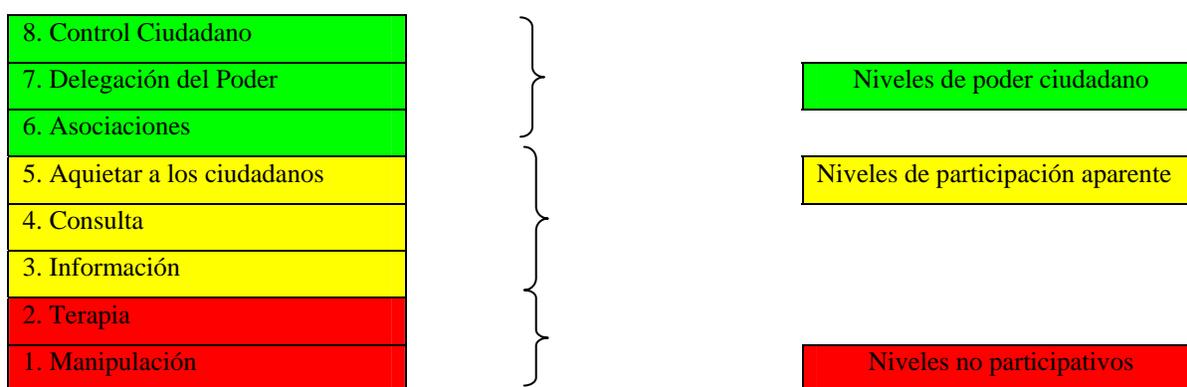
- El nivel de la información, donde las personas son meros receptores de las decisiones tomadas en los estamentos de la administración.
- El nivel de intervención, dado por la capacidad de la comunidad para incorporarse al proceso de discusión.
- El nivel de la influencia, que dice relación con la intervención señalada, la que se considera en el proceso de concretización de resoluciones.
- El nivel de decisión, que implica la facultad de elección en base a alternativas de resoluciones existentes.
- El nivel de ejecución, que corresponde a una instancia posterior a la decisión e involucra las formas de llevar a cabo la acción.
- El nivel de evaluación, que corresponde al análisis de los resultados obtenidos en cuanto al logro o grado de objetivos alcanzados (Mesa, 1983).

Arnstein (1969) desarrolla una “Escalera de la participación ciudadana” en función de los niveles de involucramiento de la población en el proceso de toma de decisiones.

Los niveles primero (1) y segundo (2) (ver cuadro 2) se encuentran en el ámbito “no participativo”, donde la participación se limita a lograr el apoyo del público para el plan que está siendo propuesto. En el tercer (3) nivel se da el primer paso importante hacia la legitimación de la participación pero generalmente resulta ser una comunicación de una sola vía donde no hay espacio para la retroalimentación. El cuarto nivel (4) es cuando se introduce la consulta como un posible de utilizar, se plantean por consiguiente las reuniones de vecinos y encuestas públicas. El quinto nivel (5) permite a los ciudadanos participar en el proceso de planificación, sin embargo, sigue siendo decisión de los gobiernos determinar la factibilidad y continuidad de los planes. En el nivel sexto (6) el poder se redistribuye a través de negociaciones entre los ciudadanos y los gobiernos, la responsabilidad sobre la

toma de decisiones es entonces compartida, entrando así en el ámbito de entrega de poder a los ciudadanos. El nivel séptimo (7) se manifiesta cuando los ciudadanos representan una mayoría en los espacios de toma de decisiones y pueden por consiguiente exigir compromisos y asegurar los acuerdos. Finalmente el nivel octavo (8), el más alto de entrega de poder a los ciudadanos, se presenta cuando todo el control sobre la planificación, la creación de las políticas y la administración de los recursos se le entrega a la ciudadanía (Ronderos C, 2005).

Cuadro 2: Escalera de la Participación Ciudadana



Fuente: Ronderos Bernal, Camila, 2005.

2.5. Determinantes estructurales y psicosociales de la participación

Por otra parte, la participación está determinada por una serie de aspectos que contribuyen a fomentarla o a limitarla. Dentro de estos existen los de carácter estructural y los de carácter psicosocial (Aedo, 1993).

Dentro de los aspectos de carácter estructural se puede distinguir:

2.5.1 Estructura de oportunidades que caracterizan a la sociedad, lo cual corresponde a la posibilidad socialmente estructurada de participar (Flisflisch, 1982). Es decir, que cada sociedad posee una estructura o sistema de oportunidades que la caracteriza, la cual se ve afectada por cualquier género de prohibiciones y restricciones que limitan al libre desarrollo y, la consolidación de una red amplia y diversificada de organizaciones y, de escenarios e instancias de acción y decisión (Boeninger, 1984).

2.5.2 Aprovechamiento de la estructura de oportunidades, lo cual estaría condicionado por las características sociales de la comunidad dados por los siguientes elementos:

- Población, su composición en términos de clases, condiciona grados diversos de participación. Es así como la homogeneidad social es asociada positivamente con la conducta participativa, la situación inversa se aprecia en las comunidades heterogéneas.
- Tradiciones comunitarias, el conjunto de costumbres y normas sociales mediatizan la participación efectiva de la población. Este aspecto cobra vital importancia mientras más diferenciaciones intraculturales existan al interior de una comunidad dada (Didier, 1989).

A su vez se sostiene que los niveles y formas de participación dependen de la potencialidad participativa del sistema imperante y de los comportamientos que esta estructura induce en los individuos y grupos que componen la sociedad. De esta forma, los sesgos propios de la estructura de oportunidades configuran las opciones individuales y grupales, contribuyendo a determinar las tasas efectivas de participación (Boeninger, 1984).

Dentro de las determinantes de carácter psicosocial se encuentran variables tales como:

- La existencia de un conjunto de necesidades a satisfacer.
- La creencia de que las organizaciones en que se puede participar representan un modo efectivo para alcanzar los fines que se persiguen.
- La existencia de medios alternativos para satisfacer las mismas necesidades a un costo menos para el individuo.

- Predisposiciones generalizadas relevantes a la participación, referidas a la actitud hacia quienes participan y quienes no lo hacen, y que guían su conducta en una u otra dirección.
- Costos y beneficios percibidos de la participación. Un inhibidor potencial de la participación es la preocupación de que los beneficios son substancialmente menores que las exigencias que se imponen a sus miembros (Didier, 1989).

2.6. Dimensiones de la Participación

Ahora bien, en relación a las dimensiones que el concepto implica, se pueden mencionar las siguientes:

Una primera dimensión del concepto de participación es la que enfatiza en denominarla como proceso integral para el desarrollo, considerando la participación como una conducta que fortalece la personalidad y genera en las personas una mayor capacidad para enfrentar los desafíos, en este sentido “hace que el individuo sea más autónomo, seguro de sí mismo, capaz de enfrentar situaciones nuevas sin angustia, mejor preparado psicológicamente para asumir la responsabilidad de su propio quehacer” (Gyarmati, 1992).

Según este concepto la participación expresaría en sí misma un valor centrado en las posibilidades de un autodesarrollo humano, pasando a constituirse como parte de “una aspiración natural del ser humano a crecer y a humanizar el medio en que desarrolla su existencia. Aparece expresado como un derecho ciudadano o como un valor que debe ser promovido y garantizado” (Garretón, 1989).

Es así como en este concepto de participación adquiere relevancia la idea de constituirse en una instancia educativa que involucra procesos de desarrollo personal a través de prácticas grupales, en la cual se torna central la idea de actuar, tal como lo señala Gyarmati “la idea clave de este proceso pedagógico es la de actuar, ya que la acción, los resultados que de ella surjan y la retroalimentación de estos resultados captados por el individuo constituyen una

escuela en sí, que ningún aprendizaje meramente intelectual puede sustituir” (Gyarmati, 1992).

La participación sería así de acuerdo a este concepto un proceso de quehacer grupal con énfasis en una función pedagógica, con la conciencia de las propias potencialidades.

Existe otra dimensión que ve la participación como integración al desarrollo dentro de la cual en general se plantea que se participa en la medida que se es parte de una unidad social mayor definida por un contexto de modernidad y mercado, se señala así que “la integración al desarrollo es un proceso mediante el cual se generan oportunidades de integración activa y real de las personas a los frutos de desarrollo, para que mejoren sus condiciones y calidad de vida” (MIDEPLAN, 1994).

De esta forma la responsabilidad de la participación estaría en manos del Estado, quien sería el encargado de propiciar las condiciones necesarias para que los marginados tengan los beneficios de participar del desarrollo económico. Es así, como este “tipo de participación tiene hoy un sentido especial. Lo que la libre expansión del mercado no logra vitalizar y queda al margen del desarrollo es objeto de los programas estatales de subsidio” (Ministerio Secretaría General de Gobierno D.O.S., 1994).

Este concepto de participación se fundaría en la necesidad de constituir una sociedad moderna para lo cual sería necesario integrar a toda la sociedad con el fin de legitimar al sistema.

Sin embargo se considera que esta definición es muy limitada en la medida que no da pie para que las organizaciones sociales vayan afirmando su protagonismo en la toma de decisiones puesto que la participación se plantea más como un camino informativo hacia la integración, que como la capacidad de influir en los procesos decisionales. Este tipo de participación podría conducir a formas de “participación aparente”, al generar la percepción de estar participando donde sólo se están ejecutando tareas definidas por otros, faltando la definición colectiva de los participantes que pueda generar y hacer efectiva la influencia de

estos en los espacios decisionales. Este último aspecto es el que abarca la tercera dimensión de participación (Muñoz, 1987).

La tercera dimensión del concepto radica en la participación como influencia en la toma de decisiones en la cual se enfatiza en la capacidad de individuos y grupos para tomar sus propias decisiones por asuntos que los afectan. Al respecto se plantea que participación es “la capacidad real y efectiva del individuo o de un grupo de tomar decisiones sobre asuntos que directa o indirectamente afectan sus actividades en la sociedad y, específicamente, dentro de la institución en que trabaja” (Gyarmati, 1992).

Sin embargo, participar no sólo puede referirse a las determinaciones que el grupo realiza sobre asuntos que lo afectan sino que debe incorporar la capacidad de influir en la toma de decisiones, es decir, “participación real significa poder, influencia o eficacia, y ello implica capacidad para pesar en las decisiones que puedan modificar las condiciones que de una u otra manera afectan a los sujetos participantes” (Garretón, 1989).

Se ve así la existencia de una relación que implica, por un lado, la capacidad de influir en la toma de decisiones, y por otro, el poder necesario para hacerlo, incorporándose la posibilidad de llegar a ser actor social, es decir, de contar con el poder para intervenir en los mecanismos de decisión, así... lo decisivo es la capacidad de influir, para lo cual es necesario intervenir en los mecanismos de decisión colectiva, sin perjuicio de lo anterior, en su manifestación más plena o de máxima calidad, la participación debería incluir la intervención directa en las distintas etapas del proceso decisional (Boeninger, 1982).

Es así como según lo anterior el ejercicio de influencia se haría efectivo a través de acciones, no de individuos sino que de organizaciones insertas en un espacio local el cual es percibido “como un lugar de organización e iniciativa social y con ello, de base espacial para el desarrollo de la sociedad civil. Lo local constituye un soporte territorial de la organización social y un objeto a ser construido en cuanto a resultados de procesos y actores sociales” (González, 1989).

Esta forma de entender la participación, inscrita en el espacio local, hace que se constituya como requisito y fundamento de los procesos de descentralización, la cual realiza su potencial democratizador sólo si existe una participación real, donde la cercanía que existe respecto a las autoridades permite convertir al Municipio en un lugar con acceso, incidencia y control por parte de la población, con posibilidad de gestionar directamente servicios locales y de ser actor directo en la planificación del desarrollo local (Lechner, 1990).

Este tipo de participación se podría denominar participación política en la medida que implica decisiones que comprometen el destino de los diferentes grupos y organizaciones sociales trascendiendo el nivel meramente individual. Tal como lo expresa García Letelier, la participación como proceso político, es aquella en la que ciertas organizaciones, representativas de determinados sectores sociales de un país, intentan o llegan a lograr el acceso a los instrumentos decisionales de la conducción política, a nivel local, regional o nacional, con el fin de ver representados sus intereses de grupo en el contexto del proceso de desarrollo económico y social (García, 1989).

Ahora bien, dentro de este tipo de participación se encuentra la participación social que incorpora elementos, tanto de la dimensión de participación para el desarrollo, en la medida que surge de la necesidad humana de expresar los intereses comunes de varios individuos, como elementos de la dimensión de participación como capacidad de influir en la toma de decisiones sobre aquellos aspectos que les afectan.

3. Participación y Municipio

La participación está signada en la mayoría de los casos, y por lo menos en el inicio de los procesos, por una imagen extendida, que asigna al municipio roles muy centrados en las obras y servicios y en las “ayudas sociales” y respuesta a las emergencias. La práctica clientelar, las distintas historias de funcionamiento municipal en nuestros países, el carácter subalterno y administrador que tuvo hasta hace poco, explican al menos parcialmente este hecho, que se constituye en una limitante de la participación ciudadana (Caruso A, 2004).

Probablemente el problema es más complejo, y en lo referente a los municipios existe también cierta dualidad entre administración y gobierno, entre improvisación y planificación, que inciden también en este problema.

En todo caso, lo cierto es que los cambios del imaginario colectivo exigen cambios también en las prácticas políticas y de gobierno, y el desarrollo de procesos intencionales, planificados, técnicamente sólidos, de educación ciudadana. Estos procesos son más exitosos cuantos más tipos de instrumentos y canales combinen.

- La demanda es la forma más usual de vinculación de grupos, instituciones y personas, con los gobiernos locales. Esta demanda puede ser individual o colectiva en relación a un grupo determinado y a sus intereses o necesidades.

Aunque esto es aceptable en cierto nivel (porque reconocemos que “el problema” opera como el gran convocante de la participación), lo que puede comprobarse también es la dificultad para salir de este perfil de relación, hacia otros modelos que contemplen la iniciativa, las propuestas programáticas y sobre todo los problemas del desarrollo y de equidad del conjunto de la sociedad. La demanda no sólo suele ser localista, en el sentido de municipal, sino que tiende a anclarse en la colonia, la subzona, la manzana, o sea en el espacio más próximo y por lo tanto, sentido y vivido como más propio.

- La intervención de los actores sociales cuando refieren a políticas sociales, tiende a centrarse especialmente en las situaciones de urgencia y en políticas de salud, educación y vivienda, y más parcialmente los temas relacionados con la regularización de asentamientos precarios.
- La utilidad de la incorporación de metodologías e instrumentos de “apropiación” de la ciudad o el territorio.

Sólo si se construye un capital simbólico en esta línea, se pueden abrir espacios de participación solidaria, de alcance colectivo, despegados de la demanda particular. En un

balance de aplicación de diferentes instrumentos dirigidos a estos fines, parece claro que mediante un abordaje que contemple un paquete de acciones se han obtenido los mejores resultados (Caruso A, 2004).

En este sentido, la visibilidad de los productos de la relación de corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanía, la experiencia gratificante de tomar decisiones significativas para la ciudad y monitorear la ejecución, parece influir favorablemente en la apropiación del espacio territorial y por ende de las tareas que le conciernen.

Por ahora es posible mantener la hipótesis de que la superación de la demanda particular y/o puntual, y la construcción de comportamientos responsables y activos de la ciudadanía, están fuertemente conectados a la realización de actividades específicamente orientadas a los fines citados.

En realidad, las experiencias de participación ciudadana más exitosas evidencian el uso de estrategias de participación. Los instrumentos o mecanismos son las formas de operativizar esas estrategias.

Las estrategias, condiciones e instrumentos configuran un sistema de participación. Son estrategias, por ejemplo, la “pedagogización de la relación” gobierno-ciudadanía, que puede ser impulsada desde el municipio o desde las organizaciones sociales, buscando construir resultados educativos a partir de las acciones conjuntas, la toma de decisiones, la planificación, etcétera. Esta es una estrategia presente en varias experiencias de Brasil.

También es una estrategia un plan específico de fortalecimiento del tejido social desde el gobierno local o desde los liderazgos sociales o aún desde las instituciones asesoras o de apoyo (Caruso A, 2004).

En cambio, las estrategias de formación de los funcionarios para un nuevo tipo de vinculación y atención de los ciudadanos, que es una condición necesaria, no se registra en todas las experiencias. Cierta carácter compartimentado o paralelo de la

institucionalización de las “áreas de participación ciudadana” (que se han implementado mucho en países como México o Brasil), explica una “ajenidad” del aparato burocrático y de los técnicos al eje transversal de la participación. También cierto reduccionismo y formalización de la concepción de participación ciudadana como instancias de reunión, asambleas, cabildos abiertos, que no se acompañan con procesos de trabajo conjunto. Una alternativa diferente la ofrece la estrategia de cogestión y sus instrumentos correspondientes.

La herramienta clave en cualquiera de los temas en los cuales se espera concretar la participación ciudadana responsable y calificada, es tal vez siempre la planificación participativa, entendida en un sentido amplio que incluye diagnóstico o análisis situacional, planificación, ejecución y control, y por supuesto el presupuesto participativo.

Como se señaló antes, los instrumentos de participación en las políticas sociales son los mismos que se instrumenta en cualquier otra de las temáticas donde se verifica intervención ciudadana y trabajo conjunto entre ciudadanía y Estado (Caruso A, 2004).

La intervención ciudadana puede darse en todas o en alguna de las siguientes fases (y puede tener alcances muy diferentes):

- En la identificación y caracterización del problema, y calificación del mismo, o sea, diagnóstico y análisis situacional, selección y priorización de problemas.
- En el diseño de programas y políticas.
- En la decisión.
- En la gestión (cogestión) de los programas resultantes.
- En la ejecución.
- En el monitoreo, control y la evaluación.

Los instrumentos comunes de participación pueden resumirse como:

- Formas de interlocución apropiadas, que habiliten el debate, consultas y el diálogo sobre propuestas concretas del municipio o de la sociedad civil.

- Foros, plenarias zonales. Mecanismos adecuados para que grandes sectores de la población, organizada y no organizada, pueda debatir sobre grandes temas, especialmente en momentos claves. Requieren mucha preparación previa y sus mejores saldos son de aprendizajes.
- Integración de la ciudadanía a los diferentes niveles de planificación y control, muchos de los cuales suponen espacios de decisión.
- Instalación de modelos, reglamentando formas de cogestión de algunos programas, que pasan a ser gestionados por ciudadanos y autoridades o funcionarios.
- Creación y legitimación de mecanismos de concertación de los intereses contrapuestos entre los diferentes sectores de la población y entre ésta y el municipio.
- Espacios y procesos de iniciativa y de consulta para una mayor incidencia general ciudadana.

De modo más específico, los instrumentos más usados en esta área de participación en políticas sociales parecen ser:

1) Las comisiones mixtas de políticas sociales. Estas comisiones reúnen organizaciones, instituciones civiles, ciudadanos con técnicos municipales y dirigentes sociales: es una de las herramientas más usadas, especialmente en la gestión y monitoreo.

Esta herramienta requiere buena coordinación, registro y sistematización, pero los resultados, en los casos que se organiza y desarrolla adecuadamente, son muy importantes (y pueden ser medidos cuando se usan los indicadores apropiados).

En este caso es posible comprobar la capacidad de la participación ciudadana para lograr buenos resultados. La condición es un estricto seguimiento y apoyo tecno-político, junto con el desarrollo de instancias educativas. Dependiendo del grado en que se tomen decisiones en la comisión, y de la capacidad de los apoyos implementados, genera procesos de empoderamiento.

Por último son en muchos casos espacios de construcción de culturas políticas más flexibles, solidarias y responsables.

2) Las articulaciones multiactorales. Las articulaciones no son una comisión, sino más bien un grupo de perfiles y aportes complementarios; generalmente no gestionan, discuten alternativas, deciden y aportan en la ejecución, recursos materiales, técnicos, etcétera. Son eficaces, confieren amplitud y solidez a las políticas sociales locales, y a veces directamente las viabilizan.

Cuando funcionan bien producen cultura de negociación y cooperación. Sin embargo, presentan grados importantes de inestabilidad por lo que también requieren mucho apoyo.

3) Los convenios con ONGs, universidades, equipos técnicos, etcétera. Este no es un instrumento completo; generalmente es parte de los mecanismos anteriores. Pero sin duda es una herramienta muy usada y muy versátil. Los convenios pueden hacerse entre organizaciones de la sociedad civil, pero en este caso nos referimos a convenios que se realizan desde o con el organismo de gobierno local. Tal vez los más frecuentes incluyen ONG o asociaciones civiles. Los convenios privilegian la ejecución, el soporte técnico y la investigación. Pero en los casos más productivos contienen la primera racionalidad de los convenios, su racionalidad esencial y fundacional que es social, educativa, formativa.

4) Una propuesta de modelo especialmente adecuado a la participación en políticas sociales: la gestión asociada. La gestión asociada es una herramienta que vincula con acciones de “coordinación”, “articulación”, “alianzas estratégicas”, conceptos que devienen de los paradigmas gerenciales de las instituciones públicas y de las empresas que fueron apropiados por todo tipo de instituciones. Surge de la constatación referida a las contradicciones existentes en la necesidad de encarar integralmente las políticas, programas y proyectos sociales y la sectorialidad organizativa y disciplinaria que se observa en el tratamiento de los mismos (Caruso A, 2004).

Las políticas sociales en las que participa más sólidamente la ciudadanía reúnen en general ciertas características, además de ser sistémicas:

- Incluyen lo territorial y lo sectorial, pero es preciso que de alguna manera lo sectorial se ligue al territorio.
- Tienen carácter integrador (pobreza y desintegración no son iguales).
- Se constituyen como política de inversión y lo explicitan: no se habla de políticas de ayuda, sino de inversiones en el bien más caro del municipio: sus habitantes.
- En lo posible se acercan a modelos de intervención integral.
- La estrategia de redes sociales suele ser útil en este campo de intervención.
- Las políticas sociales se formulan respetando el criterio de continuidad y sostenibilidad. Este es un criterio difícil de consolidar, por el entusiasmo o la desesperación del ciudadano común frente a situaciones difíciles: se trata de parte de su aprendizaje para intervenir en la esfera pública y en una de sus áreas sensibles.
- Las políticas sociales tienen un diseño que permite medir siempre el carácter distributivo de las mismas. Es uno de sus indicadores de calidad y debe ser explícito cómo y cuánto redistribuye.
- La solidaridad comunitaria adquiere relevancia como mecanismo de potenciación de las capacidades productivas y competitivas. Capital social es aquí la palabra clave.
- Un factor fundamental de estas experiencias exitosas es que colocan “lo social” en el centro y no en la periferia de la discusión sobre el desarrollo.

En relación con la consistencia, permanencia, amplitud y calidad de la participación ciudadana:

- Los procesos de participación pueden ser más o menos institucionalizados, pero requieren siempre reglas claras, acordadas con el gobierno o al menos explícitas por el mismo, que fijen la voluntad política de abrir un espacio no demagógico o electoral de participación.
- Como la disposición para participar no es general, y algunos nunca se involucrarán en nada, es preciso realizar una verdadera ingeniería de la participación, donde organizados y no organizados tengan su espacio y formas de intervención.

- Por la misma razón es importante la visibilidad de los resultados: si esta visibilidad la participación puede ser puntual.
- No olvidar que el gobierno debe gobernar, es necesario que enfrente el hecho de que la participación crea vidrieras que hacen más visible su funcionamiento burocratizado, improvisado o poco eficaz.

Requisitos que generan las condiciones para la participación social de la sociedad civil:

- Información y comunicación a la comunidad.
- Incorporación de actores locales, de muy distinta índole a la gestión local y a las instancias concretas de gestión.
- Promoción y apoyo a la organización ciudadana en forma amplia y diversa.
- Mejoramiento de la gestión pública.
- Intercambio y coordinación de redes estatales y privadas.
- Jamás confundir participación ciudadana con trabajo voluntario: puede darse, pero no constituyen en sí mismo participación (Caruso A, 2004).

4. Nuevas Formas de Participación Local: los Grupos de Presión⁶

Tanto desde ámbitos académicos como políticos se ha hablado de crisis en las democracias representativas. Pero esta afirmación también es cierta en su sentido más positivo. Es decir, hay «crisis» en los sistemas democráticos occidentales en diversos sentidos, pero entre ellos se encuentra la aparición de nuevas oportunidades que permiten renovar los mecanismos de articulación política existentes.

⁶ Entenderemos como grupo de presión a las formas organizativas más episódicas y efímeras que representan de forma muy variable a un conjunto de agrupaciones, ciudadanos y comunidades que se ven directamente afectadas por determinadas medidas o políticas en gestación de parte del gobierno y pugnan por “hacerse oír”. En general, los grupos de presión son monotemáticos. Es decir sus intereses suelen ser puntuales radicados en la “oposición/privilegio” a la puesta en práctica de determinadas medidas, tales como: la construcción de una carretera, la instalación de un relleno sanitario, el cambio de lugar de una instalación productiva o radicación de una zona de esparcimiento, etc. (Hidalgo P, 2006). Los grupos de presión pretenden influir en el contenido de las políticas públicas, pero no ser gobierno ellos mismos. Los grupos de presión están condenados a representar siempre intereses particulares. Los grupos de presión y las ONG (organizaciones no gubernamentales) son canales de expresión de las ideas e intereses de diversos grupos sociales. Expresan un deseable pluralismo (Sardón J, 2004).

Pero éste no es el único cambio que exige transformaciones. Otra alteración fundamental es la ampliación del ámbito político, el hecho de que la intervención pública en cualquiera de sus formas llegue hoy a todos los terrenos, tratando temas inimaginables en el momento de la creación de las actuales democracias, cuando economía, defensa y orden público suponían el núcleo básico del ámbito de actuación pública. Si aquel universo político era fácilmente ordenable en términos de izquierda y derecha, de tal forma que los partidos políticos podían reflejar con considerable fidelidad las preferencias ciudadanas, hoy la creciente incorporación de nuevos temas al universo político -algunos de ellos difícilmente clasificables en términos de izquierda y derecha (medio ambiente, regulación de Internet, intervención humanitaria, entre otros)- hace cada vez más complejo el papel intermediador de los partidos. El ciudadano se ve obligado a elegir entre un pequeño número de ofertas partidarias que tienen que posicionarse ante innumerables temas, sin que los esquemas ideológicos sirvan para dotar a éstos de un sentido globalmente coherente. Por ello será mucho más habitual que el votante no coincida con el partido que eligió en numerosos temas a lo largo de la legislatura y se convertirá en mucho más necesario recurrir a la consulta ciudadana, sin dar por supuesto que el mandato representativo permite adoptar cualquier decisión (Font J, 2004).

A estos cambios se le añade otra transformación en el terreno de la relación entre ciudadanos y conocimientos y comportamientos políticos. Precisamente debido a esta ampliación del ámbito de los temas de debate público, cada vez son menos los ciudadanos que mantienen una relación con ellos fácilmente clasificable mediante el viejo esquema interés/desinterés. Es decir, cada vez existe menos ese ciudadano perfecto, que está informado y que actúa en todos los terrenos, y que cuenta además con un universo cognitivo perfectamente estructurado en el que todos los temas enlazan en forma coherente. Asimismo, y como resultado de los cambios antes descritos, también es más minoritario el ciudadano absolutamente desinformado, para el que la política es un universo completamente extraño e incomprensible. Por el contrario, ante mayor información y capacidad de procesarla por un lado, y una política más compleja por el otro, crecen los que se han llamado «públicos temáticos», esto es, personas que actúan como el perfecto ciudadano (informado y activo) en algunos temas o ámbitos políticos (medio ambiente,

relaciones entre géneros, etc.), a la vez, que se comportan como espectadores apáticos en muchas otras áreas. Su información, su actividad asociativa e incluso su comportamiento electoral se estructuran alrededor de su área de interés, considerando sólo en forma secundaria los otros temas. Estos públicos temáticos suponen otra nueva oportunidad para llevar la política mucho más allá de técnicos y políticos, en tanto que contamos con un considerable núcleo de ciudadanos que pueden rivalizar con ellos en información y competencia de su ámbito de interés (Font J, 2004).

En definitiva, nos encontraríamos ante una «crisis» generada por cambios en los ciudadanos y en la política, y que supone ante todo nuevos retos y oportunidades, que deben y pueden ser superados con una mayor implicación de la ciudadanía.

Pero incluso en el escenario más idílico, con ciudadanos muy preparados para participar, políticos muy predispuestos a su labor y a una vida política intensa y estimulante, los recursos que el ciudadano medio podría dedicar a la vida política serían finitos debido al rol crucial que juega un recurso tan limitado como es el tiempo. Todo ello tiene dos grandes consecuencias que se deben considerar al momento de pensar en la viabilidad de cualquier experiencia participativa. En primer lugar, debemos partir siempre de esta constatación de un tiempo disponible finito y sometido a múltiples presiones, por lo que el necesario consumo del mismo para participar, deberá distribuirse como corresponde a un recurso preciado, valioso y respetable. Además, el hecho de que éste sea limitado provoca que los ciudadanos lo valoren especialmente, por lo que será preciso que obtengan satisfacciones expresivas o instrumentales de su participación y no se queden con la sensación de haber derrochado en vano su preciado tiempo.

Podemos esperar que los ciudadanos participen, pero no que vivan para participar. Y sin embargo, en la realidad vamos a encontrarnos todas las situaciones: desde muchas personas que no participan nunca, hasta otras que parece que sí viven para participar. Esto se deberá a la distribución radicalmente desigual de diversos factores. Por ejemplo, el tiempo libre disponible está distribuido muy desigualmente, como también lo está la capacidad económica para “comprar tiempo libre” (liberando tiempo a dedicar al hogar, los hijos, los

enfermos). Pero aún peor distribuidos están los recursos educativos o la capacidad de acceder y comprender las informaciones políticas. Y probablemente aún peor repartidos estén el interés, el sentimiento de que uno debe o es capaz de participar, el placer que se obtiene participando y otros sentimientos fundamentales que nos llevan a implicarnos en los asuntos colectivos (Font J, 2004).

Por supuesto, todos estos recursos mal repartidos no tienen por qué coincidir en las mismas personas y grupos. Podemos encontrar desempleados con mucho tiempo libre, pero que carecen de una gran capacidad de procesar información, de un sentimiento de competencia política o de la estabilidad emocional necesaria para implicarse en los asuntos colectivos, del mismo modo que podemos encontrar personas con una fuerte motivación y sentimiento de eficacia política adquiridos en una larga vida asociativa, a pesar de carecer de una amplia educación formal. Pero muy a menudo, muchos de los recursos citados, sirven para adquirir otros (el dinero compra tiempo, la educación sirve para adquirir competencia política), por lo que el conjunto de recursos que favorece la participación aparece estrechamente relacionado y, como resultado, como un conjunto con una muy desigual distribución social.

De esta desigual distribución se deriva uno de los problemas más frecuentemente citados, tanto por teóricos como por practicantes de la participación: la intensidad de la participación va a ser también muy desigual, con grupos de personas muy activas, frente a la absoluta pasividad de otros sectores. Las desigualdades sociales y la experiencia se traducen en desigualdades políticas, con lo que se produce una participación concentrada en sectores muy reducidos, de modo que nos encontraremos con la realidad descrita por tantos cargos políticos locales. “Los que participan son poco representativos, son siempre los mismos”. ¿Debemos escuchar pues a los participantes cuando sabemos que son socialmente poco representativos? ¿No corremos con ello el riesgo de estar actuando contra la voluntad de la mayoría silenciosa y pasiva de la sociedad?⁷ (Font J, 2004).

⁷ Las preferencias políticas tienen siempre una doble dimensión: extensión e intensidad. Mientras la democracia representativa se organiza en base a la extensión de las preferencias, la introducción de muchos otros mecanismos participativos trata de recoger la intensidad de las preferencias, aunque con ello se puede correr el riesgo de adoptar las decisiones que cuentan con menos respaldo social (extensión).

V. Metodología

1. Diseño metodológico

Con el objeto de recolectar información primaria sobre la situación, las expectativas de participación ciudadana en el diseño y modificación de los planes reguladores comunales, se aplicaron 12 entrevistas a informantes clave.

La entrevista, como herramienta de recolección de información, permite que las personas, en el marco de una situación cara a cara, expongan pensamientos, opiniones, juicios, significados en referencia al problema de investigación que interesa, siendo especialmente adecuada para captar las percepciones subjetivas y la construcción de sentidos de la acción. Se realizaron individualmente, contactando al entrevistado para luego aplicar en forma personal, en un lugar convenido, una pauta de conversación semiestructurada. Las entrevistas fueron conducidas por la propia tesista, de acuerdo a una pauta temática semiestructurada que responde a los objetivos de la tesis

2. Características y distribución de los/as informantes clave

Estas entrevistas se aplicaron a:

- Jaime Márquez, Asesor Urbano, Ilustre Municipalidad de Providencia, 23 de noviembre de 2006.
- María Ana García, Asesora Urbana, Ilustre Municipalidad de Ñuñoa, 30 de noviembre de 2006.
- Rodrigo García Márquez, Concejal de Providencia, Partido por la Democracia, 20 de noviembre de 2006.
- Jaime Hales, Concejal de Ñuñoa, Partido Demócrata Cristiano, 29 de noviembre de 2006.
- Jorge Insunza, Diputado Presidente Comisión de Vivienda de la Cámara de Diputados, Partido por la Democracia, 17 de noviembre de 2006.

- Lake Sagaris, Ciudad Viva⁸, Junta de Vecinos Bellavista, Representante de Grupos de Vecinos movilizados de Providencia, 16 de noviembre de 2006.
- Verónica Adrián, Red Ciudadana por Ñuñoa⁹, Representante de Grupos de vecinos movilizados de Ñuñoa, 17 de noviembre de 2006.
- María Elena Ducci, Académica Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile, 30 de noviembre de 2006.
- Luis Eduardo Bresciani, Jefe Dirección de Desarrollo Urbano, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 17 de noviembre de 2006.
- Javier Wood, Jefe Departamento de Desarrollo Urbano, Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y urbanismo Región Metropolitana de Santiago, 22 de noviembre de 2006.
- Cristián Labbé, Alcalde de Ilustre Municipalidad de Providencia, 23 de noviembre de 2006.
- Pedro Sabat, Alcalde Ilustre Municipalidad de Ñuñoa, 15 de noviembre de 2006.

⁸ Ciudad Viva comenzó su vida como una coalición de 25 organizaciones comunitarias, ubicadas en el trazado y por lo tanto profundamente afectadas por el proyecto de autopista Costanera Norte. Ese proceso de participación, organización y vocerío ciudadano colectivo resultó ser una experiencia de aprendizaje en el tema de **transporte sustentable, derechos civiles y participación ciudadana**. A través del trabajo realizado lograron salvar sus barrios de este megaproyecto urbano de autopista. En 1999, los dirigentes y organizaciones tomaron la decisión de fundar una organización permanente, que podría trabajar con este patrimonio de conocimientos, entregando propuestas y trabajando con las bases para crear una ciudadanía capacitada y comprometida, capaz de cumplir con sus responsabilidades y deberes, y ejercer sus derechos, en cuanto a la creación de un modelo de desarrollo urbano sustentable, donde la ciudadanía lejos de ser víctima pase a ser líder co-responsable de este proceso. Ciudad Viva cuenta con múltiples instancias de participación, dependiendo de tus intereses. Y si tú tienes una idea – un club de caminantes, jardines y arbolización para refrescar veredas, una actividad artística en la calle, u otra cosa relacionada. La cantidad de personas que la constituyen va variando desde actividades con 15 personas a otras con 300. Vea www.ciudadviva.cl

⁹ La Red Ciudadana Por Ñuñoa, nace a comienzos del año 2006 son vecinos, dueñas de casa, estudiantes, profesionales, obreros, artistas, etc., preocupados por construir una ciudad a escala humana. Creyentes de la solidaridad y la humanidad más allá de convicciones políticas y religiosas por lo que da cabida a todo quien desee luchar fervientemente, sin caer en la violencia, por reivindicar la participación ciudadana, derecho perdido y sepultado con la Constitución de 1980. Hoy, su lucha es impedir que siga avanzando la "Masacre Urbana" de la comuna, Ñuñoa y en consecuencia en toda la ciudad de Santiago. También exigir un plebiscito comunal vinculante para que sean sus habitantes quienes digan que comuna quieren construir. En dos meses se reunieron más de 7.300 firmas durante el año 2007 para llamar a un plebiscito comunal. La RCPÑ, se configura en base a un Comité Coordinador apoyado por una Comisión de Organización, Comunicaciones y Finanzas. También es parte importante de este cuerpo, el Comité de Personas Dañadas. Vea www.redciudadanapornuñoa.cl

Dichas entrevistas consisten en un diálogo cara a cara, directo y espontáneo entre el entrevistado y el investigador, que orienta el discurso lógico y afectivo de la entrevista de forma más o menos directiva. La función metodológica de la entrevista es la reproducción del discurso motivacional (consciente o inconsciente) de una personalidad típica en una situación social bien determinada y/o ante “objetos sociales” relativamente definidos. En la interacción entrevistado/entrevistador, este último provoca continuamente el habla del entrevistado, ya que la producción de esta narración es el objetivo de esta técnica.

3. Pauta de entrevista

Dado que los informantes clave tienen características específicas y relaciones diferentes con la temática, se desarrolló una pauta de entrevista general, en el entendido que los distintos tipos de informantes pondrán atención y énfasis diferenciado en los temas propuestos. Se considerará los siguientes tópicos:

- ¿Cuál es su experiencia en relación a los Planes Reguladores Comunales?

- Describa cómo han sido los procesos de participación ciudadana que usted ha vivido o conocido. Caracterícelos en detalle.
 - Quienes participaron
 - Y de qué forma
 - Alguien se quejó del proceso y sobre qué materia

- ¿Cómo evaluaría estos procesos, qué aspectos de ellos considera negativos y cuáles positivos?

- ¿Cuál cree usted que sería el proceso ideal de participación ciudadana para una modificación o diseño de un Plan regulador Comunal? Caracterícelo en detalle,
- qué actores deberían participar y
- de qué forma.

- ¿Usted cree que una modificación en este sentido debería ir acompañada de otra reforma, cuál y por qué?

4. Trabajo de Campo

El contacto con los informantes clave para programar horario de entrevista fue realizado por la misma investigadora a cargo de la tesis. Las entrevistas tuvieron distintas duraciones desde 20 minutos hasta 2 horas. El trabajo de campo se desarrolló durante el mes de noviembre de 2006.

5. Procesamiento y Análisis

El procesamiento en primera instancia se desarrolló a través de una transcripción completa de las entrevistas. Posteriormente, se realizó mediante una transcripción analítica de las entrevistas sobre la base de categorías previamente definidas por la investigadora. Estas categorías tienen relación con los temas planteados y específicamente en relación a las expectativas de participación ciudadana. Ello permitió una suerte de precodificación de las entrevistas y facilitó su vaciado en matrices para la realización del análisis.

El análisis se hizo mediante la técnica de análisis de contenido cualitativo, puesto que más que las frecuencias de aparición de las categorías se privilegiaron las características que las enriquecen y hacen más comprensivas y aprensivas de la realidad social. Se utilizó como base las categorías construidas para el procesamiento de la información y se incorporaron nuevas categorías que emergieron de los discursos de los actores entrevistados.

6. Plan de Análisis

Las transcripciones de las entrevistas fueron vaciadas utilizando la técnica de análisis de contenido cualitativo en una matriz que permita un análisis por grandes categorías temáticas rescatadas de la pauta de entrevista como de los discursos de los entrevistados, como también según tipo de informante. Ello permitió observar las semejanzas y

diferencias, tanto en el contenido de las opiniones, como en los discursos y concepciones presentes. El plan de análisis permite caracterizar las categorías según los discursos que emergen de los actores entrevistados como realizar comparaciones verticales y horizontales de los contenidos según tipo de entrevistados, características específicas de sus perfiles.

Actividades:

- Elaboración pauta de entrevista a informantes clave
- Identificación de los informantes a entrevistar
- Contacto con los informantes clave
- Realización de las entrevistas a informantes clave
- Transcripción analítica de las entrevistas
- Construcción de categorías de la matriz de análisis
- Sistematización de la información en matrices
- Análisis de la información
- Elaboración de informe analítico

VI. Descripción y Análisis

1. Plan Regulador Comunal: Las experiencias de Providencia y Ñuñoa

1.2. Contexto Comunal

Esta tesis se circunscribe en los casos de modificación de Planes Reguladores en dos comunas de la Región Metropolitana de Santiago, que han tenido un desarrollo inmobiliario importante en los últimos años, lo que ha cambiado en forma considerable su fisonomía urbanística. Por este motivo es necesario tener cierta referencia general de las características de ellas.

Ambas comunas se encuentran entre las más antiguas del país. A pesar que Providencia nace de una división de la antigua Ñuñoa en el año 1897. Ambas comunas se encuentran cercanas al centro cívico de Santiago y cuentan con una conectividad e infraestructura privilegiada.

Como ya se ha visto en otros capítulos de esta tesis un Plan Regulador Comunal es un instrumento de planificación territorial que permite ordenar y orientar el desarrollo urbano de una comuna definiendo el uso que se dará al suelo y cuales serán sus características. Es justamente su valor planificador lo que lo hace determinante en el futuro del territorio comunal y lo que lo convierte en una oportunidad de pensar seriamente cómo se quiere que sea la comuna y, a partir de esa pregunta, dialogar, analizar y establecer acuerdos que incidirán en la cotidianidad de cada uno de los que la habitan.

Los Planes Reguladores de Providencia y Ñuñoa se circunscriben en normas originadas en los años 1976 y 1989 respectivamente, y han tenido múltiples modificaciones a lo largo de los años, 37 Providencia y 16 Ñuñoa, las que han incidido en los cambios urbanísticos y de fisonomía de las comunas. Los Planes Reguladores cambian o alteran seriamente la habitabilidad y la lógica socio-espacial de las comunas en cuestión. Se muda el estilo clásico de la casa amplía tipo Ley Pereira con patio, etc. a la lógica de edificaciones en

altura y ello impacta seriamente a los vecinos, motivando en el último tiempo la emergencia de grupos de presión que buscan participar en la toma de decisiones sobre los aspectos que determinan su entorno y calidad de vida.

1.2.1. Comuna de Providencia¹⁰

La Comuna de Providencia, inserta dentro del sector oriente del área urbana Metropolitana de Santiago, tiene como límites las comunas de Santiago, Recoleta, Ñuñoa, Las Condes y Vitacura, ocupa una extensión aproximada de 1.420 há (14,2 km²). De éstas, 1.250 há corresponden a áreas urbanas y 170 há como parte del cerro San Cristóbal (faldeo Sur-Oriente). A su vez, el área urbana (1.250 há.) se compone de 860 há. constituidas por predios particulares; 301 há. de calles y 89 Há de áreas verdes y cauce de río. Por su parte, las áreas verdes comprenden 63 há. de parques y plazas y 26 há. ocupadas por el lecho del río Mapocho.

Providencia es una comuna de mucho comercio y oficinas por ello la población flotante es elevada alcanzando a 370.000 personas aproximadamente, pero con un importante sector residencial, de clase media, media alta principalmente, adultos mayores y mujeres. Cuenta con una buena infraestructura pública y equipamiento: colegios, universidades, hospitales, entre otros.

Esta comuna alberga a 119.863 habitantes con un crecimiento del 7,8% entre los Censos del año 1992 y 2002, modificando una tendencia decreciente de población que se había observado entre los Censos de 1982 y 1992. El número de viviendas de la comuna alcanza a las 52.369.

El presupuesto Municipal de Providencia supera los 42.000.000.000¹¹ de pesos, cabe señalar que al observar los ingresos más de 17.000.000.000 se obtienen del ítem patentes municipales determinando el carácter mixto que tiene la comuna en cuanto a uso

¹⁰ Los datos fueron obtenidos de www.providencia.cl y del Censo 2002.

¹¹ Aproximado del presupuesto del año 2007, según fuente www.providencia.cl

residencial y comercial. Cabe señalar que Providencia se encuentra dentro de las 3 comunas más ricas de Chile.

El incremento de las construcciones en altura en la comuna se da a partir del inicio de la década de los noventa hasta nuestros días, partiendo por Avenida 11 de Septiembre y Providencia situándose en diversos barrios de la comuna en forma paulatina.

Cuadro n° 3: Permisos de Edificación por año Comuna de Providencia de construcciones en altura¹²

Año	Número de Edificios
2002	19
2003	25
2004	34
2005	40
2006	59
2007	33

Fuente: propia con información de Municipalidad de Providencia

Cuadro n° 4: Providencia: Montos de Inversión de obras nuevas entre 1990 - 2001

Destino	Monto en UF	%
Habitacional	13.438.719,38	65,51
Oficina	5.154.029,11	25,13
Hotel	512.207,49	2,5
TV	349.556,08	1,7
Estacionamiento	324.108,72	1,58
Salud	292.441,15	1,43
Comercio	200.530,14	0,98
Educación	118.525,36	0,58
Educación Superior	47.635,80	0,23
Otros	35.855,43	0,17
Taller	25.801,31	0,13
Financiero	9.222,67	0,04
Estación de Servicio	2.722,02	0,01
Restaurante	1.754,13	0,01
Total	20.513.108,80	100

Precio expresado en UF=16.346,38 (4 de agosto 2002)

Fuente: www.providencia.cl

¹² Se consideran edificaciones de más de 3 pisos y se incluyen muchas de 20 y más pisos.

1.2.2. Comuna de Ñuñoa¹³

Emplazada en el sector oriente de la capital de Chile, tiene como límites las comunas de Macul, San Joaquín, La Reina, Peñalolén y Providencia. Ñuñoa se caracteriza por ser una comuna residencial. Presenta un buen nivel de equipamiento: colegios, centros de salud, universidades e institutos de formación superior, patrimonio arquitectónico y áreas verdes, además de variadas alternativas culturales y deportivas.

El territorio comunal alcanza los 16,3 Km² y alberga a 163.511 habitantes, lo que representa un 2,7% de la población de la Región Metropolitana de Chile, según el Censo del año 2002. La población Ñuñoína pertenece principalmente a la clase media chilena (más del 60%) en ella habitan un importante número de profesionales (34%), así como también adultos mayores y mujeres. Ñuñoa posee también un amplio acceso a servicios públicos y privados, medios de transporte desde y hacia cualquier punto de la ciudad y una variada actividad comercial, concentrada principalmente en la Avenida Irarrázaval, principal eje vial de la comuna de más de 6 kilómetros de extensión. El presupuesto municipal alcanza los 20.000.000.000¹⁴ de pesos aproximadamente, encontrándose dentro de las 10 comunas más ricas del país, cabe señalar que estos recursos se han incrementado crecientemente gracias a las nuevas edificaciones, a modo de ejemplo se puede señalar que el presupuesto del año 2003 rondaba los 14.000.000.000 de pesos. En los últimos años Ñuñoa ha experimentado un *boom* de la construcción en altura para uso residencial tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro n° 5: Permisos de Edificación por año en la Comuna de Ñuñoa de construcciones en altura¹⁵

Año	Número de Edificios
2002	20
2003	26
2004	20
2005	45
2006	24
2007	44

Fuente: propia con información de www.nunoa.cl

¹³ Los datos fueron obtenidos de www.nunoa.cl y del Censo 2002.

¹⁴ Aproximado del presupuesto del año 2007, según fuente www.nunoa.cl

¹⁵ Se consideran edificaciones de más de 3 pisos y se incluyen muchas de 20 y más pisos.

El incremento de la construcción en altura en Ñuñoa es un fenómeno que se sitúa a partir del año 2000. Dejando como consecuencia una modificación muy rápida en su fisonomía pero a la vez más reciente que el caso de Providencia, donde las modificaciones urbanas comienzan a experimentarse a comienzo de la década del noventa.

1.3. Origen de la Modificación

El origen de las modificaciones que se plantean en ambas comunas tiene aspectos similares y también disímiles. Dentro de las similares se puede señalar que ambos planes reguladores tienen una antigüedad de casi 30 años y han sufrido más de 15 intervenciones desde su creación. Situación que hace que tanto los equipos técnicos como las autoridades planteen que era necesario desarrollar modificaciones sustantivas a los planes reguladores de sus respectivos territorios.

“Este es un tema que venía arrastrándose desde el año ’76 y tuvo 36 modificaciones menores, seccionales. Yo soy muy operativo, mis atributos van por el lado de la gestión y no por estas cosas que parecen más enredosas, más complicadas y que uno le da poca importancia que es el tema de los planos reguladores. Entonces yo en los primeros períodos le entregué la actualización del plano regulador al Concejo claramente a la comisión de urbanismo. Y la comisión del Concejo se enredó, iban a terreno, volvían, hacían proposiciones: 8 años y nada. Entonces al final del segundo período quedó la sensación de que era yo quien no quería el plano regulador, en circunstancias en que yo se lo había radicado al Concejo que nos hiciera una proposición...Y en consecuencia, al iniciarse este período yo les dije, ‘saben que más-así de derecho- ustedes han sido inoperantes con el plano regulador’... Me metí de frentón, estudié la norma, estudié los mecanismos y definí un fast track para sacar un plano regulador. Partimos de la base de qué comuna queríamos, cuáles eran los problemas que teníamos y empecé a meterme en el cuento”. (Alcalde Labbé, anexo 1:1).

“El plano regulador tú sabes la edad que tiene, es hartito antiguo. Y la realidad socioeconómica era distinta, no hubiera permitido jamás, socialmente que se construyeran edificios de 20 pisos, hace 20 años atrás; no estaba dentro de la estructura mental de nosotros”. (Alcalde Sabat, anexo 5:3).

Otro aspecto común es la influencia de modificaciones en la normativa general en los planes reguladores comunales que hacia imperativo realizar cambios que adecuaran las situaciones comunales. La Ley General de Urbanismo y Construcción habría sido modificada a comienzos de los años 2000 generando una mayor permisividad de alturas en algunos sectores de ambas comunas que habría sido muy bien aprovechada por la industria inmobiliaria.

“...funcionó en Providencia muy bien durante 30 años que tenía el plan regulador y yo diría que 25 años funcionó bien hasta que el ministerio introdujo un cambio a la norma de rasante en que con un cálculo de sombras que ellos fijaron bajo un mecanismo y que después yo estudié y les dije. ‘mire ustedes fijaron un mecanismo que calcula la sombra en el otoño y no en el invierno, entonces es tremendamente perjudicial eso’. Entonces, virtualmente, en un determinado terreno si antes se podían hacer edificios, porque usted se tiene que distanciar a medida que el edificio crece. Si el terreno tiene un tamaño y se distancia mucho no le cabe el edificio, entonces el tamaño del predio fijaba la altura de los edificios. Pero si yo el distanciamiento lo reduzco a la mitad, antes la altura era, dividida por 2,7 y el ministerio sacó una que la altura era dividida por 5, virtualmente el doble. Entonces empezaron a salir edificios del doble de altura que los que había antes”. (Asesor urbano Providencia, anexo 3:8).

“...porque cambiaron las reglas del plano regulador comunal, que permitieron todas estas cosas adicionales, y para seguir mi confesión porque ya estoy súper entregado a la verdad, es que no tenía idea que existían.”(Alcalde Sabat, anexo 5:3).

Por otro lado, en relación a los aspectos disímiles vividos en el origen de ambos procesos se puede mencionar que en la comuna de Providencia las autoridades y los equipos técnicos habían comenzado a diseñar las modificaciones con antelación y en forma planificada. Llevaban más de 4 años trabajando el tema con estudios que fundamentaban y modelaban las modificaciones con conversaciones con diversos actores involucrados. Por tanto, es un proceso planificado y argumentado desde su origen.

“Antes de ese proceso de aprobación interna en las autoridades, el alcalde hizo una segunda participación que fue más surgida de que aquí había una comisión técnica que era del Concejo en que nosotros a medida que íbamos elaborando el plan regulador se lo estábamos exponiendo a la comisión de urbanismo del Concejo. Y esa comisión sesionaba y nosotros le íbamos explicando las propuestas, sobre todo las de afectación al espacio público, se lo expusimos pero no tuvieron

grandes dificultades porque eran aspectos muy técnicos, pero ya en la parte cuando afecta la propiedad privada, sí hubo fuerte participación y se dedicaron básicamente al problema de uso del suelo. Estuvimos poco más de un año, hasta visitamos toda la comuna en una ‘van’ con la comisión de urbanismo y le íbamos explicando lo que había y lo que nosotros proponíamos...Entonces, con todo el estudio que nosotros habíamos hecho y las propuestas, él formó una comisión técnica, por eso le digo que esa es una participación de técnicos previo al proceso de aprobación legal oficial y yo diría que ese trabajo duró dos años en que incorporó asesores económicos que él tiene en materia financiera en el municipio; incorporó a la dirección jurídica, incorporó a la dirección de tránsito, a la dirección de obras, a aseo y ornato, a urbanismo...Y esos fueron, yo diría que dos años de exposición, debates, ajustes y él iba al final cortando. El decía ‘se ponen de acuerdo’, y el día en que no se ponen de acuerdo decía ‘miren, no podemos llegar a acuerdo, yo zanjo... escucho las opiniones y ahí zanjo. Y sí se hizo hasta que al final logramos tener el plan regulador que salió el 30 de diciembre del 2005 y se le entregó al Concejo.’”(Asesor urbano Providencia, anexo 3:5-6).

“Nosotros le vimos una factibilidad económica al plan regulador, pensamos la municipalidad en 30 años más, qué pasa con algunas cosas que son importantes, el valor del metro cuadrado, el nivel de áreas verdes por persona, el grupo etario se estaba radicando, pensamos en qué cosas podían generar desarrollo y plusvalía... cosas más bien económica, pero potentes... Entonces yo tengo aquí mi valor accionario de Providencia que cotizo en La Bolsa, pero yo sé exactamente a cómo está el valor acción Providencia, 21,79 el valor del metro cuadrado, último informe del 14 de noviembre. Qué significa esto, que el valor más caro de Chile es Providencia. Significa que el valor que me entregaste tú como residente de Providencia en tu propiedad, yo te lo tengo avaluado en 21,79, ninguno me gana. Entonces yo puedo decirte mira, invierte aquí, yo te cuido la inversión y le voy a dar plusvalía.”. (Alcalde Labbé, anexo 1:4).

Por el contrario en la comuna de Ñuñoa se asume que una explosión inmobiliaria no planificada generó la molestia ciudadana sobre el tema y motivó el aceleramiento de un proceso que se encontraba en ciernes. Además no existían estudios, ni conversaciones que sustentaran técnicamente las modificaciones propuestas. Siendo un proceso bastante menos planificado y justificado técnicamente que el la comuna de Providencia.

“...la verdad es que se nos escapó de las manos. O sea, fue una cosa que no queríamos, por lo menos yo no quería; nunca estuve de acuerdo con que pasara lo que pasó. Entendíamos que sí tenía que haber “renovación urbana”, no en el concepto de renovación del Ministerio, este de los subsidios sino que, teníamos que renovar la ciudad, porque había sectores muy deprimidos... De repente empezaron a construir en todos lados, porque las constructoras se dieron cuenta que el negocio estaba por acá y se empezaron a vender a comprar, a vender a comprar y

se nos fue un poco de las manos. Si tú te das cuenta, en los informes que tenemos, se salta de 200 permisos en el año 2003, ahora, a no sé casi cuántos cientos”. (Alcalde Sabat, anexo 5:3).

“...Entonces, algunos concejales con más entusiasmo, otros con más o menos eficacia, fueron generando todo esto... Ahora, si no hubiera sido que los concejales recogimos la presión adentro y el pueblo recogió la presión afuera, hubo grupos vanguardias populares o vanguardias sociales, recogieron la presión afuera, esto no hubiera caminado. Las vanguardias actuaron como tal, a punta de lanza, el choque; los concejales que éramos una asociación política, yo creo que actuamos en general, como había que actuar, regulando entre el choque y el acuerdo y creo que en ese momento fue resultando, a lograr de que el alcalde por lo menos aceptara la discusión, hace seis meses atrás nosotros estábamos sin discusión, o sea el tema no iba a entrar en la discusión, no iba a ponerse en tabla no se iba a pedir congelamiento. Estábamos marginados y finalmente logramos presionar. Los técnicos nos demoraron más de la cuenta”. (Concejal Hales, anexo 6:2).

“Bueno, luego aparece esta incomodidad de parte de la comuna con respecto a los edificios en altura que empezó a formar un pavor entre sus vecinos, muy entendible por nosotros los profesionales también, de que había que hacer algo y poder frenar un poco quizás no tan abruptamente como se hizo en la modificación, pero fue una decisión de las instancias superiores que a mí me dijeron, las directrices de la modificación de este plan regulador y bueno, se incorporaron esta reorientación de la densificación hacia los bordes y se frenó la densificación hacia el interior, al menos, de los ejes principales. Esa es más o menos la génesis”. (Asesora urbana Ñuñoa, anexo 7:2).

En síntesis, los procesos se originan coincidentemente según sus actores, por una parte de la necesidad de modificar Planes Reguladores antiguos que ya no daban cuenta de las dinámicas actuales y por otro lado, en forma disímil se aprecia que el proceso de Providencia fue planificado y justificado a través de estudios técnicos que tenían una data de más de cinco años, al tiempo que la modificación de Ñuñoa responde principalmente a una inquietud ciudadana de descontento que llevo a la autoridad política a tomar la decisión de desarrollar una modificación.

2. Caracterización del proceso de modificación: Metodología de la Participación Ciudadana

Si bien ambos procesos tuvieron que ajustarse a la misma normativa, la Ley General de Urbanismo y Construcción en cuanto a lo mínimo que se debe desarrollar en participación ciudadana dentro del proceso de modificación de los Planes Reguladores Comunales. Se

puede apreciar que las formas en que realizaron este proceso las dos comunas en estudio fueron diferentes, así como también los énfasis de los actores entrevistados para relatar estos procesos.

De esta forma, veremos primero un análisis de la normativa general en base a la “Escalera de Arnstein” que define niveles de participación, segundo cada proceso en forma separado y posteriormente, consignaremos un análisis de ellos en cuanto a los niveles de participación que involucraron los procesos vividos en ambas comunas.

2.1. Participación Ciudadana en la Ley General de Urbanismo y Construcción en la mirada de la Escala de Arnstein

Duración	ETAPA
	Preparación proyecto por parte de la Municipalidad
15 días	Informar a vecinos en los medios de comunicación
	Primera Audiencia Pública
	Consulta Consejo Económico y Social
30 días	Exponer proyecto al público
	Segunda Audiencia Pública
15 días	Ciudadanos formulan por escrito observaciones
	Consulta al Consejo Económico y Social con informe de comentarios recibidos
15 a 20 días	Alcalde presenta proyecto al Concejo Comunal
	Concejo Municipal se pronuncia
60 días	
	Proyecto se promulga por decreto alcaldicio

Fuente: Ronderos C, 2005

Al analizar las etapas y pasos que establece la Ley General de Urbanismo y Construcción en cuanto a generar espacios de participación ciudadana con la Escalera de Arnstein se puede decir que los niveles que se abordan van desde el primer nivel hasta el quinto. Es decir, van desde la manipulación y la terapia que forman parte de niveles no participativos,

hasta la información, la consulta y el aquietar a los ciudadanos definidos como niveles de participación aparente.

En general se observa, que lo que se busca es la aceptación del proyecto propuesto, por lo cual estamos en los niveles 1 y 2. Se alcanza a llegar al quinto nivel en la medida que se entrega información, se hacen consultas y se trata de calmar a los ciudadanos, lo que claramente demuestra que estamos en niveles de participación aparente.

La realidad de este formato de participación demuestra que si bien los ciudadanos tienen un espacio de participación, esta marcada por la participación de representantes de organizaciones en el Consejo Económico y Social donde no tienen real poder decisorio.

Las últimas instancias, y donde realmente se decide el futuro del proyecto, están caracterizadas por la exclusión de la participación. En la práctica la exposición del proyecto no siempre genera espacios de apertura y diálogo, ni interés por parte de aquellos que están involucrados o afectados (Ronderos C, 2005). Por tanto, no existiría participación directa, sino que la participación en la toma de decisiones se ejercería a través de la representación de los Concejales quienes votan la aprobación de las observaciones y del Plan Regulador final propuesto por el Alcalde en sesión de Concejo Comunal.

2.2. El Proceso de Participación Ciudadana en la Modificación al Plan Regulador Comunal de Providencia¹⁶

Todos los actores entrevistados coinciden en que el proceso se ajustó a la normativa general y que incluso fue más allá, intentando profundizar los espacios de participación vecinal. Tal como se puede apreciar en las siguientes expresiones de los actores.

“La ley establece un mecanismo de participación, establece que tiene que ser expuesto a público, la ley establece las audiencias públicas. Nosotros hicimos otro

¹⁶ Cabe señalar que al momento de realizar las entrevistas el proceso de participación ciudadana de Providencia ya había finalizado por tanto, los actores involucrados tenían una visión total de lo que ahí había sucedido lo que motiva a entregar la información de forma más completa y con una evaluación de por medio. Situación que no se da en el caso de Ñuñoa donde el proceso se encontraba en curso.

mecanismo, al margen de que toda la gente pueda decir, nosotros pensamos, ¿cómo hacemos participar a la gente? Y empezamos a interactuar con las unidades vecinales, empezamos a entregar información de lo que nosotros creíamos que debía ser el plano regulador. Empezamos entonces, a participar con las unidades vecinales, sobre todo con las más activas definimos una estrategia; sabíamos donde íbamos a tener problemas por lo que nos concentramos mucho en las comunidades más activas: Pedro de Valdivia Norte, Bellavista, Plaza Pedro de Valdivia... en ese sector, como que estábamos muy preocupados de que estuvieran lo más informados posible”. (Alcalde Labbé, anexo 1:2).

“En relación a lo que establece la Ley General de Urbanismo y Construcciones respecto al modus operandi del trámite de la modificación, se hizo con apego a lo allí establecido”. (Concejal Márquez, anexo 2:2).

La máxima autoridad comunal asume que fue parte de un diseño previo el hecho que la modificación fuera liderada por el equipo técnico municipal¹⁷ y no por su persona. Situación que tendería a descomprimir posibles situaciones conflictivas desde el punto de vista político partidista.

“El tema del plano regulador en los gobiernos comunales, indudablemente que está involucrado a la personalidad del alcalde, a lo que tú quieras hacerle al alcalde, si quieres o no quieres joderlo. Entonces te diría que nosotros hicimos una estrategia bastante habilosa -presumido de nuestra parte, pero así lo hicimos- sacamos al alcalde del plan regulador...El alcalde no estaba presente en el plan regulador, eran los técnicos. Y yo manejé el plan regulador, pero nunca estuve defendiendo o atacando...no era el plano regulador del alcalde Labbé, porque indudablemente que eso genera la inquina, toda la odiosidad, que cómo le vamos a dar en el gusto, que quiere poner la bota encima, de un factor de debilidad nos transformamos en un factor de potencia. El alcalde no estaba, pero eran los técnicos. Entonces, es distinto pelear con un técnico, que el tipo te diga, mire, la rasante entre 60 o 70 y nosotros que llevamos 40 años en la municipalidad y a lo mejor no somos de la línea del alcalde. Entonces el alcalde administraba la reunión, pero no era el pato de la boda: despersonalizamos”. (Alcalde Labbé, anexo 1:2-3).

Dentro de las actividades que fueron más haya de lo solicitado por la Ley que destacan los actores se encuentra el desarrollo de más de dos audiencias públicas y específicamente, la realización de audiencias públicas en los barrios de la comuna. Esta actividad es evaluada

¹⁷ Cabe señalar que el equipo técnico municipal de Providencia es más numeroso y completo en cuanto a expertis profesional que el que existe en la mayoría de los municipios del país, como también en relación al que existe en la Municipalidad de Ñuñoa.

positivamente no sólo por el estamento técnico y político municipal, sino también por las agrupaciones de vecinos.

“Las audiencias en la ley están fijadas una o dos, es bien divertido; no dice dos, dice una o dos como mínimo, se podría pensar que hasta, se puede hacer una. Bueno, el alcalde hizo seis audiencias y se hicieron cinco en distintos sectores de la comuna, en distintos locales que tiene la municipalidad, o en un colegio o en la casa parroquial de Pedro de Valdivia Norte. Entonces, en todos los barrios se hicieron cinco audiencias públicas más la exposición”. (Asesor urbano Providencia, anexo 3:6).

“Ellos plantearon un sistema de participación, hicieron me parece que fueron 8 sesiones, 8 audiencias públicas, donde presentaron el plan regulador, en distintas partes de la comuna. Eso es lo primero, que es súper innovador para Chile, o sea, porque se fue todo el Concejo municipal, las instancias técnicas, las personas a cargo de cada eje central del plan regulador; incluso el estudio económico, que lo hizo un consultor externo, se fue, se paró frente a las comunidades que convocaron, que fueron convocatoria más o menos amplias según la capacidad de la ‘muni’ y de las organizaciones locales. Y hubo un contacto directo entre las autoridades, los técnicos y las comunidades. Eso es una innovación muy importante”. (Representante de Ciudad Viva, anexo 4:5).

Junto con lo anterior, en la fase informativa se estableció un pabellón informativo, especialmente diseñado para ello con material pedagógico, en el frontis del municipio con personal técnico municipal que explicaba durante los dos meses que duró. Esta actividad también supera a lo mínimo solicitado a través de la legislación vigente y por supuesto, fue bien evaluado por los diversos actores involucrados.

“Y armamos un pabellón, no sé si tú lo viste, pero te puedo mostrar fotos, y maqueteamos el plan regulador electrónicamente; pusimos la ordenanza en letreros grandes, pusimos todos los planos y contratamos personas que atendieran al público, con folio, por si alguien viniera a preguntar por ‘la casa en Willy Arthur 042’, ¿qué pasa ahí? Condiciones, qué se puede hacer, cuánto se puede hacer, altura. Y a pesar de que la ley establece un mes de exposición a público, lo mantuvimos durante dos meses”. (Alcalde Labbé, anexo 1:3).

“Después de las audiencias se inauguró una exposición, perdón se hizo antes; se montó un pabellón aquí, que tenía la ordenanza completa en una gigantografía, todas las páginas de la ordenanza, todos los planos legales y los planos de apoyo, de estudio que mostraban los cortes de la vialidad, todos los acuerdos. Además un video que estaba siendo exhibido permanentemente que explicaba la visión de la comuna, las obras que se estaban haciendo y lo que proponía el plan regulador”. (Asesor urbano Providencia, anexo 3:6).

“Se colocó un pabellón informativo en la municipalidad, con todos los planos, con técnicos y expertos de la municipalidad ahí, todo el día; recibían y respondían preguntas ahí mismo, ellos entregaban formularios en todos lados, de participación de comentarios. Entonces hubo desde la vecina que escribió su nota directa sobre su propiedad, o su espacio, su barrio, hasta esto, que fue la presentación de la comunidad del barrio Bellavista. Entonces eso fue el marco de participación. Y ojo, eso en una situación, circunstancia de mucho apuro y presión de tiempo, pero como planificado en el proceso así...”. (Representante de Ciudad Viva, anexo 4:5).

Posterior a las audiencias públicas y previo a la votación de las observaciones de los vecinos por el Concejo Municipal, el alcalde y su equipo técnico se abrió a una negociación con los vecinos. Sobre todo con vecinos de aquellos sectores más movilizados: Pedro de Valdivia norte y Bellavista. Fruto de esta negociación se disminuyeron alguna de las alturas propuestas en un primer momento.

“Te digo, nosotros quisimos ser súper serios y en esto sabíamos que había lo que yo llamo ideas que eran un poquito temerarias por así decirlo, avanzadas y bueno, si pasan, pasan. Yo llamo el gato en publicista, cuando yo quiero hacer un spot, siempre meto un elemento disociador dentro de un elemento comunicacional para que sea el cliente el que lo saque y diga, ve yo aporté, ¿me entiendes? Entonces, nosotros teníamos elementos, sabíamos que se iban a caer y no me equivocó nunca, siempre se fue al gato y el tipo sacaba al gato pero nos quedaba toda la jaula dentro. Nosotros pusimos el gato, el vecino vio el gato, sacó el gato, quedó feliz por eso y nosotros teníamos listo el paquete completo para abajo”. (Alcalde Labbé, anexo 1:6).

“...porque vinieron para acá, se movilaron con carteles, la sociedad civil emergiendo y planteando sus puntos de vista. Entonces el alcalde aceptó modificar y bajar el proyecto original, previo a la votación y a la resolución. Y también bajó un poco, no mucho en algunos sectores de Pocuro que también se habían contemplado edificaciones de 7 pisos y finalmente quedamos en 5. Entonces bueno, reemplazar casas de 1 y 2 pisos por un edificio de 7 es un peligro grave. Ahora, cuando la altura máxima es 5, ya hay menos interés de las empresas inmobiliarias, pero quedamos sujetos al estudio de mercado que ellos hicieron. De modo que yo te diría que el plan regulador de Providencia no resultó lo que yo hubiese querido, pero resultó menos malo de lo que yo presagiaba”. (Concejal Márquez, anexo 2:4).

“Lo que pasa que producto de esta relación con la municipalidad, los técnicos y las autoridades políticas, tenían claro, que por lo menos de ciertos sectores iba a haber una participación muy contundente en el plano regulador, particularmente en Pedro de Valdivia Norte y en el barrio Bellavista. De ahí viene todo este tema de relaciones, peleas y discusiones, pero también momentos y proyectos de gran consenso”. (Representante de Ciudad Viva, anexo 4.4).

Como se puede apreciar de las citas anteriores, cada uno de los actores interpreta de distinta forma el hecho de que se haya generado un proceso de negociación con la comunidad organizada. Pasando de una participación en un nivel netamente informativa como lo establece la Ley, a una forma más cercana a la toma de decisiones y de involucramiento político de los actores.

Por una parte, el Alcalde señala que todo lo que se dio formaba parte de un diseño anterior utilizando la analogía del gato y el publicista. Pero asumiendo que el “sartén por el mango”, es decir, el poder siempre lo tuvo él. Por otro lado, el Concejal afirma que la negociación se dio por la presión de los vecinos a través de movilizaciones públicas y que el Alcalde no quería “comprarse un conflicto público con su electorado”. Mientras que la sociedad civil a través de la representante de Ciudad Viva señala que el espacio de negociación fue ganado por la participación de los vecinos en términos argumentativos pero que la autoridad política los legitimaba previamente como interlocutores válidos por su trabajo anterior en la materia.

Por último, el proceso de Providencia pasó por la fase de votación y análisis del Concejo Municipal de las observaciones fundadas de los vecinos. Cabe señalar, que los temas más conflictivos ya se habían descomprimido en las fases previas y los vecinos sentían que habían logrado consensos.

“Nosotros recogimos más de 600 fichas, pero procesadas después daban 240 observaciones porque muchas de ellas se repetían, pero además en muchas de estas observaciones había personas que juntaban las firmas de la familia o de todos los vecinos y con eso llegamos a 900 firmas. Bueno y la ley dice que hay que contestarle a cada observación. Nosotros podíamos haber dicho 240 respuestas porque son 240 observaciones, o podríamos haber dicho 500 o 600 ingresos, pero el alcalde decidió que se le contestara a los 900... Bueno, después de hechas todas estas respuestas, se preparó una presentación al Concejo, entonces entremedio hay dos reuniones con el CESCO, el Consejo Económico Social, una en se les pone en éste y otra en que después de que el Concejo oye las observaciones. Nosotros oíamos una observación, dábamos los argumentos técnicos de por qué aconsejábamos aceptar la observación o rechazarla, era la postura técnica en el Concejo cuando se iban votando de una en una. Se hicieron 3 sesiones del Concejo, entonces se iban leyendo de una en una y decíamos, ‘los vecinos proponen

esto', la comisión técnica, por así decirlo, refrendada por el alcalde, propone esto, el Concejo vota". (Asesor urbano Providencia, anexo 3:7).

"Pero el proceso fue presentar observaciones y todas, absolutamente todas fueron discutidas. Y todas fueron respondidas, las más técnicas y las menos técnicas, que también es un proceso de participación muy correcto y muy difícil de hacer. Si bien recuerdo, Jaime me dijo que recibieron 600 o 700 observaciones ¡imagínate! Y dar el mismo peso y seriedad y respuesta a cada una de ellas, es una gran cosa". (Representante de Ciudad Viva, anexo 4:8).

De esta forma, se asumió el último proceso de participación ciudadana que incluye la legislación considerando todas las observaciones de los vecinos, votando cada una de ellas y respondiendo a cada vecino.

Otro elemento que señalan del Municipio de Providencia es el haber contado con el acompañamiento permanente del Ministerio de Vivienda a través de su Secretaría Regional Ministerial en cada una de las etapas, lo que a ellos les facilitó poder cumplir con el cronograma propuesto de un año (plazo máximo que puede durar el congelamiento de los permisos de edificación y que facilita que no se desarrolle mayor especulación inmobiliaria durante el proceso de modificación).

"...ellos tenían una fórmula que nosotros aprovechamos y que llaman 'período de acompañamiento', que es voluntario. Entonces nosotros, desde hace unos dos años, desde que comenzó a funcionar la comisión técnica interna, empezamos a tener reuniones el equipo de plan regulador con el Ministerio, con la secretaría ministerial, las ideas que teníamos. De hecho cuando terminamos el proceso con el Concejo, o a mitad de camino, ellos ya nos habían hecho 100 observaciones formales. Después tuvimos una segunda ronda y nos hicieron noventa y tantas, que eran más técnicas, más legales, más de fondo...Con eso el Concejo ya votó y nosotros hicimos el último proceso de acondicionamiento. Hicimos uno después de los vecinos, otro después que vota el Concejo al que se le entregó la segunda versión. Primero se le entrega la versión técnica, después la versión corregida por la opinión de los vecinos y después hicimos una versión ya ajustada con lo que aprobó el Concejo y eso ya pasó al Ministerio". (Asesor urbano Providencia, anexo 3:8).

En síntesis, observando la Escalera de Arnstein en el proceso de la comuna de Providencia se habría alcanzado el nivel de participación aparente, específicamente el quinto nivel denominado **quietar a los ciudadanos**. Puesto que la decisión finalmente recayó en la figura del Alcalde y el nivel de participación ciudadana no alcanzó el sexto

nivel donde a través de una negociación con los vecinos la responsabilidad frente a las decisiones se toma en forma compartida. Sin embargo, los vecinos sienten que su participación tuvo una incidencia en los cambios propuestos.

2.3. El Proceso de Participación Ciudadana en la Modificación al Plan Regulador Comunal de Ñuñoa¹⁸

Al igual que en Providencia se señala que el proceso de participación ciudadana se ajustó a la ley. Sin embargo, no existe consenso entre los diversos actores frente algunos reparos de este ajuste a la normativa general. Como se puede apreciar en las siguientes citas:

“...bueno, existe una disposición municipal con respecto a cómo se hacen las audiencias públicas y el resto es lo que dice la ordenanza: que tienen que contemplarse mínimo dos audiencias públicas y producto de muchas cartas que se recibieron en que se solicitaban audiencias y exposiciones, se programó una estrategia donde se incorporaron los sectores que estaban más lejos del teatro municipal, porque las audiencias públicas se desarrollaron en el teatro municipal donde se podría decir que cubre todo el sector poniente de la comuna y se diseñaron estas exposiciones que cubrieron todo el sector oriente, todo el borde con Vespucio. Yo encuentro que fue bastante buena la participación, si la comparamos con la anterior, en la modificación de Irarrázaval también se hizo participación, también se hicieron exposiciones, pero no hubo tanto interés de la gente ni entusiasmo por participar. Yo creo que nos falta mucho todavía, pero si lo considero un muy buen comienzo, en el cual yo recibo una cantidad enorme de llamadas telefónicas, la gente quiere saber qué pasa”. (Asesora urbana de Ñuñoa, anexo 7:2).

“La participación legal, entiendo que se ha cumplido, yo creo que se ha cumplido formalmente con la ley, se podría haber cumplido mejor. Inclusive me quedé con una impresión más bien positiva, por lo menos hubo gente que pudo plantear propuestas, argumentos que la gente entregó desde su experiencia real. Por ejemplo, como dijo una mujer: “qué más experiencia quiere que el temor de perder mi casa”. Ese es el mejor fundamento que puede tener una propuesta. Decir, yo propongo que no me obliguen a vender mi casa. Me parece regio, es su realidad, nadie la ha obligado. Ese es su fundamento y esa es su opinión que es muy válida, porque los vecinos no tienen por qué ser necesariamente razonables, tiene que ser

¹⁸ En el momento de desarrollo de las entrevistas la comuna de Ñuñoa estaba en la mitad del proceso de participación ciudadana de la modificación al Plan Regulador Comunal (se habían realizado las dos audiencias mínimas que señala la ley y la exposición al público) por este motivo no existe una visión completa como en Providencia del proceso y algunos comentarios se sustentan en las expectativas de lo que sucederá y no en la vivido finalmente.

emocionales y razonables al mismo tiempo. Por lo tanto, yo creo que se ha cumplido con lo formal, se ha cumplido con lo legal, de alguna manera...Ahora, verdaderamente, si nosotros nos vamos a preguntar qué es lo que ha pasado aquí en Ñuñoa, si ha habido participación ciudadana, no hay participación”. (Concejal Hales, anexo 6:3).

“Bueno, se acoge férreamente a lo que dice la ley de que tiene que haber por lo menos dos audiencias, una informativa donde se plantea cuál va a ser la modificación y la segunda de consulta, pero yo no veo cuál es la diferencia con la otra, porque, por un lado, ha sido tan pobre esta información y la gente está con tantas ganas de dialogar o por lo menos que su voz se escuche, que el alcalde se ha sentido al mismo tiempo, muy acosado, muy presionado por la comunidad y ha cerrado todas las puertas de diálogo porque él ya no sabe como abordar este asunto. Entonces, la primera audiencia él no quería dar la palabra y se terció esa modalidad y se logró una participación a la cual, ahora por lo que hemos sabido, él ha dado instrucciones importantes a sus directivas municipales para que controlen esta irrupción de esta organización de la red ciudadana porque por lo visto, él entiende que le estamos saboteando todo su proceso. Dos audiencias y entremedio él generó una instancia de “participación”, pero que no tiene el carácter de las audiencias públicas que las dispuso él, que fue votado en el Concejo, lo de los famosos talleres...se hicieron seis talleres de información que se hicieron en un solo sábado, de un round, en diferentes establecimientos de la comuna, en donde él informaba y hacía una serie de cosas para llamar a la comunidad, que fueron absolutamente de muy baja convocatoria, muy pobre información y muy confusa además”. (Representante Red Ciudadana por Ñuñoa, anexo 8:1-2).

De esta forma, los actores señalan que el proceso se ajustó a los mínimos planteados en la ley de dos audiencias públicas y se desarrolló además de la exposición de la información en el Hall del municipio durante un mes, una jornada de exposiciones informativas en los barrios durante un día.

De esta forma, en la comuna de Ñuñoa el proceso de participación ciudadana habría alcanzado según la Escalera de Arnstein el cuarto nivel de **participación aparente de consulta**, donde si bien se les pregunta a los vecinos o a ciertos vecinos su opinión, ésta no necesariamente es considerada en la decisión final que se toma.

3. Participantes de los Procesos de Modificación de los Planes Reguladores

Dentro de los actores entrevistados existen elementos comunes que caracterizarían a las personas que participan en estos procesos ya sea en sus intereses como también en su nivel educacional. Llama la atención que ambos Alcaldes entrevistados, que lideraron los procesos en sus respectivas comunas coincidan en señalar que la gente que participa es minoritaria, son sólo los disconformes y tienen características de “*agitadores urbanos*” o “*activistas políticos*”.

“...aquí no participan todos. El que está conforme no participa, aquí participan solamente los activistas; esto duele, no le gusta a la gente, no es políticamente correcto, pero participan solamente los activistas, no participa la gente que es pro positiva. Tomamos muchas cifras, muchos argumentos técnicos, tratamos de despolitizar el tema... aunque hoy día la ciudad tiene lo que nosotros llamamos ‘agitadores urbanos’, que no hay racionalidad sino que ganas de armar cuento no más y esto es una cosa muy sensible, la gente es muy visceral, no se da a la razón, porque hay mucho elemento emocional en estas cosas...” (Alcalde Labbé, anexo 1:2-4).

“Ahora, lo que va a pasar y eso es lo lamentable en el tema de la participación, es que los que están en desacuerdo, siempre van a ir o van a tomar la palabra, pero los que están de acuerdo nunca van a decir nada. Entonces, esta es otra cosa negativa del proceso de participación, porque te quedas tú con la sensación de que el que más habla o el que más reclama, podría llegar a ser la mayoría o interpreta a los que se quedan callados”. (Alcalde Sabat, anexo 5:18).

Complementando lo anterior, desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo asumen que es la propia legislación que establece el proceso de planificación territorial la que debilita la posibilidad de la participación de los vecinos.

“...mi opinión personal es que hoy día tenemos dos procesos de planificación: procesos donde la comuna es absolutamente apática y no participa y al final termina siendo un problema exclusivamente técnico, se genera el problema de planos reguladores que años después de aprobado, la gente empieza a percibir el impacto real del plan. Es decir que las construcciones, y por lo tanto ahí empieza a alegar, y el problema de los conflictos generados del proceso de planificación mismo”. (Jefe de División de desarrollo urbano MINVU, anexo 9:2).

Concordando con lo anterior, se afirma que al no existir espacios reales de participación dentro del proceso algunos grupos vanguardistas y radicales asumen la conducción del proceso.

“¿Cómo participa la gente? No tiene mecanismos, entonces tenemos esta participación real que va por fuera y esta participación que es la acción real de ir provocando hechos. Pero eso tiene el defecto de que la gente cuando toma posición de vanguardia, siempre va a ser posición de vanguardia; es como la punta del lápiz, que si tú concedes dos tercios, siempre van a querer ir más allá. Cuando no hay canales de participación, cuando no hay mecanismos reales, cuando no hay mecanismos legítimos, pasa lo que está pasando acá. Tenemos hoy día, en una red ciudadana, en que todo el mundo tiene el mismo sentimiento; no tiene las mismas ideas, no tiene las mismas propuestas, se ha fraccionado un poco, se ha desanimado un poco, se anima por otro lado, funciona inorgánicamente. Qué haces, porque además tiene este problema de que en la sociedad chilena los partidos políticos están casi muertos; tu partido (el PS) es el único que vive en la comuna, con poca gente, lo que quieras, pero es el único que está vivo”. (Concejal Hales, anexo 6:5).

También existe coincidencia entre los diversos entrevistados en que una característica común de todos aquellos que participan de estos procesos es su nivel educacional elevado dentro de nuestra sociedad. Desde dos perspectivas: por una parte, que se interesan y entienden la relevancia de este proceso de definición de Plan Regulador para sus propios intereses, como desde el punto de vista que en Chile coincide nivel educacional con nivel económico y por tanto, serían personas que tienen más intereses que resguardar.

“...la gente es más ilustrada, pero si tú me dices aquí que tengo un guirigay por la plaza de Las Lilas, yo te digo qué pasa en La Florida, qué pasa en Estación Central, con miles de problemas más graves que estos. Esa gente indudablemente que está menos involucrada, es menos ilustrada, tiene otros problemas, otras necesidades...” (Alcalde Labbé, anexo 1:9).

“...mientras más nivel cultural, intelectual y económico tiene, más puntuda es. Si tú piensas las grandes vanguardias de lucha de la historia, han estado encabezadas por intelectuales, por gente que viene de los ricos, desde Buda hasta Lenin. Tiene que ver con que finalmente hay alguien que siente que tiene poder, para poder salirse de los marcos y no están obligados a obedecer...” (Concejal Hales, anexo 6:8).

“...yo creo también que está el factor cultural, Ñuñoa es una comuna de personas donde hay por así decirlo, una elite, porque es gente generalmente profesional o

que tienen un grado de formación que les proporciona una capacidad como para reaccionar, creo yo que eso hace parte del asunto...” (Representante Red Ciudadana por Ñuñoa, anexo 8:3).

“Profesionales, todos, me llama la atención. El vecino que no es profesional, en el fondo me viene a preguntar a mí porque no entiende y le han dicho que lo van a expropiar. En primer lugar son todos que han llegado a la universidad, yo no he visto ninguno que no sea profesional”. (Jefe departamento Desarrollo urbano Seremi de Vivienda, anexo 10:8).

Relacionado con el punto anterior, emerge el tema de los intereses económicos que intentan resguardar aquellos vecinos que participan. Existe coincidencia en los entrevistados en cuanto a que los vecinos que participan y se movilizan quieren velar por sus propiedades y por la calidad de vida alcanzada. Resguardando sus propios intereses.

“...la verdad es que nosotros por lo menos en Ñuñoa, tiene que ver con intereses y claro, en la Rosita Renard defienden el derecho de seguir viviendo ahí, pero si tú conversas con la gente, la verdad es que no quieren seguir viviendo ahí; no quieren seguir viviendo en medio de la droga, en medio del desorden y la basura que les tiran del otro lado, pero no tienen plata para vivir en una cosa mejor. Entonces ahí está el problema, que no tienen un interés real que defender. En cambio todos los que estamos viviendo de Grecia para acá, podemos tener intereses reales: nuestra casa, nuestro patio, nuestro metro cuadrado. Y eso es cierto, es una realidad humana, va más allá de lo que a uno le gustaría; le gustaría que el pueblo fuera solidario, pero no es. Al final si tú te fijas en el discurso, cada vez que hablan las personas, todos los de la Red, por ejemplo, todos los que hablaron ayer, hay un momento en el cual por muy teóricos que quieran ser en su análisis, hablan de su casa, porque al final están defendiendo el patio de su casa. Esa es una cuestión que los pueblos no tienen, salvo cuando dicen, no quiero que me manden a La Pintana”. (Concejal Hales, anexo 6:8).

“Bueno, nace esta participación porque nos hemos visto todos afectados en forma muy directa por este cambio de cara de la comuna, o sea, que te cambian de un día para otro tu barrio. Primero está ese gran condimento que es la base de todo, el gran motor de esta movilización es el sentirse amenazado en su ámbito más privado, en su proyecto de vida”. (Representante Red Ciudadana por Ñuñoa, anexo 8.3).

“Hoy día, los lugares -salvo contadas excepciones, de hecho tengo una sola- la mayoría de los conflictos de planes regulares más bien a nivel de la comunidad hoy día se dan en comunas que han alcanzado un cierto estándar y nivel de vida. Se dan en Santiago dentro de la zona oriente, ¿por qué? Por un cambio también que tiene que ver exclusivamente con las necesidades de esas personas. Las comunidades, o los barrios, o las comunas que han alcanzado un mayor estándar

de calidad urbana en términos de espacio público, calidad ambiental, acceso a servicios, etc. y por lo tanto tienen más privilegios que el resto de la comunidad, en general ven el plan regulador más bien una oportunidad para controlar que eso se mantenga tal como está, es decir una situación “conservadora” de proteger lo logrado. El que logró mediante su esfuerzo, llegar y comprarse una casa en La Dehesa, hoy quiere que nadie más llegue a La Dehesa y se mantenga lo que el tenía cuando llegó, y así viceversa en distintos status. Por lo tanto, la mayoría de los conflictos hoy día tienden a focalizarse en lugares que han alcanzado un mayor estándar de vida...” (Jefe División Desarrollo Urbano MINVU, anexo 9:3).

“...desde la agitación de ese temor o de esa añoranza, también pasamos a veces a una conversación que es más pragmática en estos temas. Decir al final, cómo va a afectar eso el valor de mi propiedad”. (Diputado Jorge Insunza, anexo 11:2).

El último elemento común que emerge de los entrevistados para caracterizar a quienes participan tiene relación con una identidad común, con un sentido de pertenencia sobre el espacio territorial que habitan que los hace preocuparse de su futuro y de sus características. Algunos lo han denominado “*amor a la comuna*” y otros el interés de “*preservar un estilo de vida*”. Esta característica iría más allá del interés económico por la propiedad descrito anteriormente y tiene que ver con una acción colectiva por el bien común. Esta característica es señalada principalmente por los propios vecinos movilizados más que por otros actores entrevistados.

“Yo creo que aquí la comunidad ñuñoína es particularmente, de larga data, muy arraigada, que se siente identificada con sus barrios de varias generaciones. Entonces, es como habernos dado en el alma; esa cosa grave, esa cosa emocional, hace que reaccionemos con mucha rabia. Y esa rabia después se transforma en ‘tenemos que hacer algo, tenemos que saber qué es lo que está pasando’”. (Representante Red Ciudadana por Ñuñoa, anexo 8.3).

“...no todos, pero la mayoría, por lo menos de Providencia y Ñuñoa, he visto que están buscando más allá del metro cuadrado, más claro en Providencia que en Ñuñoa, esa visión de la comuna que queremos, por lo menos ese es el discurso que ellos han traído aquí. En Ñuñoa, si bien he escuchado, todavía no hay esa cosa de decir, es que Ñuñoa sé que están, pero no está tan desarrollado como el caso de Providencia que tiene más historia en términos de lo que ha pasado con la comuna. Yo creo que otra cosa es que ellos quieren aportar, tengo la sensación de que ellos quieren ser partícipes en la evaluación, que no sea impuesta como está establecida, en vez de pasarte un plano vacío, te lo dibujo yo y te digo que opino sobre esto. No sé si se me escapan otros lineamientos que sean parecidos.” (Jefe del departamento de desarrollo urbano e infraestructura Seremi de Vivienda, anexo 10:8).

En síntesis, las personas que participan de estos procesos para las autoridades comunales – Alcaldes- son un grupo minoritario y generalmente, con intereses político partidistas más que cualquier otro. Deslegitimando con este discurso, en cierta forma, la propia participación que se genera.

Existe una coincidencia de los distintos actores en que los vecinos que participan de estas instancias son personas con un nivel educacional elevado lo que iría a la par con un nivel de ingresos superior al promedio nacional, que intentan resguardar su propia calidad de vida y propiedad. Por último, esta la mirada de los propios vecinos movilizados acerca que lo que los moviliza es una identidad, un sentimiento de pertenencia hacia el territorio donde habitan.

4. Concepto de Participación Ciudadana de los diversos actores

Analizando los discursos de los actores entrevistados y los relatos en virtud de los procesos de participación vividos en sus modificaciones a los planes reguladores comunales se puede conocer cómo conciben la participación ciudadana.

Es así como se observan importantes diferencias. Por una parte el Alcalde de Providencia visualiza la participación como un proceso que le permite canalizar un conflicto y del cual evalúa haber salido victorioso.

“Bueno, aguantamos, aguantamos, dimos el escape necesario para que la gente participara. Y te diría que fuimos avanzando, recogimos todo grabado muy formal. El secretario municipal leía... ‘señora su nombre’ y a cada una de esas personas después le mandamos una carta, se levantó acta de cada una de las audiencias públicas. Te digo que fue una terapia “heavy”, pero muy bien administrada; no se nos descontroló nunca. Y después vino la exposición a público, que te diría fue donde tuvimos el mayor acierto... El martes estuve con la Ministra de Vivienda y la verdad es que hay una sensación de que tuvimos un proyecto participativo, no lo mediatizamos; porque nos tocó La Reina entremedio, nos tocó Ñuñoa entremedio, Vitacura tiene algunos problemas, Las Condes y Barnechea también. Y nosotros pasamos colados... no es que pasáramos colados, lo hicimos bien... que la participación fue súper buena, muy seria, muy profesional, muy despolitizada lo que nos costó...”. (Alcalde Labbé, anexo 1:3-4).

Por otro lado, el Alcalde de Ñuñoa plantea que la participación es una instancia que potencia conflictos y dificulta la gestión de proyectos. Tal como se puede apreciar en las siguientes citas:

“La participación muchas veces te puede llevar al fracaso de un proyecto, ejemplos sobran... Entonces, si nos vamos al tema de la participación del plan regulador o de lo que sea, yo te digo, la verdad es que es muy difícil, para una persona, para una autoridad, cualquiera sea, concejal, alcalde o incluso funcionario, promover la participación cuando realmente quieres hacer algo. Y te voy a decir una frase que la tengo súper asumida, ‘si uno no quiere hacer algo, dale harta participación’, o sea, si tú quieres buscar excusas para no hacer algo, échale para adelante, discutámoslo, formemos comisiones, vamos a hablar con los vecinos; porque claro, van a ser tantas las opiniones y tan desinformadas y tan poco técnicas que al final tú vas a resolver qué es lo que hay que hacer: nada pues, no hagamos nada... Pero no hay incentivo a esa participación, ninguno, para que una autoridad, un funcionario público, un funcionario corriente, tenga que abrirse a las audiencias públicas o a la participación. No hay incentivo, yo creo que ese es el punto del asunto, porque en la medida que quieras abrir participación vas a tener más dificultades... Ahí está el drama pues, qué vamos a hacer, tú generaste participación sobre un tema y generaste problema”. (Alcalde Sabat, anexo 5:5, 7, 10,13 y15).

Desde esta concepción de la participación y frente a la obligación legal de generar procesos participativos en las modificaciones a los planes reguladores comunales no es de extrañar que algunos actores afirmen que la participación que se genera es sólo aparente.

“Ahora, verdaderamente, si nosotros nos vamos a preguntar qué es lo que ha pasado aquí en Ñuñoa, si ha habido participación ciudadana, no hay participación. Aquí lo que hay es una cuestión autoritaria que se hace desde arriba y donde hay mecanismos que lo que pretenden, es simplemente generar una apariencia de participación”. (Concejal Hales, anexo 6:3).

Por último, los grupos comunitarios que se movilizan frente a estas temáticas exigen una participación vinculante que no está concebida en la legislación y que muchas veces choca con el interés de las autoridades locales que lideran estos procesos.

“Bueno, el gran tema de fondo es que no hay participación vinculante. O sea, a nosotros nos presentan un proyecto que tiene una implicancia, una escala, un impacto, de figurar o cambiar la faz de la comuna y nosotros no podemos verdaderamente decir sí o no, primero que nada. Ese sí o ese no, no es

considerado y el mismo hecho de que la información no sea buena; más allá de que el proyecto sea bueno también, hace que la gente no tenga las herramientas como para poder opinar”. (Representante Red Ciudadana por Ñuñoa, anexo 8:2).

“...ellos solicitando audiencia a los alcaldes o solicitando audiencias acá. Yo he recibido a todos los vecinos, es una forma de participación, yo diría que una forma desesperada de ser escuchado, yo diría, poner más elementos sobre la mesa. Es decir, ‘tenemos más elementos, déjennos a nosotros también aportar’. Y eso es lo que pasa en la etapa de aprobación, que uno no puede aportar”. (Jefe departamento de desarrollo urbano e infraestructura Seremi de Vivienda, anexo 10:6).

“Entonces yo lo que siento es que la gente en momentos álgidos, lo que quiere es tener una decisión directa y eso quizás es una alternativa que pudiera incorporarse aún sintiendo que hay mucha desconfianza en esos mecanismos”. (Diputado Jorge Insunza, anexo 11:2).

En síntesis, se puede observar que existen importantes diferencias en los conceptos de participación que tienen los diversos actores del proceso. Los Alcaldes como autoridades comunales perciben la participación como un trámite a realizar donde se ejercería más que nada una participación aparente de los vecinos. Ya que tienen claro que la atribución final de lo que ocurra esta en manos de ellos. Al tiempo, que los vecinos movilizados tienen conciencia que la participación posible actualmente a través de la legislación es insuficiente y piden poder avanzar hacia mayores niveles de involucramiento donde su opinión sea vinculante. Es decir, puedan participar realmente en la toma de decisiones.

5. El Plebiscito un Mecanismo que no genera consensos

Esta expectativa de una participación vinculante lleva a introducir en la conversación un nuevo elemento o mecanismo, que sin embargo, no genera consensos: el plebiscito.

El plebiscito aparece en forma espontánea muchas veces en la conversación, como una forma de generar participación vinculante, o bien, como un mecanismo solicitado por algún grupo o referente dentro de los procesos vividos. Afirman aquellos que lo validan que es el único mecanismo que hoy existe en la legislación que permitiría este nivel de

participación¹⁹. De hecho durante el proceso de desarrollo de las entrevistas un grupo de vecinos de Vitacura había logrado reunir las firmas necesarias para solicitar un plebiscito en la modificación del Plan Regulador Comunal de dicha comuna y aún no se tenían certezas sobre que sucedería por tanto, el tema estaba en el ambiente.

Principalmente quienes se manifiestan en contra de este mecanismo son los alcaldes y los técnicos, ya sean municipales o a nivel regional y nacional vinculados al tema de la planificación territorial. Los argumentos para dicha posición son básicamente en tres ámbitos: político, técnico y económico.

Oposición al plebiscito:

“Imposible plebiscitar, la ley no lo contempla; qué van a plebiscitar, si la calle Manuel Montt necesita seis, nueve o doce pisos, pero no puedo plebiscitar eso porque la calle Pedro de Valdivia tiene que tener tres, cinco o diez pisos; tú quieres uso comercial o uso preferentemente residencial... no puedes. La ley contempla plebiscito en la modificación del plan regulador cuando tú haces un seccional y si usted quiere que en la plaza Las Lilas cambie tal cosa... eso sí que puede ser un plebiscito, porque es una pregunta concreta; ¿quiere que cambie esto para allá o no?, pero un nuevo plano regulador para toda la comuna es imposible plebiscitarlo”. (Alcalde Labbé, anexo 1:4).

¹⁹ La ley dice: Artículo 99: El Alcalde, con acuerdo del concejo, o a requerimiento de dos tercios del mismo concejo o por iniciativa de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna, someterá a plebiscito las materias de la administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal, a la aprobación o modificación del plan comunal de desarrollo, la modificación del plan regulador u otras de interés para la comunidad local, siempre que sean propias de la esfera de competencia municipal, de acuerdo con el procedimiento establecido en los siguientes artículos.

Artículo 100: para la procedencia del plebiscito a requerimiento de la ciudadanía, deberá concurrir con su firma, ante notario público u oficial del Registro Civil, a lo menos el 10% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna al 31 de diciembre del año anterior, debiendo acreditarse dicho porcentaje mediante certificación que expedirá el Director Regional del Servicio Electoral.

Artículo 101: dentro del décimo día de adoptado el acuerdo del concejo, de decepcionado oficialmente el requerimiento del concejo o de los ciudadanos en los términos del artículo anterior, el alcalde dictará un decreto para convocar a plebiscito. Dicho decreto se publicará, dentro de los quince días siguientes a su dictación, en el Diario Oficial y en un periódico de los de mayor circulación de la comuna. Asimismo, se difundirá mediante avisos fijados en la sede comunal y en otros lugares públicos. El decreto contendrá la o las cuestiones sometidas a plebiscito. Además, señalará la fecha de su realización, debiendo efectuarse, en todo caso, no antes de sesenta ni después de noventa días, contados desde la publicación de dicho decreto en el Diario Oficial. Los resultados del plebiscito serán vinculantes para la autoridad municipal, siempre que vote en él más del 50% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna.

Artículo 102: no podrá convocarse a plebiscito comunal durante el periodo comprendido entre los ocho meses anteriores a cualquier elección popular y los dos meses siguientes de ella. Tampoco podrán celebrarse plebiscitos comunales dentro del mismo año en que corresponda efectuar elecciones municipales, ni sobre un mismo asunto más de una vez durante el respectivo periodo alcaldicio.

“Es que un plebiscito, son estas materias imposibles, es como cuando la Constitución, te fijas, si o no, no más pues. Sobre todo el paquete, no puedes entrar a licitar letra por letra. Entonces si al final llegan a acuerdo como fue el '89 con la Constitución, es sobre estas cosas, sí o no. Entonces, yo no creo que sea participación esa cuestión”. (Alcalde Sabat, anexo 5:18).

“Ahora, yo creo que un plebiscito vinculante sobre un plano regulador sería... si dicen que un camello es un caballo hecho por una comisión, imagínese un plano regulador hecho por todos los vecinos en un plebiscito. Yo creo que sería un monstruo, creo que la participación llega hasta plantearle a la autoridad, cuáles son los problemas que quiere que se resuelvan. Aquí la autoridad debe decir cuáles son las soluciones, porque si no sería un gobierno colectivo, puedo estar equivocado. A veces las aspiraciones son tan contradictorias, que la solución que se le ocurre al que tiene este problema es contraria a la solución que propone el técnico. Entonces el técnico tiene que encontrar una solución que resuelva los dos, que concilie. Eso lo tienen que hacer autoridades políticas y técnicos”. (Asesor Urbano Providencia, anexo 3:12).

“En general uno se encuentra con descrédito más bien a las instancias representativas y la idea de que son los ciudadanos los que deben de decirlo, sin embargo quiero ser bien franco y esa es mi postura personal, por lo menos en el tema, la planificación urbana no afecta a los vecinos que solamente están preocupados; afecta a todos y por lo tanto tampoco es un tema de mayorías, de que el 50% más uno votó algo que el resto tiene que acatar porque el otro 49% al final tiene que tragarse los efectos de normas que se aplican sobre ellos, eso puede generar distorsiones. El 50 más uno por ejemplo en el tema de los plebiscitos, el 50 más uno puede decidir que el barrio de tal parte, sea destruido y convertido en una zona industrial, porque el 50% más uno a lo mejor no vive en ese barrio y eso genera problemas de distorsión”. (Jefe División de desarrollo urbano MINVU, anexo 9:7).

“Yo no estoy de acuerdo con el plebiscito dentro de los marcos de planificación, en la planificación urbana, yo creo que esto no puede llegar un sí - no, porque voy a tener sí, o voy a tener no. Yo no conozco ningún plan regulador de opositores, gente que esté de acuerdo, no conozco ninguno donde los 40 mil estén de acuerdo. Creo que eso nunca va a ser, llegar al extremo de un plebiscito como una manera de sancionar un tema que debe ser trabajado, ya acordado, porque yo puedo estar contigo en desacuerdo en algo y podemos trabajar un mes y llegar a acuerdos. Para mí ese es el trabajo que tiene que hacerse, se puede llegar a acuerdo y tener ciertos puntos en desacuerdo...El sí o no para mí, no está en el marco del desarrollo de las ciudades en un plebiscito. El plebiscito no está dentro de este trabajo que yo creo que debiera ser más funcional, más activo con la comunidad. Cuando tú llegas y haces una pregunta: ¿está usted de acuerdo en aumentar la densidad, Sí - No? Tú dices no y sancionaste. Tienes que comparar otras variables a eso”. (Jefe Departamento de desarrollo urbano e Infraestructura Seremi de Vivienda, anexo 10:4).

“...el costo que tiene para comunas como la Pintana, por ejemplo, como Ñuñoa o como Macul, hacer un plebiscito gigantesco. En Vitacura qué importan 200 palos, nada. Pero aparte de eso el plebiscito se puede manejar mucho en términos comunales. O sea, modificar el plan regulador, sí o no. Es un cuento que cae en la demagogia, la experiencia de los plebiscitos la hemos visto en Las Condes, han servido exactamente para hacer demagogia, pura y simple. O sea, el tema del horario de alcoholes en algún momento determinado Lavin hizo un plebiscito para apoyarse en el horario que él proponía, y después esto otro va y hace un plebiscito para cambiar el horario. Y siempre ganan”. (Alcalde Sabat, anexo 5:19).

“Los plebiscitos yo creo que son mucho show”. (Académica PUC, anexo 12:6).

Aquellos actores que se manifestaron a favor de la instancia plebiscitaria, son los actores políticos excepto los alcaldes y representantes de la ciudadanía organizada, lo defienden señalando que es lo único que existe en la ley para vincular a los vecinos, a pesar que reconocen que los costos económicos para lograr desarrollar el proceso son elevados. Afirman que es una demanda de la ciudadanía el querer expresarse, y que aquellos argumentos en contra de la instancia por motivos técnicos tienen relación con la desconfianza que existe en los ciudadanos y en la posibilidad de que éstos puedan tomar sus propias de decisiones sobre los aspectos que los afectan.

A favor del plebiscito:

“Ahora, existe una grave falencia en esto de la participación ciudadana y es que los plebiscitos comunales que existen y que son vinculantes en la ley orgánica - artículo 99 y siguientes- plantean una serie de exigencias que en el fondo, como ser la altura máxima en zonas residenciales, ese punto debiera haber sido sometido a plebiscito comunal. Yo lo planteé en el Concejo, lo planteé en las audiencias públicas e incluso a través de cartas a El Mercurio, que fueron contrarrestadas por otros concejales que, a mi juicio, equivocadamente y empleando argumentos jurídicos inexactos, manifestaron que no era procedente el plebiscito cuando el legislador lo plantea de manera absolutamente clara. El plebiscito que yo sé que habría cambiado la fisonomía de muchos barrios, lamentablemente no se pudo emplear y el alcalde lamentablemente, tampoco se mostró muy interesado en desarrollar mecanismos... Yo te aseguro que si en las zonas residenciales hubiésemos hecho un plebiscito respecto a las alturas máximas de esa zona, habríamos ganado, porque creo que en todas las reuniones que yo fui y todos los mails que llegaron a mi oficina y a la municipalidad, lo que más la gente reclamaba era la altura de los edificios”. (Concejal Márquez, anexo 2:2,3).

“Y bueno, nosotros también estamos evaluando la posibilidad del plebiscito, pero es una bravuconada, un desafío al alcalde, porque eso también tiene que ver con formas de participación... Bueno, lo que pasa es que además es caro, porque tienes

que tener firmado por notario \$500 cada persona, entonces eso tendrían que ser 12 mil personas, creo, para tener el 10%. Y además tiene que se gente inscrita acá obviamente; también es una dificultad. Bueno, en fin, nosotros de todas maneras, lo que hemos sentido en la gente, es que está deseosa de poder votar. El hecho de ser consultada directamente y que eso tenga incidencia en el destino de la decisión, los mueve mucho. Cuando nosotros hemos hecho una cosa como más simbólica de votar, cuando se hicieron estos puntos, la gente llegaba a votar, porque lo pusimos por la red y llegaban a votar ilusionados. Entonces yo creo que ese gesto es como súper importante en términos de la salud social de la gente. Yo creo que si están en expectativa de plebiscito esa sería un arma bien importante”. (Representante Red Ciudadana por Ñuñoa, anexo 8:8).

“A mí me gusta la idea de los plebiscitos que sean más vinculantes, en que tengan procesos de información real... yo creo que una de las cosas que late también acá es como este rasgo más tecnócrata también de la interpretación de lo que debiera ser el proceso de discusión en esta materia, en el cambio también de cualquier política urbana a nivel local. Porque detrás de la desconfianza en el plebiscito está la discusión de que obviamente la gente toma decisiones más emocionales que racionales, que es lo que les conviene a su propio futuro y que por lo tanto hay un punto de contradicción. Algo ha pasado también en esta cultura política que las emociones son despreciadas, es como que hubiera algo malo en discusiones de esa naturaleza”. (Diputado Insunza, anexo 11:3).

Es así como el plebiscito emerge como la posibilidad de encarnar una democracia directa dentro del espacio local en contraposición de la democracia representativa que se ejerce para adoptar cada una de las decisiones en el espacio comunal a través del Alcalde y el Concejo Municipal. Siendo principalmente los miembros de los grupos de presión movilizadas quienes visualizan esta alternativa.

6. Propuestas para ejercer la Participación Ciudadana en las modificaciones a los Planes Reguladores Comunales

6.1. Nuevos aspectos solicitados

Los diversos actores entrevistados plantean cambios a la actual legislación, los que según ellos haría el proceso más eficiente, participativo y con menos conflictos. Existen algunas coincidencias que es valioso de rescatar como tales y otras características no coincidentes pero que muestran alternativas novedosas al proceso.

El aspecto que genera mayor coincidencias es el desarrollar **participación ciudadana en forma obligatoria en el proceso de diseño del plan**. En la actualidad la participación que consagra la legislación, esta solo establecida en el proceso aprobatorio y no es vinculante. Los diversos actores: asesores urbanos, concejales y vecinos representantes de organizaciones afirman que es necesario incluir el proceso de participación en la fase de diseño del plan. Lo que traería una serie de consecuencias positivas. Tal como se puede apreciar en las siguientes citas:

“...hubo en ese primer período de la formación de la propuesta, una participación informal. Ahora, yo creo que es muy importante que el Ministerio obligue y estructure esa participación, previo a que se formule el plan. Creo que ese es el gran reclamo de la gente y yo encuentro que, para los profesionales debiera ser muy útil. En vez de ser un problema, entendiendo que ellos tienen que decir cuáles son las necesidades, no cuáles son las soluciones; que las soluciones las tiene que dar el técnico y el político... Entonces, primer capítulo de la participación, yo diría que nos falta aquí una legislación que ponga en marcha la planificación obligatoriamente, antes de desarrollar un plan como un mecanismo de consulta. Yo diría que esa es la falencia más grande previo al proceso de diseño, yo diría como el diagnóstico. Bueno, de hecho el ministerio aquí obliga a hacer un diagnóstico, pero ese diagnóstico se consulta a expertos”. (Asesor Urbano Providencia, anexo 3:3,4).

“...incorporar participación en el diagnóstico, podría ser esa una forma en la cual la gente podría participar antes de, porque en la medida en que la gente se siente participando lo hace suyo. Entonces, a lo mejor podría ser una participación en el diagnóstico, así como recoger inquietudes, hacerlos poner en una situación de forma que sentirían más de ellos estos planos reguladores”. (Asesora urbana de Ñuñoa, anexo 7:4).

En la experiencia de Providencia, se afirma que se realizó este proceso de participación previa, pero de manera informal, lo que debería estar normado en la legislación. Sin embargo, el nivel de participación que se solicita es el de entregar información para hacer un diagnóstico no existiendo una petición por una participación en la toma de decisiones que la haría vinculante.

Por otro lado, se puede apreciar que la postura de la representante de los vecinos de Ñuñoa y el concejal de dicha comuna buscarían con esta participación previa una participación no

sólo en el diagnóstico sino que en los ejes de la propuesta, avanzando a un nivel de consulta al menos.

“Tiene que haber un acercamiento del proyecto de comuna que queremos. Una instancia en donde, o a través de representantes de la comunidad, de líderes de las juntas de vecinos, de toda esta estructura, lleguen como una especie de mesa de diálogo donde se planteen los grandes ejes”. (Representante Red Ciudadana por Ñuñoa, anexo 8:10).

“Me gustaría que los vecinos en forma... como decirlo, clara, grata, pudieran sentarse barrio a barrio a trabajar propuestas. Las propuestas que vienen de arriba porque estamos ante una ley muy autoritaria que vienen de arriba pero con apertura de miras para generar propuestas nuevas. Y que hubiera un espacio sistemático, reconocible, que sirviera de contrapeso desde el punto de vista técnico”. (Concejal Hales, anexo 6:3).

Otro aspecto que emerge nuevamente en la conversación es la posibilidad que la legislación incluya el **plebiscito vinculante** como una forma de dirimir conflictos en la fase de aprobación final de la modificación. Esta postura es señalada por los concejales y representantes de los vecinos entrevistados.

“Que se incorporara el tema del plebiscito a la Ley General de Urbanismo y Construcción, sin perjuicio de mantenerlo aquí, porque éste es el texto específico al que se refiere la planificación urbana. La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades se refiere a todos los temas del municipio, a todos los ámbitos, a la educación, al transporte público, pero tiene que ver con la planificación urbana. Entonces, sería menester aconsejar a la gente en el plebiscito. Y que el plebiscito pudiera llevarse a cabo por ejemplo el 10% de los vecinos lo pidiera a la municipalidad, bastaría con que lo pidieran y la municipalidad estuviese obligada a plantear el punto planteado por los vecinos a plebiscito, organizándolo”. (Concejal Márquez, anexo 2:10).

“Que junto con eso pudiera haber una instancia de discusión con los concejales, con los técnicos y que finalmente, si hubiera puntos de alta discrepancia, hubiera mecanismos como plebiscitos o cosas así”. (Concejal Hales, anexo 6.3).

“..el plebiscito vinculante se hace cuando hay posiciones que son antagónicas; como que, esto no es lo que queremos, por lo tanto hay que consultar a la comunidad, que no sintió que hubiese sido consultada debidamente. Por eso la necesidad del plebiscito. El plebiscito no siempre zanja las cosas de buena manera, porque es blanco o negro. Pero también en esas situaciones puede producir el cambio, pero no es un proceso. Yo encuentro que el plebiscito es cuando ya hay

una situación extrema porque no hay consenso”. (Representante Red Ciudadana por Ñuñoa, anexo 8:10).

Un tercer aspecto que se repite en las entrevistas de los representantes de los vecinos es el de establecer **audiencias barriales**, más que las existentes actualmente que al ser masivas y solo dos resultan instancias formales de participación donde el diálogo es escaso. A través de las audiencias barriales más vecinos se sentirían convocados a opinar sobre el tema y sería posible que existiera un diálogo con la autoridad y los técnicos.

“...creo que el sistema de audiencia en distintas partes de la comuna es muy valioso, creo que Providencia desarrolló voluntariamente, debería ser obligatorio. Y debería ser obligatorio que las autoridades políticas y las técnicas estén disponibles para las consultas de la ciudadanía. También las jornadas, los horarios de apertura”. (Representante de Ciudad Viva, anexo 4:17).

“Llevar a discusión la escala de barrios o escala de juntas de vecinos donde retroalmente esa propuesta, de manera de hacer asambleas o talleres, más bien talleres porque hay que tener suficiente información como para que no sea un diálogo abierto que no llegue a ningún lado, sino que pueda hallar una cierta conducción sobre algo que ya está relativamente acordado. Y eso es para afinar y también para interpretar de manera específica las decisiones. Y una vez que eso se produce y que vaya convergiendo a una segunda etapa en donde ya se elabora y se depura un poco mejor”. (Representante Red Ciudadana por Ñuñoa, anexo 8:10).

Un aspecto novedoso señalado por la representante de los vecinos de Providencia es el poder **contar con fondos** para que la sociedad civil, los vecinos puedan contar con medios para informar al resto de los vecinos y hacer propuestas técnicas adecuadas. Esto se podría aplicar vía fondos concursables a la sociedad civil.

“...debería haber un fondo a los cuales las organizaciones ciudadanas postulen directamente con proyectos para poder participar en el proceso del plan regulador. Y esos fondos deberían ir para dos propósitos -y esto no es tan loco como suena- esto suena así porque Chile está muy aislado del resto del continente; porque en México, Argentina, Uruguay, la gran mayoría de los otros países ya tienen, las organizaciones ciudadanas contratan sus propios asesores. Ellos lo ocupan mucho para vivienda social. Yo estoy aplicando ese modelo a la idea de participación del plan regulador. Entonces, por último, si yo soy dirigente de la junta de vecinos N° 6, de Providencia, y yo cacho que estamos enfrentando un plan regulador, y yo no tengo idea de nada, por lo menos que me den una platita para publicar 6 boletines a lo largo del año y del proceso, para informar a mis vecinos de lo que está pasando, tener una oficina con lo menos alguien en el teléfono, media jornada al

día para responder a las preguntas de los vecinos y para coordinar asambleas, reuniones, encuentros y todo eso, por una parte”. (Representante de Ciudad Viva, anexo 4:16).

Un quinto aspecto señalado por la autoridad comunal es el relativo a la autonomía en la decisión del poder local. El Alcalde de Ñuñoa afirma que sería conveniente **contar con mayores niveles de autonomía** en la propuesta y aprobación que los existentes en la actualidad. Donde la propuesta y la decisión pasa por autoridades regionales (SEREMI de Vivienda, COREMA, entre otras). Además, afirma no es posible otra participación más que la que otorga la participación del Concejo Comunal debido al orden de magnitud que tiene la comuna donde el gobierna en cuanto al número de habitantes.

“...dejar que la participación nazca de la comunidad, pero con la autoridad, en este caso el Concejo Municipal, la posibilidad de frentón, de regular los plazos, las formas y los temas. Y lo que se resuelva, después de ese proceso de participación, sea respetado por la autoridad a nivel nacional. Te insisto: proceso de participación de acá, feliz, circunscribámoslo a un sector de la comuna, primero hagamos lo que sea realmente factible porque con 200 mil personas de qué participación me hablas, de dónde, cómo los escuchas a todos, yo no puedo. Primero circunscribámonos a un sector; segundo, regular los plazos nosotros y las adhesiones nosotros, vamos a llegar a este acuerdo y se hace; y tercero que lo que resolvamos en la comuna tenga sentido y llegue arriba y se apruebe lo que nosotros digamos, por la Intendencia, por el Seremi, por el que venga”. (Alcalde Sabat, anexo 5:15).

Un último, aspecto que emerge de los entrevistados es el señalado por el concejal de Ñuñoa en cuanto a que la iniciativa para desarrollar la modificación no debería ser solo resorte del Alcalde como lo es en la actualidad, sino que pudiese ser planteada por los vecinos o por los concejales, a través de una **iniciativa popular**. De esta forma, se introduce la participación no sólo en el diseño, o en la aprobación como aparece en otras entrevistas sino que también en la decisión de hacer la modificación.

“Creo que debiera existir la iniciativa para la modificación de los planos reguladores; que pudiera ser de iniciativa popular, que pudiera ser iniciativa de los concejales, que pudiera ser iniciativa del alcalde y que la presentación de este proyecto generara algún tipo de obligaciones”. (Concejal Hales, anexo 6:6).

De esta forma, se puede señalar que los entrevistados incorporaron importantes aspectos para aumentar los niveles de participación en la modificación a los planes reguladores

comunales que se insertan en los diversos procesos que tendría su ejecución. Desde la etapa en que se toma la decisión de hacer una modificación, siguiendo por la etapa del diseño de ésta donde se pide que exista opinión directa de los vecinos involucrados, hasta la etapa de aprobación a través de la posibilidad de audiencias barriales y de un plebiscito vinculante cuando no exista consenso y que se incluya la posibilidad de que los vecinos tengan acceso a recursos para poder generar mayor involucramiento en la temática planteada.

6.2. La Propuesta del Ejecutivo

Hemos observado los aspectos que han mencionado los diversos actores entrevistados sobre la necesaria modificación a la Ley General de Urbanismo y Construcción para mejorar los niveles de participación ciudadana. Pero he querido dejar a parte los resultados de la entrevista al encargado del tema en el Ministerio de Vivienda que nos da luces concretas de cuales son los aspectos que podría incluir una propuesta sobre el tema²⁰.

De esta forma, visualizaremos cuales son las características que se pretenden incluir y cuales son las similitudes y diferencias de los aspectos considerados por los otros actores entrevistados.

Un primer aspecto que emerge dentro de la propuesta es **desarrollar el proceso de participación en la fase del diseño de la propuesta de Plan Regulador Comunal**. De esta forma, observamos una total coincidencia con un aspecto mencionado masivamente por los otros actores entrevistados.

“...el primero era adelantar los procesos de participación ciudadana, más bien a la elaboración de los planes y no al proceso de aprobación. Es decir, que la participación ciudadana parte en el momento en que se toma la decisión de empezar a planificar y por lo tanto la construcción del plan tenga un proceso de participación en el cual uno no le presenta a la comunidad un instrumento técnico y a veces bastante críptico, difícil de leer y difícil de entender cuando ya está

²⁰ Cabe señalar que durante el año 2006 se planteo que se haría una modificación a la brevedad a la LGUC y tanto, los puntos aparecidos en el diario citado como la entrevista al encargado daban cuenta de ello. Sin embargo, con fecha noviembre de 2007 aún no ha ingresado ningún proyecto sobre el tema al poder legislativo y la temática, al parecer, ha salido de la agenda pública.

completamente cerrado y elaborado, sino que lo que se presentan son más bien procesos de discusión de lo que la comunidad quiere, de cuales son las expectativas de desarrollo, de definir objetivos y una vez que se han concordado los elementos estructurantes de lo que se quiere lograr, ahí se comienza a construir el instrumento técnico que lo ratifica, por lo tanto, adelantar el proceso de participación... este instrumento tenga que ser construido a través de un proceso participativo, donde tú formulas talleres de trabajo, donde el municipio está obligado a recibir propuestas de la comunidad, está obligado a plantear alternativa de desarrollo y por lo tanto a tomar opciones frente a la comunidad y donde se le consulta particularmente a las personas y donde el proceso consultivo también se focalice en los distintos problemas o actores”. (Jefe División de desarrollo urbano MINVU, anexo 9:5).

Del párrafo anterior, se puede desprender que se estaría concibiendo el involucrar el proceso de participación ciudadana en el diseño de la propuesta no sólo desde el ámbito del diagnóstico sino a nivel consultivo.

Otro aspecto que se menciona como parte de la propuesta de modificación es incluir la posibilidad que el proceso se inicie por la voluntad de la comunidad, es decir, que el **proceso sea iniciativa popular**. Este aspecto ya había sido mencionado por otros actores así que se puede visualizar una nueva coincidencia.

“...la segunda medida, es crear también a través de la ley, la posibilidad que el iniciar, el detonar un proceso de planificación urbana, no sea solamente iniciativa de la autoridad, puede ser iniciativa de la comunidad. Algo similar a lo que se ha planteado en términos legislativos por ejemplo en esto de la iniciativa ciudadana, que los proyectos de ley no solo los manda el ejecutivo, sino que eventualmente pueda haber una propuesta de ley surgida de la ciudadanía que deba pasar por el proceso normal, puede ser rechazada incluso. (Jefe División de desarrollo urbano MINVU, anexo 9:7).

Por otro lado, la autoridad afirma que no existe aún claridad de si incluir o no aspectos de mayor participación directa de los vecinos (plebiscitos) sobre el tema aprobatorio de la modificación propuesta. Dejando abierta la materia en relación a seguir como está establecido hoy –es decisión del Concejo Municipal- o abrirse a una fase sancionatoria más amplia a través de un plebiscito.

“...la forma de sanción de él, ese es un tema más complicado. Debo ser súper franco porque al final la sanción siempre recae en la autoridad política, el concejo comunal. La idea es dejar abiertos que los procesos de sanción de desacuerdos es buscar mecanismos más bien institucionales a través de plebiscitos, consultas o eventualmente a través de la misma votación del concejo. Pero el objetivo central de eso es explicitar antes de redactar un documento técnico, de alguna manera lo que se quiere lograr en ese lugar, y si eso no está aprobado, si eso no existe, no se puede pasar a la siguiente etapa. Por lo tanto, el plan, aunque también puede haber debate en las normativas específicas, ya se construye sobre una cierta base de acuerdos, incluso las modificaciones futuras que se le puedan hacer a ese plan tienen que respetar esos acuerdos previos. O sea, queda definido que una zona se va a densificar y el plan regulador lo ratificó a través de una serie de normativas y años después yo quiero hacer ajustes a la normativa de esa zona de densificación y se supone que yo tengo que ser coherente con ese acuerdo previo, se supone que ese plan maestro nunca se modifica, lo que se puede modificar son los ajustes de él. Eso referido esencialmente al proceso participativo. Ahora, hay procesos más largos, y también un proceso de aprendizaje porque la comunidad también tiene que ir aprendiendo a cómo trabajar estas materias”. (Jefe División de desarrollo urbano MINVU, anexo 9:6).

Un tercer aspecto contemplado, que no necesariamente tiene que ver con el proceso de participación en la modificación de Planes Reguladores Comunales, pero que sin embargo, quizás colaboraría a disminuir los conflictos que se generan es la posibilidad de incluir **compensaciones a los vecinos afectados**. Por ejemplo que se incluya una forma, de mitigar los aspectos que se modifican en los territorios y que afectan la calidad de vida de los vecinos al densificar.

“un tercer elemento que necesitan los instrumentos, que es una debilidad que tienen -la fortaleza es que generan certidumbre, son claritos- es que no tienen mecanismos de compensación. Y como no existen no generan medios de resolver los conflictos. Voy a poner un ejemplo súper típico: la densificación, caso que tú conoces. Muchas veces la gente está de acuerdo, la comunidad no tiene problemas con las torres, no es que no le gusten las torres de departamentos, da lo mismo; no es un problema con la imagen de la torre de departamentos, es un problema con los efectos de la torre. Ellos perciben que el efecto generado va a ser pérdida de los espacios públicos, va a ser congestión vial, equis impacto. Y por lo tanto rechazan un proceso de desarrollo con los impactos que les podría generar. Entonces muchas veces tú te encuentras en el dilema en que es blanco y negro, o les generas impacto a las personas, o no le generas ningún tipo de desarrollo y eso es porque no hay ningún mecanismo de compensación. Por lo tanto el tercer elemento de ley, es que haya mecanismos de compensación. Que tú puedas normar en las comunas un cierto nivel mínimo de desarrollo, que no le genere impacto a las personas, pero que eso no impida que otras personas puedan habitar ese territorio, porque eso

también genera segregación social. Pero que este mayor aumento en construcción, mayor aumento en comercio, mayor aumento en departamentos o personas, esté amarrado a mecanismos de compensación, mecanismos que resuelven problemas de infraestructura vial, que resuelven la escasez y la calidad de los servicios públicos, mecanismos que resuelven la falta de equipamiento, etc. Y que, por lo tanto el crecimiento de una comuna también vaya generándole beneficios a los vecinos que están en la comuna; o que al revés, que cuando el crecimiento de esa comuna es muy costoso de compensar, sea el mismo sector privado el que se desincentiva a invertir ahí porque cuesta mucho”. (Jefe División de desarrollo urbano MINVU, anexo 9:8).

Mediante contenido de prensa, en relación a cuál es la propuesta del ejecutivo encontramos información en El Mercurio del 25 de diciembre de 2006, en la página C8. Donde se señala:

“1. Participación Ciudadana. En la elaboración de los Planes Reguladores Comunales incorpora la participación ciudadana desde el inicio del proceso de estudio y elaboración, ya que hoy la intervención sólo es informativa y al final del proceso de aprobación. Esto permitirá mejorar los planes y reducir los conflictos creados en el proceso final de aprobación.

2. Acoge diversidad. Ciudades y pueblos podrán hacer planes según sus necesidades, tamaño de población y territorio, flexibilizando los contenidos de los planos reguladores. Se evita con ello obligar a las comunas a tener el mismo tipo de plan.

3. Facilita actualización. Permite modificación y ajustes de partes de una comuna o intercomuna mediante planes menores o planes seccionales con procesos más acotados, expeditos y cortos de aprobación.

4. Fomenta planificación. También considera el diseño urbano de barrios porque amplía facultades de los planos para normar el diseño de edificaciones y de los espacios públicos, posibilitando el desarrollo más armónico de los barrios y sectores de una comuna.

5. Crea instrumento. La Planificación Urbana Condicionada permitirá a los Planos Reguladores establecer en cualquier zona de una ciudad condiciones explícitas de

mejoramiento y construcción de los espacios públicos (plazas, parques, vialidad o equipamientos públicos) a cambio de derechos de mayor construcción para los proyectos inmobiliarios.

6. Crea compensaciones. Mediante la creación de los derechos transables de construcción, se permite a propietarios gravados con áreas verdes, zonas de protección patrimonial o para reservas de infraestructura, ser compensados con derechos de construcción transferibles o vendibles a otros predios no gravados.

7. Perfecciona procesos. Como el de saneamiento o mejoramiento de barrios, que posibilitará declarar de utilidad pública a conjuntos de viviendas económicas o parte de éstos cuando se encuentren en condiciones de deterioro, a fin de permitir la acción del Estado en su mejoramiento integral.

8. Regulación. Se deroga el actual artículo 55 que permite desarrollo urbano fuera de los planes reguladores, y se reemplaza por normas de construcción y subdivisión rural establecidas por la ley que garantizan el desarrollo armónico en estas áreas”.

6.3. Una nueva Propuesta: la Síntesis necesaria

Se puede apreciar que existe una coincidencia en al menos dos de los aspectos planteados por el Ejecutivo y los otros actores entrevistados que son del todo relevantes en cuanto a participación ciudadana: por una parte, incluir que la iniciativa de comenzar un proceso de modificación sea popular y no sólo del Alcalde, y por otro, adelantar el proceso de participación a la fase del diseño del plan.

De esta forma, avanzamos de una participación parcial que se incluía solo en el proceso aprobatorio, a una participación al menos a nivel de consulta en la fase de inicio y de diseño.

Sin embargo, la descripción y análisis de los procesos vividos en Ñuñoa y Providencia dan cuenta que es necesario que la legislación sea explícita en los elementos de cómo

desarrollar la participación, de modo, que efectivamente se realice y no sea solo un proceso para cumplir con la norma y de tipo aparente. Por ello es difícil sin tener un proyecto de ley configurado señalar la viabilidad que estos aspectos o elementos efectivamente se desarrollen.

A pesar de ello creo que puede ser un aporte el enumerar algunos aspectos que deberían estar incluidos en ese futuro proyecto que emergen de las entrevistas realizadas más allá de las coincidencias expuestas.

- La legislación debe ser explícita en el cómo se desarrollan los procesos participativos. En base al caso de Ñuñoa se puede observar que el municipio cumplió con la participación ciudadana solicitada en la ley –dos audiencias públicas, pero todos los actores participantes de este proceso afirman que ello fue insuficiente y que no hubo una real participación.
- La norma que establecerá la posibilidad de iniciativa popular debe ser viable para cualquier tipo de comuna. Y desde ese punto de vista se puede evaluar que la norma existente en la legislación actual sobre plebiscitos comunales de iniciativa ciudadana es inviable ya que no ha existido experiencia exitosa en Chile. A mi juicio, esto ha sido así por el alto porcentaje de firmas solicitadas 10% del padrón electoral y por el costo económico de notarializar las firmas.
- El proceso participativo en la fase del diseño de la propuesta debe hacerse por barrios y en un lenguaje sencillo para las personas, de modo, de ir educándolas en los conceptos de la planificación urbana. Incluyendo los elementos de los vecinos en el diagnóstico como en el diseño de un plan maestro o imagen de barrio o comuna a lograr.
- Debe existir un mecanismo en que los vecinos consigan recursos que faciliten el generar una participación informada de los vecinos en la fase de diseño y de aprobación, más allá de los aportes técnicos que pueda ofrecer el municipio. De esta

forma, se asegura una segunda opinión técnica sobre las propuestas que emerge de la propia sociedad civil.

- Debería incluirse una forma de sancionar los conflictos existentes a través de un plebiscito comunal vinculante que sea posible de establecer no solo desde el Alcalde, sino también, desde la comunidad a través de un mecanismo viable.
- Debe lograrse un equilibrio entre la capacidad del Concejo Municipal y de los ciudadanos en el proceso aprobatorio donde la participación de los vecinos sea vinculante y el órgano colegiado comunal no pierda su labor de representación pero dando cuenta a los vecinos de su actuar.

VII. Conclusiones

En este capítulo final de la tesis se aborda el cómo se concibe la participación ciudadana en la legislación que sanciona las modificaciones de los Planes Reguladores Comunales y en los procesos estudiados de Ñuñoa y Providencia en base al marco teórico y conceptual. Así como también avanzaremos en definir la expectativa de participación ciudadana que tienen los diversos actores y que debería ser contemplada en la modificación a la Ley General de Urbanismo y Construcción.

Desde la Ley de Urbanismo como desde su implementación en ambos municipios el Objetivo de la participación es como un medio para la consecución de un fin último. Aquí, el objetivo del proceso estaría dado por su condición de servicio, al prestar una utilidad determinada. Sería a través de la participación que se lograría la eficiencia de los sistemas operantes, restringiéndola o ampliándola en función de la utilidad que ésta presenta.

En cambio los grupos de presión consideran que el Objetivo de la participación es un derecho ciudadano, consustancial a la naturaleza misma del hombre, haciéndolo avanzar hacia su pleno desarrollo. Sería un fin en sí misma y se fundamentaría en el sólo hecho de dar lugar a distintas expresiones. Desde este punto de vista, la participación sería integración social, diálogo social y un ingrediente del proceso de sociabilización.

Por otra parte, los mecanismos existentes en la legislación son sólo de orden consultivos, desde las asambleas informativas a los vecinos hasta el espacio de votación de los concejales (representantes de la comunidad) sobre el mismo. Sin embargo, los grupos de presión generalmente solicitan mecanismos más cercanos a la democracia directa tales como Referendums o plebiscitos.

La temática en discusión se encontraría dentro de la micro participación pero con incidencia a nivel medio y vinculada a la participación política formal más que a la participación social comunitaria, ya que se enmarca en procesos legales establecidos.

La escalera de Arnstein nos muestra los niveles de involucramiento de la personas dentro del proceso de participación. Los niveles primero (1) y segundo (2) se encuentran en el ámbito “no participativo”, donde la participación se limita a lograr el apoyo del público para el plan que está siendo propuesto. Con total certeza podemos señalar que la Ley General de Urbanismo y Construcción actual sitúa dentro de estos dos niveles la participación ciudadana establecida y que las experiencias de Ñuñoa y Providencia así lo grafican también. Aunque con algunos matices.

En el tercer (3) nivel se da el primer paso importante hacia la legitimación de la participación pero generalmente resulta ser una comunicación de una sola vía donde no hay espacio para la retroalimentación. Este nivel también se encuentra presente en la legislación chilena y de hecho se introduciría el proceso “participativo” con el fin de legitimar la modificación del Plan Regulador propuesto.

El cuarto nivel (4) es cuando se introduce la consulta como un posible de utilizar, se plantean por consiguiente las reuniones de vecinos y encuestas públicas. La Ley General de Urbanismo y Construcción incluye una fase de consulta a través de observaciones fundadas de los vecinos. Sin embargo estas no tienen el carácter de vinculantes. Ahora bien, las experiencias de Providencia y Ñuñoa muestran que este proceso puede realizarse con mayor o menor intención de sumar voluntades y de involucrar a los vecinos.

El resto de los niveles a mi juicio, no se encuentra presente dentro de la legislación chilena y en alguna medida hasta el quinto nivel se pudo ver en el caso de Providencia, no así en el de Ñuñoa. El quinto nivel (5) permite a los ciudadanos participar en el proceso de planificación, sin embargo, sigue siendo decisión de los gobiernos (El Alcalde) determinar la factibilidad y continuidad de los planes. Por tanto, se puede señalar que el nivel de participación presente en Chile en modificación de Planes Reguladores Comunales es netamente de niveles no participativos o de participación aparente según la Escala de Arnstein. En el nivel sexto (6) el poder se redistribuye a través de negociaciones entre los ciudadanos y los gobiernos, la responsabilidad sobre la toma de decisiones es entonces compartida, entrando así en el ámbito de entrega de poder a los ciudadanos. El nivel

séptimo (7) se manifiesta cuando los ciudadanos representan una mayoría en los espacios de toma de decisiones y pueden por consiguiente exigir compromisos y asegurar los acuerdos. Finalmente el nivel octavo (8), el más alto de entrega de poder a los ciudadanos, se presenta cuando todo el control sobre la planificación, la creación de las políticas y la administración de los recursos se le entrega a la ciudadanía (Ronderos C, 2005). Niveles que hoy no están presentes en nuestra legislación y que en cierta medida emergen de las expectativas que tienen algunos actores sobre la participación en una futura legislación. Sin embargo, a mi juicio, estos niveles se dibujan levemente en las entrevistas realizadas denotándose que ni siquiera en los actores de la sociedad civil, vecinos organizados, grupos de presión desean o buscan un nivel de participación tan integral con vehemencia o determinación.

Dentro de las expectativas que se visualizan se sitúan mayoritariamente en el nivel de consulta y en alguna medida avanzan a los niveles 6 y 7 de participación en la toma de decisiones y de la existencia de poder de negociación.

En síntesis, en cuanto a los procesos de participación de los casos estudiados observando la Escalera de Arnstein: en Providencia se habría alcanzado el nivel de participación aparente, específicamente el quinto nivel denominado *aquietar a los ciudadanos*. Puesto que la decisión finalmente recayó en la figura del Alcalde y el nivel de participación ciudadana no alcanzó el sexto nivel donde a través de una negociación con los vecinos la responsabilidad frente a las decisiones se toma en forma compartida. Sin embargo, los vecinos sintieron que su participación si tuvo una incidencia en los cambios propuestos. En la comuna de Ñuñoa el proceso de participación ciudadana habría alcanzado según la Escalera de Arnstein el cuarto nivel de *participación aparente de consulta*, donde si bien se les pregunta a los vecinos o a ciertos vecinos su opinión, ésta no necesariamente es considerada en la decisión final que se toma.

Al analizar las experiencias de Providencia y Ñuñoa podemos señalar que la estructura de oportunidades de los vecinos que participan es altamente adecuada para ello. Son vecinos con educación, con información y con intereses comunes para preservar su territorio y “dar

la pelea” por determinar o influir en las características que este tendrá en el futuro. Son sujetos plenamente concientes de sus derechos. Desde este punto de vista es necesario afirmar que una de las razones para que este tipo de problemáticas se haga más patente en comunas de la zona oriente de Santiago tienen que ver con la estructura de oportunidades de los vecinos que allí residen, que coincide con la posibilidad de éstos para llegar a los medios de comunicación masivos y a las autoridades pertinentes, convirtiéndose en grupos de presión.

Según los entrevistados, las personas que participan de estos procesos de modificación de los Planes Reguladores Comunales para las autoridades comunales -alcaldes- son un grupo minoritario y generalmente, con intereses político partidistas más que cualquier otro. Deslegitimando con este discurso, en cierta forma, la propia participación que se genera. Existe una coincidencia de los distintos actores en que los vecinos que participan de estas instancias son personas con un nivel educacional elevado lo que iría a la par con un nivel de ingresos superior al promedio nacional, que intentan resguardar su propia calidad de vida y propiedad y por último, esta la mirada de los propios vecinos movilizados acerca que los moviliza una identidad, un sentimiento de pertenencia hacia el territorio donde habitan.

Una primera dimensión del concepto de participación es la que enfatiza en denominarla como proceso integral para el desarrollo, considerando la participación como una conducta que fortalece la personalidad y genera en las personas una mayor capacidad para enfrentar los desafíos, en este sentido “hace que el individuo sea más autónomo, seguro de sí mismo, capaz de enfrentar situaciones nuevas sin angustia, mejor preparado psicológicamente para asumir la responsabilidad de su propio quehacer” (Gyarmati, 1992). Según este concepto la participación expresaría en sí misma un valor centrado en las posibilidades de un autodesarrollo humano, pasando a constituirse como parte de “una aspiración natural del ser humano a crecer y a humanizar el medio en que desarrolla su existencia. Aparece expresado como un derecho ciudadano o como un valor que debe ser promovido y garantizado” (Garretón, 1989).

Es así como en este concepto de participación adquiere relevancia la idea de constituirse en una instancia educativa que involucra procesos de desarrollo personal a través de prácticas grupales, en la cual se torna central la idea de actuar, tal como lo señala Gyarmati “la idea clave de este proceso pedagógico es la de actuar, ya que la acción, los resultados que de ella surjan y la retroalimentación de estos resultados captados por el individuo constituyen una escuela en sí, que ningún aprendizaje meramente intelectual puede sustituir” (Gyarmati, 1992).

Se podría señalar que la legislación chilena no percibe este componente de la participación en gran medida, así como tampoco la puesta en marcha de los procesos analizados por parte de las autoridades municipales. Sin embargo, esta dimensión si es posible de apreciarla en los discursos de los vecinos que se organizan o han participado de estos grupos de presión. Donde el componente educativo y de proceso integral esta presente.

Existe otra dimensión que ve la participación como integración al desarrollo dentro de la cual en general se plantea que se participa en la medida que se es parte de una unidad social mayor definida por un contexto de modernidad y mercado, se señala así que “la integración al desarrollo es un proceso mediante el cual se generan oportunidades de integración activa y real de las personas a los frutos de desarrollo, para que mejoren sus condiciones y calidad de vida” (MIDEPLAN, 1994). De esta forma la responsabilidad de la participación estaría en manos del Estado, quien sería el encargado de propiciar las condiciones necesarias para que los marginados tengan los beneficios de participar del desarrollo económico. Es así, como este “tipo de participación tiene hoy un sentido especial. Lo que la libre expansión del mercado no logra vitalizar y queda al margen del desarrollo es objeto de los programas estatales de subsidio” (Ministerio Secretaría General de Gobierno D.O.S., 1994).

Este concepto de participación se fundaría en la necesidad de constituir una sociedad moderna para lo cual sería necesario integrar a toda la sociedad con el fin de legitimar al sistema. Sin embargo se considera que esta definición es muy limitada en la medida que no da pie para que las organizaciones sociales vayan afirmando su protagonismo en la toma de decisiones puesto que la participación se plantea más como un camino informativo hacia la

integración, que como la capacidad de influir en los procesos decisionales. Este tipo de participación podría conducir a formas de “participación aparente”, al generar la percepción de estar participando donde sólo se están ejecutando tareas definidas por otros, faltando la definición colectiva de los participantes que pueda generar y hacer efectiva la influencia de estos en los espacios decisionales. (Muñoz, 1987).

De esta forma, se puede apreciar que la Ley General de Urbanismo y Construcción y las experiencias de Ñuñoa y Providencia validan esta dimensión de la participación, que tiene por fin la legitimación de un proceso, una participación aparente de la comunidad organizada más que una participación en la toma de decisiones.

La tercera dimensión del concepto radica en la participación como influencia en la toma de decisiones en la cual se enfatiza en la capacidad de individuos y grupos para tomar sus propias decisiones por asuntos que los afectan. Al respecto se plantea que participación es “la capacidad real y efectiva del individuo o de un grupo de tomar decisiones sobre asuntos que directa o indirectamente afectan sus actividades en la sociedad y, específicamente, dentro de la institución en que trabaja” (Gyarmati, 1992). Sin embargo, participar no sólo puede referirse a las determinaciones que el grupo realiza sobre asuntos que lo afectan sino que debe incorporar la capacidad de influir en la toma de decisiones, es decir, “participación real significa poder, influencia o eficacia, y ello implica capacidad para pesar en las decisiones que puedan modificar las condiciones que de una u otra manera afectan a los sujetos participantes” (Garretón, 1989).

Se ve así la existencia de una relación que implica, por un lado, la capacidad de influir en la toma de decisiones, y por otro, el poder necesario para hacerlo, incorporándose la posibilidad de llegar a ser actor social. Esta es la dimensión de la participación que están demandando los vecinos organizados y que no da cuenta la legislación chilena actual y menos las experiencias locales analizadas. Los grupos de presión quieren influir, quieren definir. No quieren sólo instancias aparentes, quieren ejercer sus derechos, ser actores.

En síntesis, se puede observar que existen importantes diferencias en los conceptos de participación que tienen los diversos actores del proceso. Los Alcaldes como autoridades comunales perciben la participación como un trámite a realizar donde se ejercería más que nada una participación aparente de los vecinos. Ya que tienen claro que la atribución final de lo que ocurra esta en manos de ellos. Al tiempo, que los vecinos movilizados tienen conciencia que la participación posible actualmente a través de la legislación es insuficiente y piden poder avanzar hacia mayores niveles de involucramiento donde su opinión sea vinculante. Es decir, puedan participar realmente en la toma de decisiones.

Es así como el plebiscito emerge como la posibilidad de encarnar una democracia directa dentro del espacio local en contraposición de la democracia representativa que se ejerce para adoptar cada una de las decisiones en el espacio comunal a través del Alcalde y el Concejo Municipal. Siendo principalmente los miembros de los grupos de presión movilizados quienes visualizan esta alternativa.

De esta forma, se puede señalar que si no se realizan modificaciones a la forma como la Ley General de Urbanismo y Construcción concibe la participación ciudadana los conflictos urbanos seguirán existiendo y multiplicándose y no tendrán forma de procesarse dentro de la institucionalidad vigente.

Puesto que la participación se plantea hoy como una condición necesaria para la democracia y la justicia. Participar nos hace sentir pertenecientes a algo, partícipes de una historia colectiva. En las ciudades los espacios construidos colectivamente, con una noción de pertenencia, de identificación tienen mejores resultados de apropiación, uso y permanencia puesto que fueron creados por los ciudadanos y para ellos mismos. Las ideas planteadas por los ciudadanos con respecto a sus barrios y los desarrollos que los afectan pueden ser una contribución muy positiva al propósito de mejorar la vida urbana. Cuando tanto los ciudadanos como los inversionistas están involucrados en la planificación desde un principio se pueden convertir en elementos positivos del proceso y no opositores del proyecto. (Ducci, 2001).

Llama la atención el aplazamiento en remitir esta modificación al poder legislativo y su prácticamente salida de la agenda pública gubernamental en el último año. Al tiempo que han emergido nuevos conflictos en otras comunas (Santiago, Pedro Aguirre Cerda, Lo Espejo, entre otras). La autoridad política se está quedando rezagada en un tema que avanza rápidamente y que debido a los múltiples intereses que involucra no es fácil de resolver sin una institucionalidad adecuada que vele por los derechos de los más débiles que en este caso serían los vecinos, aún cuando hayan mutado a grupos de presión para defenderse, por sobre los intereses de las empresas inmobiliarias o grandes industrias.

La planificación urbana ejercida comunitariamente permite lograr un consenso de apoyo al plan que va a ser desarrollado sin que sea necesaria la unanimidad de opiniones en todos los aspectos. Lo que se busca es lograr una participación representativa y significativa, representativa puesto que se incluyen todos los ciudadanos con una variedad de puntos de vista y valores dentro de la comunidad y significativa ya que tendrán de verdad una influencia en la generación de políticas públicas.

Las políticas públicas tienen como función reducir la variedad de intereses particulares a un solo conjunto de intereses colectivos previamente armonizados. Al introducirse el concepto de participación ciudadana surge el problema de cómo asegurar que los actores esenciales estén involucrados en la creación e implementación de dicha política. El Estado moderno, como articulador de los diferentes intereses, se ve obligado a detectar a los nuevos interlocutores que requiere para cumplir cabalmente con su rol. Si no logra crear espacios de participación, para todos los escenarios que cada política plantea, deja abierto un espacio a la informalidad pero, sobre todo, genera una posible inestabilidad política (Ronderos, 2005).

A través del trabajo desarrollado en esta tesis tengo la convicción que incluir mayor participación ciudadana en los procesos de modificación de los Planes Reguladores Comunales desarrollando un trabajo por pequeños territorios, barrios e incluyendo recursos para potenciar en trabajo de autogestión de los vecinos es una oportunidad. No sólo para un proceso de Planificación Urbano más democrático sino que, para mejorar las formas como

se ejecuta el desarrollo local en las comunas urbanas de Santiago. Avanzar de una democracia local pasiva, asociada a la visión de un Estado paternalista, a una democracia inteligente, en la que el ciudadano desea estar ampliamente informado, tener múltiples canales para hacer llegar continuamente sus puntos de vista y ejercer una influencia real constante. (Kliksberg, 2000).

Algunos aspectos que deberían estar incluidos en ese futuro proyecto de modificación a la Ley General de Urbanismo y Construcción en cuanto a Participación Ciudadana, que emergen de las entrevistas son:

- La legislación debe ser explícita en el cómo se desarrollan los procesos participativos. En base al caso de Ñuñoa se puede observar que el municipio cumplió con la participación ciudadana solicitada en la ley –dos audiencias públicas, pero todos los actores participantes de este proceso afirman que ello fue insuficiente y que no hubo una real participación.
- La norma que establecerá la posibilidad de iniciativa popular debe ser viable para cualquier tipo de comuna. Y desde ese punto de vista se puede evaluar que la norma existente en la legislación actual sobre plebiscitos comunales de iniciativa ciudadana es inviable ya que no ha existido experiencia exitosa en Chile. A mi juicio, esto ha sido así por el alto porcentaje de firmas solicitadas 10% del padrón electoral y por el costo económico de notarializar las firmas.
- El proceso participativo en la fase del diseño de la propuesta debe hacerse por barrios y en un lenguaje sencillo para las personas, de modo, de ir educándolas en los conceptos de la planificación urbana. Incluyendo los elementos de los vecinos en el diagnóstico como en el diseño de un plan maestro o imagen de barrio o comuna a lograr.
- Debe existir un mecanismo en que los vecinos consigan recursos que faciliten el generar una participación informada de los vecinos en la fase de diseño y de

aprobación, más allá de los aportes técnicos que pueda ofrecer el municipio. De esta forma, se asegura una segunda opinión técnica sobre las propuestas que emerge de la propia sociedad civil.

- Debería incluirse una forma de sancionar los conflictos existentes a través de un plebiscito comunal vinculante que sea posible de establecer no solo desde el Alcalde, sino también, desde la comunidad a través de un mecanismo viable.
- Debe lograrse un equilibrio entre la capacidad del Concejo Municipal y de los ciudadanos en el proceso aprobatorio donde la participación de los vecinos sea vinculante y el órgano colegiado comunal no pierda su labor de representación pero dando cuenta a los vecinos de su actuar.

Esta participación ciudadana debe insertarse en un contexto mayor. En una nueva forma de hacer Gobierno Local con los vecinos trabajando por barrios tanto en la generación de los Planes Reguladores Comunales, como del Plan de Desarrollo Comunal, la implementación de las programas sociales a nivel local y en la definición y ejecución del Presupuesto Municipal.

Los vecinos tienen derecho a participar en la toma de decisiones sobre los aspectos que los influyen directamente a diario desde la política pública que realiza el municipio, el trabajo que hoy están desarrollando los grupos de presión que exigen mayor participación es un aliciente para pensar que se pueden hacer las cosas distintas y que hay vecinos empoderados que así lo exigen. Los cambios legislativos que se hagan a futuro deben considerar esos antecedentes y avanzar en mejorar nuestra democracia a nivel local.

Mucho se habla de participación ciudadana, poco se ve de participación real en la toma de decisiones. Hay que aprender a ceder poder a quienes nos lo confieren para que no aumente la dicotomía entre democracia representativa y participativa.

VIII. Bibliografía

- **Aedo K, Gálvez M y Gómez C**, Participación vecinal en una junta de vecinos de una comuna urbano pobre de la provincia de Santiago, memoria para optar al título de Asistente Social, PUC, Santiago 1993.
- **Arnstein S**, A Ladder of citizen participation, en Journal of the American Planning Association, vol 35, n°4, July 1969.
- **Arzaluz S**, Experiencias de participación ciudadana en municipios metropolitanos en Ziccardi A, Participación Ciudadana, ISS, Ciudad de México 2004.
- **Baño, R**, Participación ciudadana: elementos conceptuales, en Correa, E. y M. Noé (eds) Nociones de Una ciudadanía que crece, Santiago: FLACSO, 1998.
- **Blanco C**, Reforma y modernización del Estado, ILPES, Santiago 1995.
- **Briones G**, Métodos y técnicas avanzadas de investigación aplicadas a la educación y a las ciencias sociales. Curso de educación a distancia PIIE, módulos 2,3 y 5, Santiago 1990.
- **Boeninger E**, Concepto, objetivos y oportunidades de participación, CED, Santiago 1982.
- Participación, oportunidades, dimensiones y requisitos para su desarrollo, CED, documento de trabajo n°16, Santiago 1984.
- **Borja y otros**, Descentralización y democracia, Colección de Estudios Urbanos, Santiago 1989.

- **Brodsky R**, Participación ciudadana. En Temas de participación, DOS, Ministerio Secretaria General de Gobierno, Santiago 1994.
- **Cabrero E**, Cogestión Gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social, en Ziccardi A, Participación Ciudadana, ISS, Ciudad de México 2004.
- **Caruso A**, Instrumentos de participación y Políticas Sociales, en Ziccardi A, Participación Ciudadana, ISS, Ciudad de México 2004.
- **Carrión F y otros**, Municipio y democracia, SUR, Santiago 1991.
- **Cunill N**, “Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico” en Ziccardi A, Participación Ciudadana, ISS, Ciudad de México 2004.
- **Didier M y otros**, Participación de los sectores pobres en programas de desarrollo local, ETS, UNICEF, Santiago 1989.
- **Ducci M**, The importance of participatory planning. En Ruble, Blair et al eds. Urban Governance Around the world. Woodrow Wilson Centre for Scholars, 2001.
- **Echeverría C**, Organizaciones comunitarias y municipio, tesis para optar al título de Asistente Social, PUC, Santiago 1990.
- **Flisfisch A**, Problemas conceptuales en el análisis de la participación, en Participación Social, CONADE, ILPES, CEPAL, PNUD, DCPT, Quito 1982.
- **Gyarmati G**, Reflexiones teóricas y metodológicas en torno a la participación, Estudios Sociales, Santiago 1992.
- **Hernández R**, Metodología de la investigación, Mc Graw-Hill, México 1991.

- **Hidalgo P**, Características y actores de las políticas públicas, presentación realizada en curso desarrollado en FLACSO en Magíster de Política y Gobierno, Santiago, 2006.

- **Irrarrazaval I**, Desafíos de la descentralización, CEP, Santiago 1993.

- **Jelin, E**, “La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad”, en Jelin, E. y E. Herschberg, Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina. Venezuela, Editorial Nueva Sociedad 1996.

- Igualdad y diferencia: dilemas de la ciudadanía de las mujeres en América Latina, Cuadernos de Estudios Políticos N°7. Argentina: Agora, invierno, 1997.

- **Kliksberg, B**, Seis tesis no convencionales sobre participación. En Kliksberg y Tomassini, Capital Social y Cultura: claves estratégicas para el desarrollo, Santiago, BID, 2000.

- **Lagos J**, Participación comunal: marcos legales y reformas, JUNDEP, Santiago 1990.

- **Lechner N**, Son compatibles modernidad y modernización, el desafío de la democracia latinoamericana, documento de trabajo 440, FLACSO, Santiago 1990.

- **Marques-Pereira, B**, Los derechos reproductivos como derechos ciudadanos, Ediciones de las Mujeres N° 25. Santiago de Chile: Isis Internacional 1997.

- **Magnedzo S**, La participación social como espacio educativo, PIIE, Santiago 1991.

- **Mesa M**, La participación y su vinculación con el desarrollo local en el actual régimen municipal, ETS, Revista n°40, PUC, Santiago 1983.

- **MIDEPLAN**, Balance de la política social 1990-1993, Santiago 1994.

- **Ministerio Secretaria General de Gobierno**, Participación Social y Estado, DOS, Santiago 1994.

- **Ministerio del interior**, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidad 18.695 y actualizaciones, Santiago 2005.

- **Molina, N** (1998) “De la denuncia a la construcción de la igualdad: Nuevas articulaciones entre ciudadanía y género”, en Nociones de una ciudadanía que crece, Correa, E. y M. Noé (eds.) Santiago de Chile, FLACSO, 1998.

- **Pistachio E**, Modernización y participación social, DOS, Ministerio Secretaria General de Gobierno, Santiago 1994.

- **Portillo A**, “Normas y cauces institucionales de la participación”, en Ziccardi, Participación Ciudadana, ISS, Ciudad de México 2004.

- **Pozo H**, La reforma municipal: propuestas, problemas y perspectivas, FLACSO, Santiago 1990.

- **Ronderos C**, Nuevas formas de participación ciudadana en la construcción de ciudad, Tesis para optar al Título de Magíster en Desarrollo Urbano, PUC, Santiago 2005.

- **Saez V**, Las organizaciones sociales y la visión del Estado, FLACSO, Santiago 1994.

- **Sardón J**, Partidos, orden democrático y crecimiento, en Revista de Economía y Derecho, vol. 1, N°4, México 2004.
- **Subsecretaria de Desarrollo Regional**, Manual de Gestión Municipal, actualización 2005.
- **Tomassini L**, La reforma del Estado y políticas públicas, Centro de Análisis de políticas Públicas, Santiago 1994.
- **Tomic B**, Planificación participativa y descentralizada para las necesidades básicas: reflexiones iniciales, PREALC, Santiago 1984.
- **Vargas V**, Un tema en debate. La ciudadanía de las mujeres, Lima, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, <http://www.rcp.net.pe/FLORA>. 2000.
- **Vandersman**, en Participación Social. Hacia una definición conceptual y operacional, Jiménez Marcela, Borrador, DIUC, Santiago 1986.
- www.ciudadviva.cl
- www.nunoa.cl
- www.providencia.cl
- www.redciudadanapornunoa.cl