

Participación Ciudadana en Diseño Urbano: promoviendo una ciudad más inclusiva.

Citizen participation in Urban Design: promoting a more inclusive city.

Viviana Fernández P. (vivianafp@gmail.com)

Profesor Asistente, Departamento de Urbanismo U. de Chile. Dr. © en Arquitectura y Urbanismo, Universidad Politécnica de Madrid

Filiación

Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile

Resumen

El presente artículo busca abrir una discusión acerca de algunos conceptos generales sobre participación en relación con la planificación y diseño urbano, el actual marco normativo para dicha participación y la factibilidad de su aplicación en el ámbito del diseño urbano, y se enmarca dentro de la investigación en curso "Participación Ciudadana en Planificación Urbana Local, en el contexto Chileno".¹

Si bien el objetivo principal de la tesis doctoral es evaluar la interacción de los actores (gobierno regional y local, comunidad organizada y sector privado) que intervienen en el proceso de participación ciudadana en la planificación urbana a nivel local, intentando determinar las claves de éxito de dicho proceso, la metodología también puede aplicarse al diseño urbano.

En términos generales la metodología considera la aplicación de diversos instrumentos para responder a 4 preguntas: ¿quién convoca y quién decide? (no necesariamente quien participa decide), ¿cuándo y qué se decide? (relevancia de lo que se trata), ¿cómo se decide? (tipos de participación, frecuencia y metodologías), y ¿quiénes se benefician de las decisiones? (incidencia del proceso participativo en el resultado final de la planificación).

Palabras Claves

Diseño Urbano; participación ciudadana; planificación urbana.

Abstract

This article, as part of the PhD dissertation "Citizen participation in local urban planning: the case of Chile", aims to open a conceptual discussion about citizen participation in city planning and urban design, its legal framework and the feasibility of its application in the process of implementation of urban projects in the Chilean context.

Although the PhD dissertation is intended to assess the interaction between the actors involved in citizen participation, in the process of development of urban planning projects, the same methodology could be applied to urban design.

In general terms, the methodology aims to give response to four fundamental questions, through the use of an array of analytical instruments:

- *Who summons and who makes the final decision?*
- *What is to be decided and when?*

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

- *How is the decision made?*
- *Who benefits from the final decision?*

Key Words

Urban Design; citizen participation; urban planning.

Sumario

Introducción.

Planteamiento general del problema.

Marco Teórico.

Conceptualización general sobre participación ciudadana.

Marco jurídico de la Participación Ciudadana en Chile.

Institucionalización de la Participación Ciudadana.

Participación Ciudadana en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU).

Participación en los Instrumentos de Planificación Territorial.

Metodología y desarrollo.

Planificación urbana en Chile

El marco de la Política Nacional de Planificación del Reino Unido.

Planificación urbana y diseño inclusivo.

Reflexiones finales.

Respecto a la institucionalidad o marco jurídico para la participación ciudadana.

Respecto de la ciudadanía: individual u organizada.

Respecto de la autoridad local.

Referencias bibliográficas.

Introducción

En primer lugar vale la pena señalar que este artículo se enmarca en la investigación en curso "Participación Ciudadana en Planificación Urbana Local, en el contexto Chileno.² Si bien el objetivo principal de la tesis doctoral es evaluar la interacción de los actores (gobierno regional y local, comunidad organizada y sector privado)³ que intervienen en el proceso de participación ciudadana en la planificación urbana a nivel local, intentando determinar las claves de éxito de

² "Participación Ciudadana en Planificación Urbana: Evaluación de la interacción de actores y claves del éxito en los procesos participativos de Planes Reguladores Comunes en la Región Metropolitana de Santiago de Chile, durante la década del 2000", Tesis Doctoral del Programa de Doctorado en Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Politécnica de Madrid en conjunto con la Universidad de Chile.

³ Ciudadanía: habitantes o usuarios urbanos, que se ven beneficiados o afectados por la planificación urbana o por proyectos urbanos que se proponen en la ciudad, Gobierno Local, que puede asumir tanto un rol normativo o fiscalizador como un rol ejecutor de obras urbanas y sector privado: el mercado, entendido como aquellas instituciones que se proponen gestionar, desarrollar y ejecutar obras urbanas.

dicho proceso, en cierta medida esos objetivos y metodología también pueden aplicarse al diseño urbano.

El Objetivo del artículo es indagar respecto de la factibilidad de desarrollar un diseño urbano participativo en el actual contexto normativo chileno y con esta presentación se espera compartir algunos conceptos generales sobre participación en relación con la planificación y diseño urbano, el actual marco normativo (chileno y británico) para dicha participación y la factibilidad de su aplicación en el ámbito del diseño urbano.

Resultados esperados: A partir de contrastar nuestro marco normativo con la nueva política sobre planificación (comunidades y gobierno local) implementada a partir de Abril del presente año en el Reino Unido, se espera analizar la factibilidad de que la ciudadanía en Chile pueda efectivamente incidir en el diseño urbano y por ende en la construcción de la ciudad y que mecanismos tienen o pueden usar los municipios para ello.

Planteamiento general del problema

Hoy en día, sin lugar a dudas se puede afirmar que existe consenso a nivel mundial sobre la necesidad y beneficios de incorporar a la ciudadanía en la gestión pública. La mayoría de los Gobiernos, las Agencias de Cooperación y Organismos Internacionales, las Asociaciones de Municipios y diversas instituciones académicas, entre otras, estiman necesario incorporar, estudiar y/o evaluar la participación ciudadana en las distintas áreas de la gestión pública, entre ellas la planificación urbana.

El tema central de la XII Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa, realizada en Junio del año 2012 en Puerto Alegre, Brasil, fue la participación en la ciudad, con el título "Democracia en la ciudad y grandes transformaciones urbanas"⁴

Así mismo, el Informe Global de Asentamientos Humanos de Naciones Unidas, 2009, Planificación de Ciudades Sostenibles argumenta que la planificación urbana del futuro debe entender plenamente los factores que configuran las ciudades del siglo 21, entre los cuales se destaca la consideración de *"Los desafíos y oportunidades de una democratización cada vez mayor en la toma de decisión así como más concientización del ciudadano medio sobre los derechos sociales y económicos"*.

En el contexto Latinoamericano, la incorporación de la participación ciudadana se expresa claramente en el acuerdo adoptado por los Jefes de Estado, el año 2002, en el marco de la realización de la XII Cumbre Iberoamericana⁵ donde se reconoció *"la necesidad de promover acciones que se sustenten en la participación ciudadana, así como la importancia de instituciones que, como las entidades representativas de la sociedad civil, aseguran una participación ciudadana más activa en las cuestiones de la vida pública."*

En el caso de Chile, es posible identificar al año 2000 como el inicio del proceso de institucionalización de la Participación Ciudadana, cuando el entonces Presidente Ricardo Lagos dicta el Primer Instructivo sobre Participación Ciudadana en la Gestión Pública.⁶

En el marco jurídico actual, el artículo se propone estudiar las claves de éxito o fracaso de los procesos participativos desarrollados para la planificación urbana, intentando evaluar cuanto

⁴ Ver www.oidp.net

⁵ Declaración de la XII Cumbre Iberoamericana, Bávaro, República Dominicana, Artículo 3, Noviembre 2002

⁶ Instructivo Presidencial sobre participación ciudadana, N° 030, 7 de Diciembre de 2000

hemos avanzado en instalar una cultura ciudadana y como ella contribuye a lograr una ciudad más inclusiva y equitativa.

Con este artículo se espera contribuir a ampliar la reflexión sobre las posibilidades de los ciudadanos/as de incidir efectivamente en la planificación y diseño urbano a partir de la revisión de algunos conceptos generales sobre participación en relación con la planificación y diseño urbano, del actual marco normativo (chileno y británico) para dicha participación y la factibilidad de su aplicación en el ámbito del diseño urbano.

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

Por último, vale la pena aclarar que tanto para efectos de la tesis como de este artículo, la Participación Ciudadana se entiende como un medio y no como un fin en sí mismo.

Marco Teórico

Conceptualización general sobre Participación Ciudadana

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

Participación según la definición de la Real Academia Española es formar parte... "significa también compartir algo con alguien, de modo que la participación es siempre un acto social" (Merino, 1994, pág. 4).

Uno de los textos más citados en materia de Participación Ciudadana es el de Arnstein, 1969, "Ladders of Participation" que podríamos traducir como niveles de participación. Ella reconoció 8 niveles de participación o No participación, desde la perspectiva de que participación es poder. Los dos más bajos que ella no considera participación los define como manipulación y terapia, en seguida los tres siguientes, de información, consulta y apaciguamiento, los considera una suerte de participación simbólica y por último los tres restantes de alianzas o asociación, delegación de poder y control ciudadano si serían reales formas de participación. Vale la pena tener esta tipificación en mente ya que en muchos casos, se sigue creyendo que participación es solo informar. Si bien para participar efectivamente es necesario estar informado la participación es una interacción de actores, no una acción unilateral.

En los últimos años se estima que la participación ha ido creciendo significativamente en todas las esferas públicas. Algunos autores plantean que una de las principales razones de ello es la débil representación de quienes han sido democráticamente elegidos, o la falta de ella. Por otra parte la ciudadanía se ha ido dando cuenta de que la única forma de incidir realmente en las acciones públicas es participando activamente en ellas, el papel de las redes sociales y las tecnologías informáticas ha sido fundamental, lo mismo la inclusión de medidas específicas para transparentar la acción pública⁷

Cuando se habla de participación

⁷ Ver Ley N° 20.285, Ley de Transparencia en Chile, 2008

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

Alicia Zicardi, citada en diversas publicaciones sobre participación ciudadana señala que: *“la Participación ciudadana es la inclusión de la ciudadanía en las decisiones públicas, incorporando intereses particulares (no individuales).”* Así mismo afirma que para que ello sea posible se deben abrir espacios de participación con reglas claras para los actores involucrados creando un clima de confianza donde exista el convencimiento de que *“la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo son valores y prácticas positivas y esenciales de la democracia”*.

Así mismo parece importante destacar que el nivel local es considerado el espacio gubernamental más apropiado para el ejercicio democrático y para propiciar la participación ciudadana: *“la redefinición de lo local se perfila como un elemento central.”* (Landaverde, 1996). Se reconoce al municipio como la segunda instancia más cercana al ciudadano, por tanto aquella donde el espacio de participación adquiere mayor importancia. Por otra parte también se afirma que el municipio y el espacio local constituyen un ámbito privilegiado para la construcción democrática y la generación de condiciones para un nuevo tipo de desarrollo sólo en la medida que se incorpore una participación sistemática de la ciudadanía (Villacorta, 2006).

Según N. Cunill, 1991, *“la participación ciudadana se refiere a la intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de determinados intereses sociales”*. Basada en Sánchez Morón, 1984, Cunill plantea múltiples áreas donde es posible desarrollar esta participación en el ámbito local, entre ellas vale la pena destacar:

“posibilidad de presentar alegaciones y observaciones a un proyecto de disposición, como puede ser un plan de urbanismo, consultas y reuniones periódicas con asociaciones y organizaciones sociales sobre determinados aspectos de la acción municipal, participación en consejos de barrio u otros organismos descentralizados de gestión municipal, convocatoria de referéndums sobre problemas concretos de gran trascendencia social, etc.”

El Informe Global sobre Asentamientos Humanos, 2009, también señala que para contribuir con el nuevo rol de la planificación urbana en el desarrollo urbano sostenible, se espera que los gobiernos asuman un papel cada vez más central en el plano municipal de modo de llevar a cabo nuevas iniciativas de desarrollo y asegurar que se atiendan las necesidades básicas de la población.

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

A fin de construir nuevas formas de gobernabilidad local participativa se debe considerar lo que a juicio de Gaventa, 2004 significa “trabajar con los dos lados de la ecuación” Por una parte se debe contribuir a fortalecer la capacidad de liderazgo y responsabilidad de los líderes locales y sus organizaciones y al mismo tiempo se debe apoyar al gobierno local para que efectivamente

responda a la participación ciudadana, haciéndoles ver a ambos la necesidad de aprender a trabajar colaborativamente.

En síntesis participación es parte de un ejercicio democrático y por tanto requiere de espacios, de voluntades, de normativas, de buena disposición, de tiempo, de recursos, pero sobre todo de reconocimiento mutuo.

Marco jurídico de la Participación Ciudadana en Chile

Institucionalización de la Participación Ciudadana

La preocupación por el tema de la participación ciudadana no es un tema reciente, ya en la Constitución de Chile, vigente desde 1980⁸ se señala en su primer artículo que

“Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.”

Algunos años más tarde, en el año 1999, la Reforma Municipal, expresada en la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, incorpora explícitamente el tema de la participación ciudadana, dedicando el Título IV a este tema. En el artículo 93 de la Ley antes mencionada se señala la necesidad de que cada comuna, de acuerdo a sus características particulares, formule su Ordenanza de Participación de la Ciudadanía local. Al mismo tiempo indica que en cada Municipio deberá existir un Concejo Económico y Social, CESCO, entidad asesora del municipio, compuesta por representantes de la comunidad organizada. En esta ley también se detallan las posibilidades y mecanismos de participación ciudadana, entre los que pueden citarse: Cabildos Abiertos, Plebiscitos Comunales, Consultas Vecinales, Audiencia Pública, Quejas y denuncias, etc.

Cabe señalar que los municipios fueron implementando lentamente sus Ordenanzas de Participación, probablemente no es hasta mediados del 2000, que la gran mayoría de ellos la hayan aprobado, lo que no necesariamente significa que la hayan difundido o explicado sus alcances a las organizaciones comunales. En algunos casos se trata de un procedimiento más por cumplir que por estimar que efectivamente puede contribuir a mejorar y democratizar la gestión municipal.

Sin embargo como ya se señaló anteriormente, la inclusión de la ciudadanía en la gestión pública no inicia un proceso de institucionalización e incorporación en la agenda legislativa chilena hasta comienzos de la década del 2000, durante el gobierno del Presidente Lagos (2001/2006).

Como primera acción de este proceso, subrayando la importancia de la participación para promover una gestión gubernamental más moderna y democrática, se distribuyó en el año 2000 el primer Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana.

Con este Instructivo el gobierno dio comienzo a un proyecto de mejoramiento y actualización de los mecanismos de participación ciudadana, tanto al interior de la gestión pública como en lo referido a la asociatividad de la sociedad civil.

⁸ A esta Constitución se le introdujeron reformas en el año 2005, durante el gobierno del Presidente Lagos

Este instructivo se planteó como principios fundamentales: el buen trato, la transparencia en la gestión pública, la igualdad de oportunidades para la participación, el respeto a la autonomía y diversidad de las organizaciones de la sociedad civil y la orientación al ciudadano.

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

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

De la ciudadanía se espera que se involucre en las cuestiones públicas, creando y desarrollando organizaciones que representen la diversidad de intereses de la comunidad.

“La participación tiene la virtud de contribuir a generar una relación de colaboración y de respeto mutuo entre el Estado y la ciudadanía. Asimismo, favorece el fortalecimiento de la sociedad civil y permite una mayor legitimidad de las políticas públicas”

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

En su Programa de Gobierno planteaba que: “la calidad de la democracia depende, en gran medida, de la relación comunicante entre ciudadanos e instituciones públicas.”⁹

En el marco de lo propuesto en su Programa Gubernamental, se lanza en Septiembre del 2006, la Agenda Pro Participación, 2006/2010, en la cual se señala que “Participar es hacerse parte de un proceso. Participación ciudadana es tomar parte activa, como ciudadanas y ciudadanos, en los procesos decisionales de una democracia”. Asimismo se establece que

“El Estado debe garantizar a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones. Tenemos la urgencia democrática de darnos, como país, los espacios institucionales de participación ciudadana en la gestión pública” (DOS, 2006, página 7)

Como consecuencia de todas las acciones emprendidas desde el nivel central a partir del año 2004 se inició el proceso de revisión y aprobación en el Congreso Nacional de la Ley de Participación Ciudadana, cuyo texto final, la Ley 20.500, sobre Asociaciones Civiles y Participación, fue aprobada en Febrero del año 2011.

Participación Ciudadana en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)

Una de primeras tareas que abordó el MINVU al inicio del gobierno de la Presidenta Bachelet fue la Agenda de Ciudades 2006-2010, donde se destacaba la idea de “Más Participación Ciudadana y Más Integración Social”.¹⁰

La Ministra de Vivienda y Urbanismo señaló en uno de sus discursos

⁹ Programa de Gobierno Michelle Bachelet, 2006/2010

¹⁰ Ver www.minvu.cl, noticia del 19 de Marzo del 2007. Cabe señalar que esta Agenda no ha sido retomada por el actual gobierno.

“El éxito de la Agenda radica en la capacidad de ministerios, gobiernos regionales y municipios, para aunar voluntades e inversiones urbanas, ella constituye el compromiso del sector público con el país”

A la vez que se planteaba como una invitación al sector privado y a la ciudadanía para desarrollar en conjunto una visión de ciudad, creando los espacios, los mecanismos y los programas que permitan llevarla a cabo.

Al igual que la Estrategia de Desarrollo Sustentable del Reino Unido, que veremos más adelante, la formulación de esta agenda destacaba 3 dimensiones básicas o ejes de desarrollo:

- La social; expresada en mayor Integración: ciudades participativas y cohesionadas socialmente.
- La ambiental: expresada en la Sustentabilidad: desarrollo con protección del medio ambiente y uso racional de los recursos naturales
- La económica, como ciudades competitivas: desarrollo urbano integrado y sustentable debe asegurar el real progreso de las personas, la generación empleos de calidad y mayores oportunidades de inversión.

Más adelante, siguiendo las indicaciones de la Agenda Pro-Participación y de la Dirección de Organizaciones Sociales y en un contexto más amplio, en el año 2009, se aprueba la Norma General de Participación Ciudadana del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, MINVU, de sus Secretarías Regionales Ministeriales, SEREMI, de los Servicios de Vivienda y Urbanización, SERVIU y del Parque Metropolitano de Santiago, PMS.¹¹

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

En la norma se señala

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

Las instancias y mecanismos de participación ciudadana que el MINVU, las SEREMI, los SERVIU y el PMS desarrollen, estará referida a los ámbitos de la política habitacional y urbana en los que se centra la intervención del Sector, en este caso, Vivienda, Barrio y Ciudad.

Se podría afirmar entonces que en el marco de esta normativa se inscribe la participación ciudadana que se está desarrollando para la validación de la Nueva Política de Desarrollo Urbano que ha desarrollado el MINVU durante el año 2012. En la página web del MINVU aparece información sobre la Política, que aspectos aborda y cómo y quiénes pueden participar. Allí se indicaba que se realizarían una serie de talleres y como inscribirse.

En relación a lo anterior cabe preguntarse cuántos de los asistentes a dichos talleres utilizaron esta vía, vale decir cuántos se enteraron de que se estaba elaborando una nueva política y de las posibilidades de participar en su definición. Una respuesta nos daría una idea de la

¹¹ Resolución Exenta N° 2859, MINVU, 5 de Mayo de 2009

efectividad de ese medio de información y comunicación. El principio es correcto, pero lo importante es realmente ver si el MINVU se asegura de que la información realmente llega a los que debieran participar en la elaboración de esta Política?

Participación en los Instrumentos de Planificación Territorial

En Chile, no es hasta mediados de la década del 90, que por primera vez se introduce el concepto de participación en Planificación Urbana.¹² El documento, "Desarrollo Urbano y Territorial", hacía un primer diagnóstico:

*"Crecientemente se aprecia un cambio sustancial en la forma de participación de las personas en los procesos de decisión: desde aquella entendida en el sentido tradicional como es simplemente dar una respuesta frente a consultas, a otra en la cual cada persona va siendo responsable de su propio destino."*¹³

A partir de ello aventuraba que la comunidad estaría cada vez más atenta e interesada en los temas de su ciudad y su patrimonio, lo que requería por tanto elaborar nuevas formas de comunicación que hagan posible flujos de información entre el Estado y la ciudadanía que permitan su retroalimentación.

En este documento también se hace mención, como uno de los "Principios del Desarrollo Urbano" - a las personas - destacándolos como: el objeto y sujeto del desarrollo,

"las acciones en materia de desarrollo urbano y territorial deben estar esencialmente dirigidas hacia las personas que viven en un determinado espacio geográfico, esto es, para y con los ciudadanos..."

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

Sin embargo es posible suponer que sus contenidos hayan servido de base en 1996, para el proceso iniciado por el MINVU de actualización de las metodologías existentes para la Formulación de la Planificación Urbana en sus distintos niveles, el cual culminó con la emisión de diversas Circulares. Estas Circulares constituyen instrumentos normativos a través de los cuales el MINVU imparte las instrucciones en materias urbanas y habitacionales definidas por la LGUC, que deben ser aplicadas y exigidas por el nivel regional del MINVU y consideradas en el quehacer de los equipos de profesionales públicos y privados (Equipos Consultores).

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

Una de esas Circulares, la N° 55, 1999, referida a la formulación de los PRC, inicia la incorporación de la participación de manera más explícita, aunque sigue siendo general en cuanto a su forma y aplicación. En este documento se hace referencia a los atributos que debe contemplar el Plan Regulador, uno de los cuales se refiere a que el PRC debe ser *"participativo*

¹² La Circular Ord. N° 11 de 1985, sobre confección de Planes Reguladores Comunes en concordancia con la Política Nacional de Desarrollo Urbano de ese momento, no hacía ninguna referencia a la participación ciudadana durante el proceso de elaboración del Plan.

¹³ Desarrollo Urbano y Territorial, Jaime Silva y María Eugenia Betsalel, Publicación N° 294, Agosto 1996, Colección Monografías y Ensayos, Serie Arquitectura y Urbanismo, MINVU

y *aceptado*” “...Por último, desde el punto de vista metodológico, es imprescindible involucrar a los agentes y reguladores del desarrollo urbano en cada una de las etapas que comprende el proceso de planificación.¹⁴

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

Nuevamente se reitera que uno de los fundamentos del Plan es que la ciudad sea para y de los ciudadanos:

*“El principal objetivo del desarrollo territorial son las personas que viven en un determinado espacio geográfico. Consecuentemente, el grado de desarrollo se medirá en función de la calidad de vida alcanzada, expresada en términos de vivienda, equipamiento, suelo, infraestructura, y características del entorno”.*¹⁵

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

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

Esta circular quedó sin efecto y fue remplazada por la Circular DDU N° 227, 2009, que no incorpora modificaciones significativas en lo referido a la participación ciudadana, más bien reitera lo establecido en la Circular DDU N° 55.

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

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

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

¹⁴ Esto significa: residentes, grupos de la comunidad, gremios, políticos, planificadores, empresas de servicios, inversionistas, bancos, académicos, comerciantes, etc.

¹⁵ “Así, sólo habrá desarrollo cuando mejoren las condiciones de vida y las oportunidades individuales y colectivas y cuando el acceso a los bienes y servicios que de él derivan sea equitativo. No será suficiente si se mantienen “bolsones de pobreza”, ya sea en el territorio rural o en zonas de marginalidad intraurbana. La segregación social no sólo es inconveniente, sino económicamente ineficiente y moralmente inaceptable”. “Desarrollo Urbano y Territorial, MINVU 1997.

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

Existen diversos ejemplos de Planes Reguladores que se han visto interrumpidos o demorados producto de la ausencia de un proceso real de participación ciudadana, o producto de un proceso participativo mal llevado.¹⁶

Hasta aquí hemos hablado de participación ciudadana sólo en el ámbito de la planificación urbana, ya que como decíamos anteriormente no existe ninguna disposición para incorporar a la ciudadanía en el diseño urbano. Sin embargo es posible afirmar que si bien los espacios normativos se han ampliado para el ejercicio de una efectiva participación, en el ámbito urbano aún queda mucho por hacer tanto desde la ciudadanía como desde el gobierno local.

En las actuales circunstancias normativas y dado el interés creciente de participación expresado por la comunidad respecto a proyectos de diverso tipo¹⁷ quisiéramos reflexionar sobre las reales voluntades y posibilidades de contribuir a una construcción más participativa de la ciudad.

Metodología y desarrollo

Como se dijo anteriormente este artículo se enmarca en una investigación más amplia sobre Participación Ciudadana en Planificación Urbana. De la propuesta metodológica de dicha investigación se han compartido en este caso básicamente dos de sus instrumentos:

- Revisión bibliográfica, centrada básicamente a participación ciudadana, intentando construir una conceptualización de participación ciudadana, tanto en términos generales como referida al ámbito local urbano, sistematizando criterios de evaluación de procesos participativos, tanto a nivel internacional como nacional.
A ella se ha sumado específicamente lo referente a la nueva normativa británica y algunas nuevas referencias sobre diseño inclusivo.
- Comparación de las normativas chilenas y británica con el propósito de explorar la posible aplicación de la normativa inglesa en el contexto chileno.

A futuro sería interesante usar también el recurso metodológico de las entrevistas con expertos en participación, planificación urbana y gobierno local, para indagar sobre su percepción respecto a la factibilidad de extrapolar ciertas normativas o acciones para promover una mayor participación usadas en Inglaterra, pudieran ser factibles de aplicar o adaptar en nuestro contexto nacional.

Planificación Urbana en Chile

La planificación urbana en Chile se desarrolla en cuatro niveles territoriales: nacional, regional, intercomunal y comunal y se define como *“aquella que promueve el desarrollo armónico del*

¹⁶ Plan Regulador de Nuñoa, de La Reina, de Lo Espejo, Vitacura, Peñalolen, entre otros

¹⁷ Vale la pena recordar el Programa de TVN “Porque en mi jardín”, de Consuelo Saavedra, que ilustra diversos procesos participativos asociados a distintos temas y con distintos finales, exitosos o fallidos.

territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social” (LGUC, Planif. 1-1)¹⁸

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

La normativa del PRC está referida fundamentalmente a la fijación del límite urbano, la determinación del uso del suelo¹⁹, a establecer las normas urbanísticas²⁰ y a la jerarquización de la estructura vial.

El rol fundamental entonces del PRC es enmarcar las condiciones urbanas para la realización de cualquier proyecto de diseño urbano, residencial o de cualquier otro uso. Cabe señalar que en el caso de Chile no existen normativas o guías específicas que orienten el diseño urbano.

El marco de la Política Nacional de Planificación del Reino Unido²¹

En primer lugar esta política establece que

“El propósito de la planificación es lograr un desarrollo sustentable, entendiendo como tal aquel que se propone un crecimiento armónico, promoviendo progresos económicos, ambientales y sociales para la actual y las futuras generaciones”²².

En ese marco general se plantea que

“el sistema de planificación contribuye a que eso suceda. La planificación debe ser un ejercicio creativo para encontrar formas de mejorar los lugares donde vivimos... lo cual debe ser siempre una empresa colectiva”.

Considerando que en los años recientes, la planificación había tendido a excluir más que a incluir a la gente y la comunidad, la nueva propuesta de planificación promueve una activa participación de la comunidad en la planificación y diseño urbano.

Sigue siendo habitual encontrar pegado en rejas o postes avisos de solicitudes de permiso de obras nuevas o modificaciones de diverso tipo, con lo cual se daba por informada a la comunidad, si bien en diversas ocasiones dado el carácter de los proyectos se realizaban algunas reuniones informativas o consultivas, como una forma de mantener informada a la comunidad en materia de obras urbanas, no se podría decir que ellas fueran muy participativas, ya que lo que la comunidad opinara no constituía un imperativo para los promotores o municipios. (Fig 1.)

¹⁸ Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), DFL N 458, MINVU, 1976, actualizada al 2012.

¹⁹La OGUC define 6 usos del suelo: residencial, equipamiento, espacio público, áreas verdes, actividades productivas e infraestructura, ver art. 2.1.24 OGUC

²⁰ La OGUC define como Normas urbanísticas: todas aquellas disposiciones de carácter técnico derivadas de la LGUC de la OGUC y del PRC respectivo aplicables a subdivisiones, loteos y urbanizaciones tales como, ochavos, superficie de subdivisión predial mínima, franjas afectas a declaratoria de utilidad pública, áreas de riesgo y de protección, o que afecten a una edificación tales como, usos de suelo, sistemas de agrupamiento, coeficientes de constructibilidad, coeficientes de ocupación de suelo o de los pisos superiores, alturas máximas de edificación, adosamientos, distanciamientos, antejardines, ochavos y rasantes, densidades máximas, exigencias de estacionamientos, franjas afectas a declaratoria de utilidad pública, áreas de riesgo y de protección, o cualquier otra norma de este mismo carácter, contenida en la LGUC o en la OGUC, aplicables a subdivisiones, loteos y urbanizaciones o a una edificación. (ver glosario OGUC, Mayo 2009, GEN. 1-13)

²¹ National Planning Policy Framework, UK, Marzo 2012

²² Prólogo del Ministro de Planificación Rt Hon Greg Clark

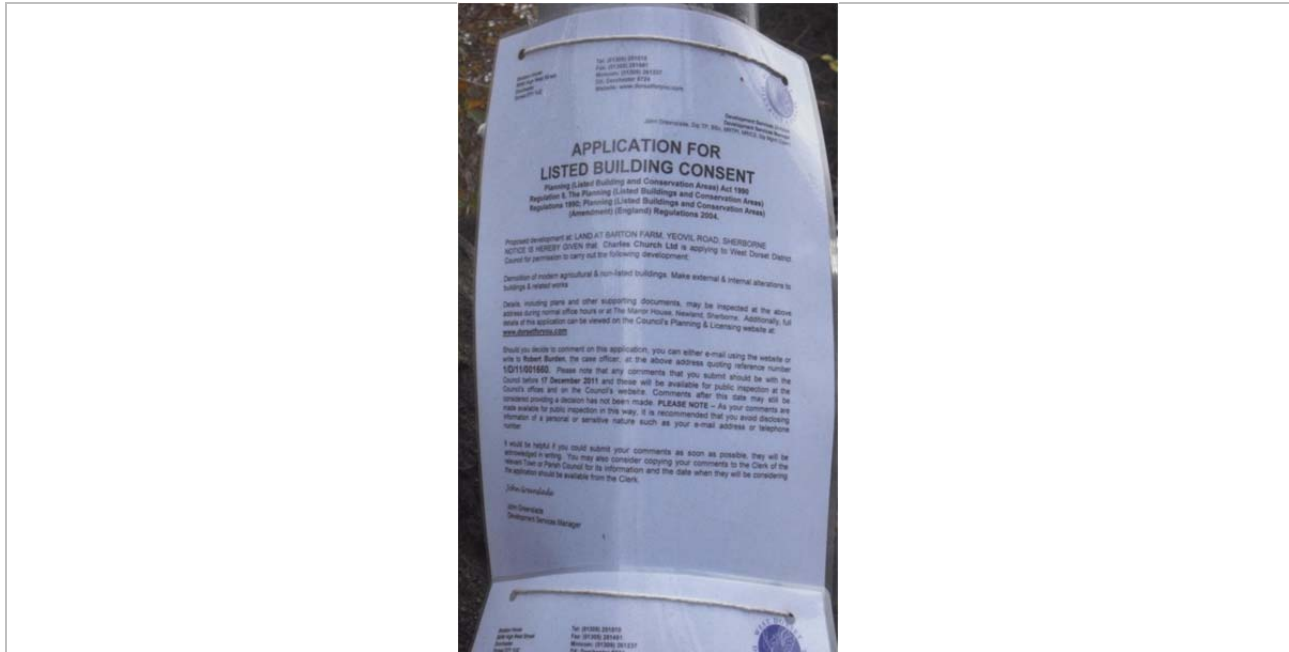


Fig 1. Informe de solicitud de edificación o modificación. Sherbourne, Reino Unido. Fuente: Elaboración propia.

La política señala que concordante con el principal objetivo de la planificación, el gobierno del Reino Unido comparte la definición de desarrollo sustentable establecida en la Resolución 42/187 de la Asamblea General de Naciones Unidas ²³, donde se señala que “desarrollo sustentable implica la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades” ²⁴

La Estrategia de Desarrollo Sustentable del Reino Unido “Asegurando el Futuro” establece 5 principios básicos: viviendo dentro de los límites ambientales del planeta, asegurando una sociedad justa, saludable y fuerte, adquiriendo una economía sustentable, promoviendo buena gobernabilidad y usando los conocimientos científicos responsablemente y al igual que muchos países y organizaciones se reconocen tres dimensiones del desarrollo sustentable: el económico, el social y el medioambiental.

En el marco de esta nueva política, y como una forma de darle mayor poder a la comunidad local se recomienda a los municipios y sus comunidades la formulación de Planes Locales y de Barrios (Neighbourhood Plans). Estos planes deben proponer políticas claras que orienten el desarrollo del área al que sirven, asegurando:

- Un buen desarrollo del área no solo en el corto plazo, sino pensando en el futuro
- Promover a través del plan un sentido de lugar
- la optimización del potencial del área promoviendo un uso mixto y reforzando las redes de transporte público
- el carácter e historia del lugar, manteniendo y fortaleciendo su identidad local
- la creación de un ambiente accesible y seguro
- una propuesta visualmente atractiva como resultado de una buena arquitectura y paisaje

²³ Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987

²⁴ Concordante también con el Informe Brutland de 1987

También vale la pena mencionar dos factores con los que se espera contribuir a promover una comunidad más activa, la primera se refiere a que esta política se basa en el hecho que todos los que postulen a desarrollar el área tomen en consideración estas orientaciones y diseñen y planifiquen en conjunto con aquellos cuyas propuestas van a afectar directamente, incorporando en sus diseños la visión de la comunidad. Las propuestas que hayan efectivamente involucrado a la comunidad en su proceso de diseño serán mejor evaluadas, por tanto su trámite de aprobación podría ir más rápido, logrando materializar sus proyectos en menos tiempo y con un mayor apoyo de todos.

Al mismo tiempo las autoridades de planificación local deberán asumir un enfoque positivo y de colaboración para posibilitar el desarrollo de propuestas que contemplen y aseguren el derecho de la comunidad de participar en la construcción de la ciudad, identificando y resolviendo los aspectos claves con la comunidad, antes que las propuestas o proyectos sean presentados para su aprobación. Así se evitan problemas o conflictos posteriores

El segundo factor se refiere a la existencia de revisores externos que apoyen y asesoren al municipio a fin de asegurar adecuados y altos estándares de diseño. En determinadas circunstancias, dependiendo del tipo y envergadura del proyecto, podría incluso el proyecto ser remitido un evaluador de nivel central.

El tercer factor está referido al hecho de que los municipios en sus páginas web, Registran como una fuente de información ciudadana, designada como “planificación” un espacio donde colocan - cada uno a su manera - información respecto a leyes, políticas, normas, Planes de Desarrollo Local, normas de diseño y conservación urbanas, etc. (Fig. 2)

Una de las cosas que parece más interesante es el hecho de que se publican semanalmente las postulaciones o Solicitudes de Permiso (lo que llamaríamos Permisos de Edificación) de todo tipo y cualquier persona las puede ver, revisar y comentar. También se publica la Agenda y la Tabla del Comité Revisor de las Solicitudes, (que se reúne generalmente una vez al mes en sesión pública) por tanto se puede saber con anticipación cuando se va tratar un proyecto en particular.

Podríamos decir que a fin de promover un real ejercicio de participación se pueden enviar comentarios a esa Solicitud. En el marco de la nueva normativa, cualquier ciudadano tiene el derecho a comentar una Solicitud y dichos comentarios serán considerados por el Comité Revisor a la hora de aprobar o rechazar la solicitud. A fin de que el comentario pueda ser considerado la persona que lo hace debe indicar su nombre completo, dirección, correo electrónico y teléfono si es posible, sin esos datos, el comentario enviado no será considerado. Los comentarios a la Solicitud se pueden hacer online, mediante correo electrónico o por correo normal, lo cual la transforma en documento público y no puede ser tratado confidencialmente aun cuando el que lo envíe así lo pida, de acuerdo a ciertas disposiciones legales sobre los Gobiernos Locales.

Toda la información sobre las solicitudes presentadas está disponible online o se puede pedir en el municipio en la oficina respectiva (algo así como en la Oficina de Recepción de Permisos). También se explica cómo saber si hay una Solicitud hecha en un sitio o en un área, como hacer el comentario (que puede ser a favor o en contra), los plazos que se tiene para realizarlo, etc.



Fig 2. Sitio web del municipio de Hammersmith & Fulham. Fuente: <http://www.Ibhf.gov.uk/>.

Planificación urbana y diseño inclusivo

Todas estas normativas y orientaciones de la nueva Política de Planificación están también en línea con otras estrategias y normas generadas por las diversas instituciones que norman sobre materias arquitectónicas y urbanas, de hecho uno de los aspectos tratados en la política se refiere a la necesidad e importancia de un “buen diseño” ya que se lo considera un aspecto clave del desarrollo sustentable e inseparable de una buena planificación.

Vale la pena por tanto detenernos en el tema del “diseño inclusivo” un documento publicado por la Comisión de Arquitectura y el Medio Ambiente Construido, se destaca lo siguiente: “El diseño inclusivo promueve la creación de espacios que todos puedan usar. Es una responsabilidad de todos”.²⁵

Esto quiere decir que no sólo se deben considerar ciertos criterios o consideraciones técnicas a la hora de diseñar, sino todos planificadores, diseñadores y usuarios deben participar del proceso de diseño. Esta inclusividad, no solo se refiere a dar cabida a todos, sino además a involucrar a todos,

Se proponen 5 principios del diseño inclusivo, los cuales se relacionan tanto con el proceso de diseño como con el producto final y su administración, operación e información. “Los usuarios son los consumidores potenciales y debieran estar involucrados durante todas las etapas del proceso, desde la fase de planificación, pasando por un detallado proceso de diseño a la fase de construcción, ocupación, administración y operación”.

El primero de ellos y sin duda el más importante plantea lo siguiente: “La gente al centro del proceso de diseño”

“El diseño debe crear espacios y edificios que la gente pueda usar consolidando comunidades sustentables, fuertes y vibrantes”. La única forma de lograr esto, es asegurarse de involucrar a la mayor cantidad de personas e instituciones en el diseño. Esto ayuda a promover bienestar personal, cohesión social y asegura que todos puedan disfrutar de los espacios creados.

Luego los otros 4 principios dicen relación con a) la necesidad de que el diseño inclusivo reconozca la diversidad y la diferencia, b) ofrezca diversas alternativas de diseño para satisfacer las necesidades de todos los usuarios, c) promueve el uso flexible del espacio y d) cree espacios y edificios para ser usados y disfrutados por todos.

En el contexto de lo anterior parece atinente la siguiente cita “si necesitas saber cómo le calza el zapato, pregúntale a la persona que lo está usando, no al que lo fabrica”²⁶

Si el diseño urbano tomara en consideración estos cinco principios permitiría realmente lograr que ellos fueran: Inclusivos (para todos), sensibles (a las aspiraciones y necesidades de todos), flexibles, cómodos y adecuados (para que todos independiente de su edad, género y movilidad puedan usarlo sin mayores dificultades).

También parece interesante mencionar que el London Legacy Development Corporation,²⁷ la corporación que se hará cargo del desarrollo futuro del Parque Olímpico de Londres, elaboró una Política de Igualdad e Inclusión y acaba de presentar la Estrategia de Diseño Inclusivo y los Estándares de Diseño Inclusivo que deberán orientar todo el futuro desarrollo residencial,

²⁵ The principles of inclusive design. (They include you.) CABE. Publicado por la Commission for Architecture and the Built Environment, UK, 2006

²⁶ Ver www.communityplanning.net

²⁷ Ver www.londonlegacy.co.uk

comercial, cultural y recreacional en los próximos 20 años, esto nos indica la importancia que se le está dando tanto al diseño urbano como a la participación ciudadana en dicho diseño.

La inclusividad y participación ciudadana para promover una mejor calidad de vida es una aspiración de la gran mayoría de los países europeos. Peterek²⁸ (2009) plantea que uno de los 5 principios de planificación para un desarrollo urbano habitable y exitoso es promover

"una participación activa de los habitantes en todos sus acciones, responsabilizándose e identificándose con el medio ambiente y su barrio al mismo tiempo que el gobierno local apoya esta participación, liderando el proceso".

Finalmente a modo de complemento de lo planteado vale la pena mencionar dos elementos propuestos por la Unidad de Asentamientos Humanos de Naciones Unidas, lo primero se refiere al anuncio de la realización de Hábitat III en 2016 hecho por su Director Joan Clos donde destacó siete prioridades para UN-Hábitat donde la primera de ellas se refiere al fortalecimiento del "diseño y planificación urbana". Lo segundo es una reciente publicación sobre la experiencia desarrollada en los últimos años para promover un proceso de planificación participativa en Kosovo.²⁹ En el contexto chileno podría equivaler a la definición de la imagen objetivo para el Plan Regulador o un Plan Seccional, en el caso del Reino Unido correspondería a los Planes de Barrio o Planes Locales.

Uno de los aspectos más importantes a considerar en la definición de esa visión es la identificación de los participantes. La cantidad y diversidad de ellos va depender entre otros factores, principalmente del hecho de si se trata de hacerlo en una sola sesión o en varias, lo cual está asociado a recursos humanos y económicos.

Esta sesión o set de sesiones puede ser encargado por la propia municipalidad o por la comunidad misma y la entidad que lo realiza puede ser una Consultora local, una Organización Comunitaria de Base (Junta de Vecinos), una universidad, una organización internacional, etc.

En este capítulo se desarrollan una serie de preguntas y sus respuestas en relación a cómo definir esta visión, las que van desde aspectos metodológicos (definir el área de planificación y su horizonte temporal, como seleccionar los participantes, etc.) a aspectos logísticos (selección del lugar de las sesiones, la duración de ellas, los equipos y tecnología necesarios, la persona que conduce, los facilitadores, animadores, etc.).

Luego se presentan una serie de métodos para llevar a cabo esta planificación participativa tales como talleres, mesas redondas, jornada de fin de semana, taller en terreno, de la visión a la acción, en busca del futuro, etc. muchos ellos desarrollados en el Reino Unido.³⁰

En síntesis entonces podemos concluir que la nueva Política de Planificación Nacional del Reino Unido, reconociendo que si bien la planificación urbana y local debía incorporar a la ciudadanía, ello no había sido suficientemente efectivo y por tanto era necesario abordarlo más explícitamente, propone la formulación de Planes Locales y Barriales y al mismo tiempo amplía los mecanismos para participar en relación a los distintos proyectos que se proponen realizar en la comuna. Lo anterior se plantea por una parte en el marco de un desarrollo sustentable

²⁸ Prof. Dr. Michael Peterek Architect and Urban Planner, Faculty 1: Architecture - Civil Engineering – Geomatics, Fachhochschule Frankfurt am Main - University of Applied Sciences.

²⁹ En el capítulo 3 se presenta "el visioning toolkit" que vendría siendo un set de herramientas para definir la visión de una comuna, un barrio o un área urbana específica dentro de la comuna (el área céntrica, el área a lo largo del río, el borde costero, etc.).

³⁰ Ver: www.futuresearch.net, www.planningforreal.org.uk, www.iapad.org/participatory, www.charretteinstitute.org, www.communityplanning.net

(validando sus dimensiones social, económica y ambiental) y por otra en un marco de igualdad e inclusión. Habrá que esperar algunos años para evaluar que tanto se avanza en procurar un desarrollo urbano más equitativo e inclusivo.

Reflexiones finales

Respecto a la institucionalidad o marco jurídico para la participación ciudadana

Al igual que muchos otros países de América Latina sin duda hemos ido avanzando en términos de procurar una vida más democrática e inclusiva, por la vía de ir generando leyes, normas y procedimientos que posibilitan una mayor participación de la ciudadanía en la gestión pública, incluyendo en ello de una forma u otra a la participación en la construcción de la ciudad. Sin embargo en muchos casos esa participación no existe, es escasa o se produce a destiempo generando diversos tipos de conflicto que no ayudan a una convivencia pacífica, generando una percepción de que NO todos/as tenemos los mismos derechos y oportunidades de intervenir en la toma de decisiones respecto del hábitat donde nos desenvolvemos cotidianamente.

La actual ley 20.500, sobre Asociaciones Civiles y Participación Ciudadana, constituye un paso significativo para avanzar en una democracia participativa. Cabe recordar que a poco de promulgada la ley, un grupo de vecinos de Peñalolen, se apoyó en ella para presionar al Alcalde a convocar a un plebiscito para que la comunidad local se pronunciara sobre la propuesta de modificación del Plan Regulador Comunal.

Sin embargo aún falta mucho por hacer para promover, regular y controlar la aplicación de esta Ley. Sería interesante consultar a las organizaciones comunitarias de distintos municipios, qué saben de ella, de su significado e implicancias, qué regula, en síntesis como asegurar que efectivamente cumpla con su objetivo. No basta con que la Ley exista, es necesario difundirla, explicarla y promoverla.

Al mismo tiempo, también es importante destacar el aporte de la ley 20.285, sobre Transparencia de la Gestión Pública. La mayoría de los municipios han ido implementando cambios en su sitio web para incorporar la información de su gestión según lo requerido por la Ley. Cada Municipio ha realizado esto de diversa forma, en algunos casos aparece "transparencia", como un link directo desde la página web, en otros aparece bajo la etiqueta de municipio o municipalidad o en una etiqueta que indica el nombre de la ley. Bajo este sitio se encuentra todo lo relacionado con Participación Ciudadana. En algunos casos también es posible encontrar la información sobre planificación urbana, como Ordenanzas y Planos del PRC y otras ordenanzas locales.

Al igual que la Ley sobre Participación Ciudadana, aún no se ha evaluado por una parte, cuánto y cómo se ha difundido esta ley en la ciudadanía y por la otra, cuánto saben las distintas organizaciones territoriales y funcionales lo que significa esta ley, cuál es su objetivo, cómo se accede y que puedo hacer con la información, cuáles son mis derechos como ciudadano, etc. Vale la pena señalar que esta ley ha tenido una mayor difusión que la ley 20.500 y que ha definido e impuesto tareas específicas a los distintos Servicios del Estado, entre ellos los Municipios.

Aun cuando todavía falte mucho por hacer, se podría afirmar que la promulgación de ambas leyes ha iniciado un proceso de toma de conciencia en la comunidad respecto de sus derechos ciudadanos, entre ellos el de estar informados y tener acceso a la información sobre la gestión pública, pero como diría Arnstein, hasta aquí todavía estamos en una participación más bien simbólica.

Amparada en el marco de esta ley se podría contribuir en buena parte a mantener informada a la comunidad de lo que está pasando en materia de planificación y diseño urbano, ya que algunas de esas materias deben ser aprobadas por el CESCO. Sin embargo a diferencia de lo que sucede en el Reino Unido, en el marco de la ley de transparencia solo se publican las Actas de cada una de las sesiones del CESCO, lo que está bien, sin embargo considerando que estas sesiones son públicas, por qué no publicar previo a las sesiones una tabla de lo que se va a tratar, la misma que se envía a los consejeros. Hay que recordar que si bien el CESCO está compuesto por representantes de organizaciones comunitarias, no necesariamente cubre a todas las que existen, por tanto solo podrían estar informadas las que tienen representación en el CESCO. Si la comunidad organizada supiera de los temas a ser tratados por el CESCO con antelación podría enviar sus comentarios, sugerencias, aportes, etc. que sin duda servirían para la toma de decisiones del CESCO.

Al igual que lo expuesto para el caso del Reino Unido, por qué no ocupar también esta plataforma informativa (página web municipal) para dar a conocer a la comunidad los permisos de edificación solicitados, de esa forma la comunidad podría enterarse de las propuestas que hay en su barrio o sector y hacer las consultas pertinentes y formular observaciones si es necesario, esto también permitiría apoyar el trabajo de los revisores y en algunos casos del CESCO, evitando problemas y conflictos posteriores, como ya se ha visto.

Actualmente salvo los Proyectos de Infraestructura del MOP, los proyectos urbanos no tienen que cumplir con requerimientos específicos de participación ciudadana. En materia de proyectos de diseño urbano o arquitectónico no existen explícitamente obligaciones para que el municipio solicite un proceso de participación previo a la aprobación de los proyectos. Si bien el MINVU ha definido Normas de Participación, éstas son muy generales y no han generado instrumentos o procedimientos a través de los cuales se puedan realmente implementar procesos participativos.

Como ya se señaló en el caso del Reino Unido, hoy en día el involucrar a la comunidad es un imperativo, los municipios no iniciarán un proceso de revisión o aprobación de permisos sin que hayan tenido alguna instancia de participación ciudadana. Esto permite anticipar conflictos por una parte y evitar innecesarios costos de desarrollo de proyectos que finalmente no pueden seguir su curso.³¹

Por tanto, como ya se ha dicho anteriormente la dictación de las leyes no es suficiente para modificar o introducir nuevas prácticas de relación entre los gobiernos locales, sus organizaciones sociales y la comunidad en general.

Respecto de la ciudadanía: individual u organizada

Como bien señalaba Gaventa (2004) y muchos otros autores (OECD, 2006, Merino, 2001) la participación de la ciudadanía en la gestión pública y en el área específica que nos interesa: la planificación y el diseño urbano, no se da automáticamente, requiere de un proceso de maduración y toma de conciencia de lo que significa una ciudadanía responsable y participativa.

La mayor parte de los ciudadanos han estado ausentes del proceso de toma de decisiones respecto del desarrollo urbano, posiblemente por considerar que ello era responsabilidad de las

³¹ Recordar el caso del Mall en Martín de Zamora (2010) que quería construir CENCOSUD, donde a una importante movilización ciudadana logró detener el proyecto, después que había sido aprobado en principio por la municipalidad, con las consecuencias para la oficina de arquitectos y para la ciudad, hasta hoy el sitio sigue sin destino.

autoridades o de los técnicos, por falta de información, por falta de oportunidades para participar o simplemente porque no se habían sentido afectados en lo personal, pero ello constituye una forma muy pasiva de ejercer ciudadanía.

Hoy en día, las redes sociales y los medios tecnológicos de difusión y socialización han influido considerablemente en que esta situación haya ido cambiando. La ciudadanía está mucho más informada y de una forma u otra también se ha ido organizando para expresar su opinión o su oposición. Los temas urbanos, ya sea la aprobación de un Plan Regulador Comunal, la construcción de un mall, la renovación de un Parque, la construcción de una vía urbana, etc.³² están hoy día mucho más presentes en los medios de difusión que lo que lo estaban años atrás. Es posible que una de las razones de esta mayor visibilidad se deba a un mayor impacto de los proyectos, pero también es posible que ello sea fruto de una ciudadanía más participativa, más informada y con mayor conciencia ciudadana.

Sin duda que una comunidad más participativa, consciente de sus derechos ciudadanos implica una mayor responsabilidad, significa construir redes, significa organizarse. Se hace necesario estar permanentemente informado de lo que pasa en su comuna o su barrio y al mismo tiempo compartir y debatir esa información con otros vecinos.

Por tanto se hace necesario fortalecer las organizaciones comunitarias territoriales de modo que puedan participar activamente en el desarrollo de la ciudad, ya sea proponiendo nuevos proyectos al municipio o discutiendo y formulando observaciones respecto de proyectos privados. Lo anterior requiere de organizaciones no solo informadas sino con mayor conocimiento técnico de modo de poder entrar en la discusión desde un mismo nivel, la información en algunos casos debe simplificarse de modo de facilitar su comprensión, sino seguirá excluyendo a muchos.

Es necesario ampliar las instancias de difusión y educación de los temas urbanos, cuanto se enseña hoy en los colegios respecto de la ciudad, de su gestión, de su administración, de nuestros derechos, etc., ciertamente bastante poco.

También es necesario ampliar la discusión entre los técnicos arquitectos, planificadores, sociólogos, antropólogos, economistas, etc. Que tan a menudo nos reunimos a debatir de cómo estamos construyendo la ciudad?, que más podríamos hacer para lograr mayor participación, mayor involucramiento del ciudadano común y corriente?. Que tan a menudo las Facultades de Arquitectura, los departamentos de Urbanismo, convocamos a otras Facultades a reflexionar y debatir sobre la ciudad?.

Como técnicos y ciudadanos, cuán activamente participamos en nuestros propios barrios, ayudando a conformar barrios con mayor identidad, equidad e inclusión?

Como bien decía el documento sobre diseño inclusivo y muchos otros, la planificación y el diseño urbano es una responsabilidad de todos/as, es hora de empezar a asumir esa responsabilidad y promover mayores espacios de diálogo, educación y reflexión.

Respecto de la autoridad local

En relación a la incorporación de la participación ciudadana en la gestión urbana local, en términos generales se puede constatar que lamentablemente ha habido una falta de participación. Se pueden nombrar un sinnúmero de casos de proyectos que producto de una falta de participación previo al proceso de aprobación y/o construcción de dichos proyectos, el

³² Mall de Castro, Costera Norte, Nudo Estoril, Parque Los Dominicos, entre muchos otros.

proceso ha derivado en conflictos de mayor o menor envergadura, muchas veces con resultados que podrían haberse evitado si se hubiera contemplado un proceso más participativo.

En parte esto se debe a que las autoridades locales están recién tomando conciencia de la importancia de convocar a la comunidad. Sin embargo, como ya lo hemos venido planteando, las dos leyes que apoyan este proceso de mayor inclusión de la ciudadanía en la gestión pública debieran ir de a poco difundiéndose y establecerse procesos de seguimiento y control. Por otra parte cabe señalar que la Ley de Participación aún no cuenta con un reglamento para su puesta en práctica.

Como hemos comentado también, las leyes o normas no actúan por si solas y hay que estar permanentemente verificando que ellas estén efectivamente convocando e involucrando a los que efectivamente deben estar, se requiere una actitud proactiva de modo de revisar los mecanismos de invitación o convocatoria para asegurarnos de que realmente estamos llegando a todos y todas las ciudadanas y sus organizaciones.

La tecnología hoy en día es una gran aliada, pero también requiere de que devolvamos a la comunidad respuestas a sus solicitudes, respuestas a sus comentarios, respuestas respecto de sus aportes, explicaciones frente a las acciones tomadas, etc. Muchas veces la comunidad se resta porque siente que finalmente nada de lo que dice es considerado, nuevamente como planteaba Arnstein, es necesario generar alianzas con la ciudadanía y desarrollar una participación vinculante y que genere resultados consensuados.

Bibliografía:

ARNSTEIN, Sherry, "A Ladder of Citizen Participation", 1969, in the City Reader, third edition, edited by R.T. LeGates and F. Stout, Routledge, Urban Reader Series, 2003

Department for Communities and Local Government, "National Planning Policy Framework", Marzo 2012, www.communities.gov.uk

DOS, División de Organizaciones Sociales, "Agenda Pro-Participación", Chile, 2006,

FERNANDEZ, Viviana, "Participación ciudadana reactiva: el caso del Plan Regulador de la comuna de Peñalolén y la modificación del Parque Los Domínicos en la Comuna de Las Condes", en Revista Arquitectura N° 24, Santiago de Chile, editada por F.A.U. Universidad de Chile, 2011, pp.26-33, ISBN 0716-8772

GAVENTA, John, "Hacia un gobierno local participativo: evaluación de las posibilidades de transformación", en Temas Sociales N° 58, SUR, Corporación de Estudios Sociales y Educación, 2006, 8 páginas.

GAVENTA, John y BARRET, Gregory, "So What Difference Does It Make. Mapping the Outcomes of Citizen Engagement", IDS WORKING PAPER, Volume 2010, N° 347, 74 páginas.

GUILLEN, Tonatiah y ZICCARDI, Alicia – Coordinadores, "La Acción social del Gobierno Local, Pobreza Urbana, Programas Sociales y Participación Ciudadana", PUEC-UNAM / El Colegio de la Frontera Norte / IGLOM (Red de Investigación en Gobiernos Locales Mexicanos, 2010

Ley 20.500 sobre Asociaciones Civiles y Participación, Chile, 2011

Ley N° 20.285, Ley de Transparencia en Chile, 2008

MERINO, Mauricio "La Participación Ciudadana en la Democracia", 2001.

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

MINVU, "Norma general de participación ciudadana", Resolución Exenta N° 2859, 2009

MINVU, "Circular DDU, N° 227, 2009.

OECD, "Participación Ciudadana, Manual para la información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas", 2006.

OIDP, Observatorio Internacional de Democracia Participativa, "Guía para la detección de buenas prácticas de procesos participativos", 2006, 98 páginas.

OIDP, Observatorio Internacional de Democracia Participativa, "Guía Práctica para la evaluación de buenas prácticas de procesos participativos", 2006, 96 páginas.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, "Informe Global sobre Asentamientos Humanos, Planificación de Ciudades Sostenibles: orientaciones para políticas", 2009.

SALAZAR Jiménez, S. "Construcción de la democracia: estructuras e instancias de participación en el gobierno local", en La Acción del Gobierno Local

SILVA, Jaime y BETSALEL, María Eugenia, "Desarrollo Urbano y Territorial", Publicación N° 294, Colección Monografías y Ensayos, Serie Arquitectura y Urbanismo, MINVU, 1996.

UN HABITAT / SIDA, "Visioning as Participatory Planning Tool, learning from Kosovo practices" 2012.