

Visibilizando a la organización comunitaria en el diseño de la ciudad: El caso de una ciudad intermedia de Chile

Visibilizing the community organization in the design of the city: The case of an intermediate city in Chile

Christian Quinteros Flores

Fecha de presentación: 25/08/18

Fecha de aceptación: 03/12/18

Resumen

El presente trabajo supone que el desarrollo inclusivo de la ciudad en contextos de gobernanza requiere de la participación activa de la ciudadanía para asegurar su éxito. Sin embargo, la evidencia indica que en el diseño de la ciudad, los instrumentos de planificación territorial -como el Plan Regulador Comunal en Chile- carecen de procedimientos robustos de participación que legitimen el proceso de desarrollo. La hipótesis es que la organización comunitaria territorial es subvalorada en esos procesos, aun cuando la legislación vigente les asigna un rol de colaboración permanente con el municipio en las tareas del desarrollo local, tratándose de las instancias organizativas más directas en la cotidianeidad de las/os vecinas/os, por lo que su aporte sistemático eleva ampliamente la democratización en la construcción de la ciudad. El trabajo de caso fue desarrollado en la comuna de Melipilla a través de la aplicación de una metodología mixta que utiliza análisis documental, entrevistas semi estructuradas a actores

Abstract

The present work assumes that the inclusive development of the city in governance contexts requires the active participation of citizens to ensure their success. However, the evidence indicates that in the design of the city, territorial planning instruments -such as the Communal Regulatory Plan in Chile- put aside a robust participation procedures that legitimize the development process. The hypothesis is that the territorial community organization is undervalued in these processes, even though the current legislation assigns them a role of permanent collaboration with the municipality in the tasks of local development. Especially in the most direct organizational instances in the daily life of the neighbors, because their systematic contribution greatly increases the democratization in the construction of the city. The case work was developed in the municipality of Melipilla through the application of a mixed methodology that uses documentary analysis, semi structured interviews aimed at key actors and a survey applied to thirty-one leaders of active Neighborhood Boards. The findings

46

claves y una encuesta aplicada a treinta y un dirigentes/es de Juntas de Vecinos activas. Los hallazgos indican una baja vinculación histórica de esas unidades con los procesos de ordenamiento territorial, desaprovechando las oportunidades que ofrece la institucionalidad comunitaria vigente.

Palabras clave

Gobernanza, organización comunitaria, planificación territorial, ciudad.

indicate a low historical link of these units with the processes of territorial organization, missing the opportunities offered by the current community institutions.

Keywords

Government system, communitarian organization, territorial planning, city.

Introducción

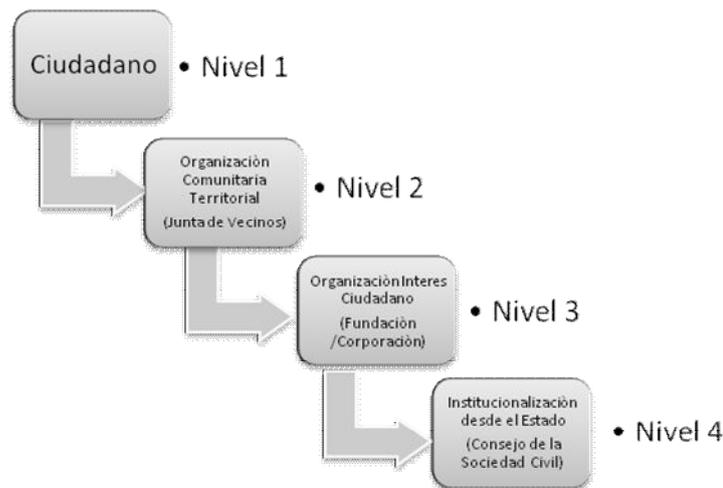
Crecientemente se plantea que en escenarios de gobernanza, la gestión pública será controlada progresivamente por la ciudadanía. La Gobernanza se refiere al poder o derecho de mantener a políticas/os, tecnócratas y militares sujetos al control cívico y a la razón histórica de la ciudadanía. *“Poco a poco subrepticamente los movimientos de la sociedad civil tienen a exigir, proponer o construir un sistema político donde la gobernanza y no la mera gobernabilidad sea el componente legal de la política cotidiana”* (Salazar y Pinto, 1999: 18). En efecto, los procesos de descentralización política y territorial deben comenzar a dar espacios de participación a la ciudadanía, tanto organizada como no organizada.

En términos teóricos, la participación ciudadana puede entenderse como el involucramiento de las vecinas y vecinos o residentes del territorio en los asuntos públicos. Esta apreciación del concepto de ciudadanía comprende, por una parte, el involucramiento de cualquier ciudadana/o en la discusión de un asunto público en su calidad de persona natural/individual (Nivel 1) o su involucramiento a través de su pertenencia a una organización social, ya que le traspasa representatividad a su dirigencia, pudiendo representar esa agrupación los intereses de las vecinas/os de una misma comunidad territorial (Nivel 2), o bien, mediante la delegación de su representación a los intereses de una organización donde las/os integrantes comparten objetivos comunes, como es el caso de una corporación o fundación (Nivel 3). Además, esa participación puede darse en un escenario organizacional externo y convocado por el Estado, como por ejemplo a través de un Consejo de la Sociedad Civil a nivel municipal o de un organismo consultivo de una agencia pública en los distintos niveles de gobierno (central, regional, provincial o local) (Nivel 4).

En este sentido, la participación ciudadana es un concepto instrumental que posibilita la influencia en las decisiones de las/os agentes estatales mediante la inclusión en espacios institucionalizados desde el Estado. Distinto es el caso de los movimientos sociales o emergentes que últimamente han irrumpido en la escena social y cultural ante la crisis de legitimidad del

Estado y su obligada estimulación de la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos (Castells, 2003) que no serán abordados en este trabajo. De esta manera, las formas de organización ciudadana pueden variar según los espacios institucionalizados que existan. El presente estudio aborda el Nivel 2 de la participación aquí descrita, ya que se centra en las organizaciones comunitarias territoriales, es decir, en espacios regulados desde el Estado chileno desde 1968 para fomentar la expresión genuina de intereses territoriales desde las comunidades.

Gráfico N° 1: Modalidades de Participación Ciudadana en Asuntos Públicos Comunales



Fuente: Elaboración Propia

La Ciudad como Espacio Inclusivo

Rojas (2014) sostiene que

“Los últimos 30 años Chile ha impulsado un proceso de crecimiento económico y de modernización en base a la explotación de sus recursos naturales y privatización de gran parte de los bienes del Estado. Esta perspectiva de desarrollo ha promovido ciudades en constante crecimiento, donde la ausencia de políticas de suelo, han ido dejando el desarrollo urbano en manos de las decisiones del mercado”. (p.8)

En términos urbanísticos, ese modelo de desarrollo ha promovido la libre competencia, valorizando la ciudad en términos de rentabilidad del suelo e impulsando ciudades difusas, donde predomina la disolución de la trama urbana y la privatización de sus espacios. Así, la ciudad como

sistema público se ha ido debilitando, privatizando, acentuando su desigualdad y marginación, reduciendo la capacidad de integración de la gobernabilidad del territorio (Borja, 2003).

En este sentido, Borja (2003) plantea que “Territorio estratégico” no es igual a “Territorio vivido”. La ciudad es una realidad político - administrativa que no coincide con la realidad territorial (aglomeración) ni funcional (área metropolitana) y tampoco con la sociedad urbana ni con la imagen que tienen las/os ciudadanas/os de ella. La ciudad tiene una dinámica específica que surge de las conflictividades que generan esas contradicciones.

“En este sentido, los espacios públicos son una aproximación a lograr que las personas, protagonistas de la vida urbana, se consideren desde la concepción de los planes urbanos a través de espacios públicos accesibles para todos y que fortalezcan el sentimiento de comunidad, de diversidad y de equidad, ‘mostrar las ventajas de tener ciudades’ que inviten a pasear y lo que ello significa” (Silva, Muñoz y Delanoë, 2016: 16).

Desde esta concepción, se plantea que la ciudad debe diseñarse para sus habitantes, quienes no sólo son usuarias/os, sino también uno de sus principales activos, potencial que debe ser mejor utilizado (Álvarez Sainz, 2014). La apuesta consiste en no seguir diseñando ciudades como un conjunto de objetos e infraestructuras, sino como facilitadoras de interacciones, catalizando los sistemas de relaciones para favorecer un vivir mejor. Ello forma parte de la experiencia de cada persona en la ciudad y sus territorios, en tanto somos un fragmento del medioambiente percibido y, a su vez, del medioambiente vivido. Por ello, se debe otorgar una intencionalidad al espacio, y no mantener una ciudad que siga resolviendo las problemáticas detectadas sólo de forma estructural o prescriptiva.

“Aunque existen abundantes puntos de vista y teorías que buscan ampliar la forma de análisis de la ciudad, si lo llevamos principalmente a las herramientas oficiales, el paradigma utilizado sigue siendo bastante unidimensional, es decir, enfocado en la maximización de las características económicas del suelo, el aprovechamiento desde el punto de vista del valor del suelo, y en gran medida, basado en especulación y orientado a los intereses de privados” (Silva et al, 2016: 17).

Hoy en día es posible observar que gran cantidad de la población no se ve incluida en las dinámicas (económicas, sociales y políticas) internas de las ciudades, debido a que su crecimiento no se ha visto acompañada de un mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

“En este marco surge la propuesta de la Ergociudad desde la concepción de que humanizar la ciudad es posible. Busca adaptar de mejor manera la diversidad que ofrece el contexto urbano, de acuerdo a las necesidades, limitaciones y capacidades de todas las personas y en función de las diferentes actividades y de las relaciones e interacciones que de estas surgen. El

objetivo es que la percepción de bienestar y de equilibrio trascienda el mero diseño de calles o mobiliario urbano, sino que busca la integración” (Silva et al, 2016, 18).

Durante las últimas décadas, ha surgido el principio del *Diseño desde la Experiencia* (Experience Design), cuya clave reside en la capacidad de escuchar y conocer las necesidades y modos de vida de quienes habitan el espacio que se diseña (Fraser, 2011, citado en Silva et al, 2016), incluyendo los aspectos emocionales y considerando un feedback constante, además del contexto cultural, como parte fundamental.

Participación ciudadana: rescatando el factor humano en el diseño de las ciudades

Han transcurrido más de 50 años desde que Jacobs (1961, citado en 2011) reclamase un cambio en la forma de construir las ciudades y reivindicase el factor humano. Resulta imprescindible que el factor humano sea incluido en la agenda de planificación urbana como una nueva dimensión y se consideren las necesidades de la gente que vive y usa la ciudad.

Para Borja (2003) la ciudadanía es una conquista cotidiana, debido a que las dinámicas segregadoras y excluyentes existen y se renuevan periódicamente. La vida social urbana exige conquistar permanentemente nuevos derechos o hacer reales los derechos que poseemos formalmente. La/el ciudadana/o lo es en tanto ejerce la ciudadanía, participando activamente de la conflictividad urbana.

Jacobs (1961, citado en 2011) describe una escalera metafórica de participación de ocho peldaños agrupados en tres niveles, según las distintas graduaciones y desde abajo hacia arriba. Ellos son: *no participación* (manipulación y terapia), *formulismo* (información, consulta, apaciguamiento) y *poder ciudadano* (colaboración, poder delegado, control ciudadano).

De allí que los objetivos generales de la participación ciudadana pueden sintetizarse en cinco:

- a) Intercambio de información entre planificadoras/es y ciudadanas/os
- b) Educación de la ciudadanía mediante la distribución de información sobre un proyecto, idea o la propia participación
- c) Creación de un clima favorable entre la ciudadanía hacia un plan, idea o política determinada
- d) Posibilitar a la ciudadanía la oportunidad de contribuir con el proceso de planificación
- e) Identificar los puntos de vista de la comunidad en su conjunto sobre un tema determinado con el fin de incorporarlos en planes posteriores.

Con la aparición del nuevo estilo de gestión empresarial de la ciudad ha surgido un debate en torno a la consideración de las/os ciudadanas/os como clientes o como propietarias/os del gobierno: en este marco, las/os académicas/os e investigadores han propuesto un nuevo

paradigma llamado participación colaborativa, entendida como una interacción de múltiples formas tendiente a influenciar la acción en la esfera pública (Álvarez Sainz, 2014).

Calidad de Vida Urbana

En Chile, la preocupación por la calidad de vida es cuestión de agenda en los últimos años. De esta manera, universidades y centros especializados de construcción y urbanismo se han dedicado a estudiar el tema desarrollando metodologías que permitan desagregar la experiencia de ser ciudad.

“Las ciudades se han desarrollado principalmente con una visión centrada en la producción económica, privilegiando la construcción de infraestructuras como autopistas, grandes edificios y centros comerciales, sumado a la privatización de los espacios, lo que ha derivado en la naturalización de esta mirada descendente en función del progreso humano. Cada vez más necesario considerar la realidad y actividades de las personas para adaptar los espacios y resolver problemáticas urbanas relevantes como sitios poco inclusivos, estrés urbano y baja calidad de vida para gran parte de los habitantes” (Silva, 2016: 15).

Es así como se ha generado el *Índice de Calidad de Vida Urbana* (ICVU) que, en términos de la Cámara Chilena de la Construcción y la Pontificia Universidad Católica de Chile (2018), se trata de

“(…) un índice sintético que mide y compara en términos relativos la calidad de vida urbana de comunas y ciudades en Chile, a partir de un conjunto de variables referidas a seis dimensiones que expresan el estado de situación en la provisión de bienes y servicios públicos y privados a la población residente y sus correspondientes impactos socio-territoriales, tanto a la escala de ciudades intermedias como de ciudades metropolitanas (p.3)”.

El proceso de medición plantea la existencia de tres rangos, a saber:

- a) Rango Superior: Cuando se alcanza un índice por sobre el promedio nacional más media desviación estándar. Mayor a 50,47
- b) Rango Promedio: Cuando se alcanza un índice que está entre el promedio nacional menos media desviación estándar y el promedio nacional más media desviación estándar. Entre 42,75 y 50,47
- c) Rango Inferior: Cuando se alcanza un índice bajo del promedio nacional menos media desviación estándar. Menor a 42,75

El Cuadro N° 1 muestra el comportamiento de la comuna de estudio Melipilla en los últimos tres años:

Cuadro N° 1: Situación de la comuna de Melipilla según ICVU 2018

Año	Ranking	Población 2017	Condiciones Laborales	Ambiente de negocios	Condiciones Socioculturales	Conectividad y Movilidad	Salud y medio ambiente	Vivienda y entorno	ICVU 2028
2018	85	23.627	34,19	10,51	44,54	30,52	65,62	26,94	36,51
2017	37	23.627	41,3	11,8	23,1	61,3	51,3	59,8	44,6
2016	25	23.627	46,3	45,5	33,7	35,6	56,4	55,8	46,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos ICVU 2016-2018

En el cuadro se puede apreciar cómo la comuna de Melipilla ha descendido abruptamente desde el lugar 25 en la medición 2016 al lugar 85 según la medición 2018. En cinco de los seis indicadores figura en el rango inferior, mientras que solo en “salud y medioambiente” destaca en el rango superior.

Uno de los instrumentos de gestión municipal que precisamente busca mejorar la calidad de vida de las/os ciudadanas/os de un territorio es el Plan Regulador Comunal (PRC) que establece la Ley de municipalidades N° 18.695. Se trata de un instrumento de planificación territorial con carácter normativo que establece el límite de las áreas urbanas de las comunas, las condiciones de ocupación del territorio a través de normas urbanísticas, las vías estructurantes y las zonas o inmuebles de conservación histórica. Melipilla posee un PRC aprobado en 1988 y que hasta el año 2016 ha tenido 17 actualizaciones. Si analizamos el indicador de calidad de vida encontramos que el PRC cruza los distintos indicadores que de una u otra manera afectan la calidad de vida de la ciudadanía, específicamente en las variables “conectividad y movilidad” y “vivienda y entorno”, donde los registros son verdaderamente deficitarios.

¿Ha participado la comunidad de Melipilla en la gestión de este instrumento y de sus 17 modificaciones o ajustes históricos? y específicamente en el tema central de nuestra investigación: ¿Han tenido las juntas de vecinos en su calidad de organizaciones comunitarias territoriales la posibilidad de intervenir?

Las Juntas de Vecinos como agrupaciones sociales de expresión territorial

De acuerdo a la legislación chilena, las Juntas de Vecinos corresponden a

“organizaciones comunitarias de carácter territorial representativas de las personas que residen en una misma unidad vecinal y cuyo objeto es promover el desarrollo de la comunidad, defender los intereses y velar por los derechos de los vecinos y colaborar con las autoridades del Estado y de las municipalidades” (Decreto N° 58, Ley N° 19.418, Art. 2°, letra b).

Las juntas de vecinos y las demás organizaciones comunitarias como clubes deportivos y agrupaciones culturales, entre otras, no pueden perseguir fines de lucro y deben respetar la libertad religiosa y política de sus integrantes, quedando prohibida toda acción proselitista por parte de dichas organizaciones. Además, el citado cuerpo legal señala que para su mejor funcionamiento, las juntas de vecinos podrán delegar el ejercicio de algunas de sus atribuciones en comités y encomendar el estudio o la atención de asuntos específicos a comisiones que no podrán obtener personalidad jurídica, y cuya acción quedará sometida y limitada a la junta de vecinos respectiva.

Las juntas de vecinos tienen por objetivo promover la integración, la participación y el desarrollo de las personas de cada unidad vecinal. En particular, les corresponde:

- 1.- Representar a las/os vecinas/os ante cualesquiera autoridades, instituciones o personas para celebrar o realizar actos, contratos, convenios o gestiones conducentes al desarrollo integral de la unidad vecinal.
- 2.- Aportar elementos de juicio y proposiciones que sirvan de base a las decisiones municipales.
- 3.- Gestionar la solución de los asuntos o problemas que afecten a la unidad vecinal, representando las inquietudes e intereses de sus miembros en estas materias, a través de los mecanismos que la ley establezca.
- 4.- Colaborar con las autoridades comunales y en particular, con las jefaturas de los servicios públicos, en la satisfacción y cautela de los intereses y necesidades básicas de la comunidad vecinal.
- 5.- Ejecutar, en el ámbito de la unidad vecinal, las iniciativas y obras que crean convenientes, previa información oportuna de la autoridad, de acuerdo con las leyes, reglamentos y ordenanzas correspondientes.
- 6.- Ejercer el derecho a una plena información sobre los programas y actividades municipales y de servicios públicos que afecten a su comunidad vecinal.
- 7.- Proponer programas y colaborar con las autoridades en las iniciativas tendientes a la protección del medio ambiente de la comuna y, en especial, de la unidad vecinal.

Para el logro de esos objetivos, las juntas de vecinas/os cumplirán las siguientes funciones:

- 1.- Promover la defensa de los derechos constitucionales de las personas, especialmente, los derechos humanos y el desarrollo del espíritu de comunidad, cooperación y respeto a la diversidad y el pluralismo entre las/os habitantes de la unidad vecinal
- 2.- Velar por la integración al desarrollo y el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más necesitados de la unidad vecinal
- 3.- Promover el progreso urbanístico y el acceso a un hábitat satisfactorio de las/os habitantes de la unidad vecinal.

4.- Procurar la buena calidad de los servicios a la comunidad, tanto públicos como privados. Sin embargo, se advierte que la promoción del progreso urbanístico queda acotado al territorio de la unidad vecinal, es decir, a una territorialización administrativa, arbitraria, cuyos límites son aprobados por el Concejo Municipal, órgano político del municipio que más bien representa los intereses de los partidos políticos en detrimento de los intereses de la ciudadanía. En este aspecto, no se contempla desde la Ley mencionada el aporte de las organizaciones comunitarias al desarrollo urbanístico mediante un proceso formal de participación.

Cuadro N° 2: Estado Actual de las Juntas de Vecinos

Juntas de Vecinos Activas	Juntas de Vecinos Inactivas	Total
87	50	137

Fuente: Departamento de Organizaciones Comunitarias- Ilustre Municipalidad de Melipilla. Año 2018

Metodología

El estudio se realiza considerando la revisión documental de los Decretos Alcaldicios promulgados en el periodo 1988-2016 sobre cada ajuste aprobado del PRC, las entrevistas en profundidad a autoridades municipales y la aplicación de una encuesta a dirigentes de Juntas de Vecinos activas. Melipilla es una ciudad intermedia, ubicada al sur poniente de Santiago, con una población de 123.627 habitantes, que se ha caracterizado, como se señala anteriormente, por un bajo nivel de competitividad e innovación, hipotéticamente asociado a la falta de un proceso democrático y participativo de planificación territorial.

Comportamiento del Plan Regulador de Melipilla (1988-2018)

El PRC vigente fue aprobado en 1988 después del terremoto que sacude a la región y que reemplaza al anterior aprobado en 1953. Desde 1988 experimenta una serie de actualizaciones (17) hasta el año 2016. La evidencia documental indica una secuencialidad en las modificaciones del PRC que data de 30 años de antigüedad. Paulatinamente, se observa la introducción de modificaciones de acuerdo, básicamente, a iniciativas de actores privados que gestionan permisos de edificaciones en zonas no aptas, solicitando al municipio las modificaciones de uso del suelo. Si bien todas las modificaciones son técnicamente de iniciativa municipal, queda claro a partir de lo revisado que gran parte de ellas se deben a solicitudes de inversionistas inmobiliarios o con fines educativos para construir instalaciones de carácter privado. Claramente se advierte un rol pasivo del municipio en la gestión territorial, dado que asume una actitud más bien reactiva que propositiva frente al crecimiento estratégico de la ciudad.

Cuadro N° 3: Participación Ciudadana en los procesos de Actualización del Plan Regulador de Melipilla (1988-2016)

Año	Tipo de Intervención del Plan Regulador	Participación ciudadana consignada en los "Vistos" o "Teniéndose presente" del Decreto
1988	Elaboración	No se considera
1989	Actualización	El Certificado del Secretario Municipal de la I. Municipalidad de Melipilla, de fecha 25 de Agosto de 1989, en el que se acredita que no se ha constituido el Consejo de Desarrollo Comunal, CÓDECO
1991	Actualización	El Acuerdo N° 61, Consejo de Desarrollo Comunal de Melipilla que aprueba el plan seccional de Pomaire
1996	Actualización	Observaciones a Plan Seccional efectuadas por el Consejo Económico y Social de la Ilustre Municipalidad de Melipilla
1999	Actualización	Constata solo exposiciones al público
1999	Actualización	Exposición del proyecto. Recepción de observaciones y carta de un particular (Freddy Zamora)
2002	Actualización	Ord. N° 166 de fecha 15 de junio de 1998 del Director de Obras Municipales de Melipilla al Alcalde. Informa que se expuso a la comunidad el proyecto de modificación. Y a la vez, comunica que se recibieron observaciones de los Sres. Osvaldo Diez y Severo Peñailillo Se comunica rechazo del Concejo Municipal a observaciones presentadas. Exposición al público del proyecto de modificación
2003	Actualización	Certificado de fecha 9 de noviembre de 1995, del Secretario Municipal de Melipilla. Señala que fue expuesto al público el Plan Seccional y que no se presentaron observaciones
2007	Actualización	Los avisos de prensa publicados en el diario El Labrador de fechas 26 de febrero y 3 de marzo de 2004, titulado "Aviso de Prensa a Junta de Vecinos de El Bajo", informando que el día 04 de marzo de 2004, a las 20 horas, en la sede social de la Junta de Vecinos El Bajo, se expondrá para su conocimiento y difusión el estudio. El Certificado de fecha 2 de abril de 2004 del Secretario y Ministro de Fe del Consejero Económico y Social comunal, que certifica que el 12 de marzo de 2004, se expuso ante el CESCO y el Certificado del Secretario Municipal de fecha 19 de mayo de 2005 que acredita que el Consejo Económico y Social Comunal no está funcionando.
2007	Actualización	Avisos de prensa publicados en el diario El Labrador los días 30 de abril y 7 de mayo de 2006, informando a la comunidad de Melipilla que el día 12 de mayo de 2006, a las 19:00 horas, en la Sede Social de la Junta de Vecinos Campo Lindo, se realizará una audiencia pública para exponer el proyecto. El certificado del Secretario Municipal de fecha 22 de mayo de 2006 acredita que no está funcionando el Consejo Económico y Social Comunal de la comuna de Melipilla. Las copias certificadas de nueve cartas con observaciones, recibidas por parte de la comunidad respecto del estudio, don Raúl Silva Vásquez, don Pablo Rojas Cortés, don Juan Leyton Zúñiga, don Iván Correa Núñez, don Marcelino Piña Hernández, doña Gloria Berrios Guerrero, don Heriberto Arévalo Guerra, doña Adriana Sánchez Aravena y don Pedro Zúñiga Muñoz.
2008	Actualización	No se presentan observaciones por escrito por parte de los cuatro notificados afectados por la modificación.
2010	Actualización	Carta de fecha 29 de marzo de 2010, suscrita por la presidenta de la Junta de Vecinos El Maitén. envió de cartas certificadas, dirigidas a las/os vecinas/os que integran la Junta de Vecinos El Maitén
2010	Actualización	Certificado del Secretario Municipal de la Ilustre Municipalidad de Melipilla de fecha 22 de abril de 2010, confirmando que con anterioridad a la fecha de ser enviadas las cartas certificadas a los propietarios u ocupantes del sector El Maitén, la Municipalidad recibe sólo dos cartas con observaciones al "Plano Seccional Sector El Maitén de la Ciudad de Melipilla
2010	Actualización	No se registra alguna consideración a participación ciudadana
2012	Actualización	Oficios dirigidos por el Alcalde a los presidentes de las Juntas de vecinos El Bajo, Campo Lindo, Villa Galilea, Unión Ostolaza, Villa Francia y Padre Demetrio informándole sobre los aspectos del proyecto de modificación. Certificado que acredita que el Consejo Económico y Social no está funcionando. Dos audiencias públicas realizadas. Certificado que el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil aún no está conformado. Certificado del secretario Municipal que acredita que la comunidad no efectúa observaciones al proyecto
2015	Actualización	No se registra alguna consideración a participación ciudadana
2016	Actualización	No se registra alguna consideración a participación ciudadana
2016	Actualización	El oficio Ord. N° 757 suscrito por el Alcalde de Melipilla, el 30 de junio de 2016, dirigido a los presidentes de las juntas de vecinos Huilco Alto, Media Luna, Francisco Wérchez, Juan Francisco González, Unión y Esperanza

		<p>Media Luna y La Cruz, informándoles acerca de los principales aspectos que aborda el proyecto de "Enmienda al Plan Regulador Comunal.</p> <p>El certificado de la Secretaría Municipal Subrogante de fecha 13 de julio y 17 de agosto de 2016 que certifica que aún no se ha constituido el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil en la comuna de Melipilla, Avisos de Prensa, Audiencias Públicas. El certificado de la Secretaría Municipal Subrogante de fecha 5 de septiembre de 2016, certificando que la comunidad de Melipilla no presenta observaciones al proyecto de Enmienda Plan Regulador Comunal de Melipilla dentro del plazo legalmente establecido para cumplir con dicho propósito.</p>
--	--	---

Fuente: *Elaboración propia a partir de revisión de Decretos Alcaldicios que aprobaron el Plan Regulador Comunal y sus posteriores modificaciones (1988-2016)*

El cuadro N° 3 permite observar, a través de un análisis pormenorizado a los "Vistos" y/o "Considerandos" de los Decretos alcaldicios, el tipo de participación ciudadana. En la investigación se constata que el proceso se ha referido al cumplimiento "estricto" de la normativa establecida en la Ley General de Ordenanza de Urbanismo y Construcciones que rige en Chile desde 1975, sin profundizar en aspectos como análisis de dinámicas comunitarias o en la incorporación de metodologías de participación ciudadana innovadoras que permitan un enfoque más democrático. En efecto, el procedimiento para la elaboración y aprobación de los Planes Reguladores Comunales (PRCs) indica que todo proyecto es preparado por la municipalidad respectiva y que el Concejo Comunal, antes de iniciar su discusión, deberá informar a las/os vecinas/os, especialmente a las personas afectadas, acerca de las principales características del instrumento de planificación propuesto y de sus efectos, además de realizar una o más audiencias públicas en los barrios o sectores más afectados para exponer el proyecto a la comunidad y consultar la opinión del Consejo Económico y Social Comunal (Art. 43, Ley General de Urbanismo y Construcciones, N°458), sin evaluar la "calidad" del proceso.

Llama la atención que en cinco de los diecisiete procesos no se haya considerado explícitamente, en algún reporte, los niveles de participación ciudadana alcanzados. Entonces resulta comprensible que en la aprobación del PRC de 1988 que se realiza en un momento de crisis (post terremoto) se haya propiciado un enfoque de gestión más centrado en mantener la "gobernabilidad", que propiciar un enfoque de "gobernanza" que requiere mayores niveles de consensos ciudadanos. En definitiva, en los reportes sólo se hace referencia al cumplimiento de la norma, ya que solo se constata la recepción de cartas a las/os afectadas/os (sin seguimiento riguroso de su recepción), avisos en la prensa, audiencias públicas, cartas con observaciones de particulares, etc., lo que a nuestro juicio subvalora la opinión ciudadana en este tipo de procesos de construcción democrática de ciudad.

Por otra parte, es significativo el bajo nivel de consulta a la *organización comunitaria* advertido en distintos momentos, ya que en varios procesos no se contó con la organización de los Consejos de la Sociedad civil u organismos equivalentes. Resulta ilustrativo de esta concepción de participación el siguiente "Visto":

"El certificado del Secretario Municipal de fecha 16 de febrero de 2006 que ratifica que durante todo el proceso de participación ciudadana del proyecto "Modificación al Plan

Regulador Comunal de Melipilla, Sector Norte”, la Municipalidad recibió, por parte de la comunidad, nueve cartas con observaciones al proyecto, suscritas por las personas que a continuación se indican: don Raúl Silva Vásquez, don Pablo Rojas Cortés, don Juan Leyton Zúñiga, don Iván Correa Núñez, don Marcelino Piña Hernández, doña Gloria Berríos Guerrero, don Heriberto Arévalo Guerra, doña Adriana Sánchez Aravena y don Pedro Zúñiga Muñoz.“(Decreto Alcaldicio N° 692 del 13 de junio de 2007)

La información derivada del análisis documental ofrece datos empíricos para conocer la manera de gestionar el territorio en una ciudad intermedia en Chile y sobre los desafíos que representa la gobernanza de la ciudad ante los sistemas tradicionales de poder, que desestima el potencial y creciente rol de la ciudadanía en general y de las organizaciones comunitarias territoriales en particular. La gestión del territorio y el desarrollo de ciudades inclusivas requieren y exigen una mayor vinculación de la ciudadanía en este aspecto. El control ciudadano en un proceso de casi 30 años se advierte insuficiente, ya que remite solo a las actividades informativas y consultivas que pueden o no ser consideradas por la instancia política tradicional, que finalmente aprueba las modificaciones, con alta discrecionalidad de las/os tecnócratas municipales, quienes lo consideran casi un trámite administrativo y no un proceso para ser socializado permanentemente con la comunidad. En el caso de estudio, de las 17 modificaciones solicitadas al municipio ninguna de ellas fue realizada genuinamente por organizaciones comunitarias, sino que más bien respondieron a iniciativas privadas de actores asociados a proyectos inmobiliarios o grupos de interés en el área educación.

Metodología de participación ciudadana en las actualizaciones del PRC

Respecto de la metodología de participación ciudadana desarrollada en el marco de los procesos de actualización del PRC, uno de los ex directivos consultados en el estudio, J.G. señala:

“A ver, yo voy a ser súper franco yo específicamente no manejo la dinámica que se da en cada una (de las modificaciones), sí entiendo que existe un procedimiento que obliga a los municipios a generar proceso de participación. Estos procesos tienen que ver con la exposición de lo que se va a modificar en algún lugar publicado en dependencias de la municipalidad y recoger las observaciones en forma digital o en forma escrita y acoger a los vecinos que se puedan sentir perjudicados. Entiendo que estos procesos no son vinculantes, motivo por el cual una gran crítica que se hacía desde los concejales es que al no ser un ejercicio vinculante el municipio podía considerarla o no, era uno de los temas que más se alegaba”

En relación a las estrategias municipales para potenciar la participación ciudadana en materia del diseño de las ciudades, el mismo directivo expresa:

“Los procesos de modificación de seccionales involucraban este proceso. Ahora en los últimos años de la gestión anterior de la que yo era parte, el último año se inició un proceso del PRC en general y ahí si se licitó el diseño, se licitó la ejecución, se contrató la empresa asesora y se hizo el proceso de participación según lo establece la ley con muchas reuniones convocatorias, publicación de lo que se estaba haciendo, y ahí si hubo un proceso mejor planificado, sin embargo, a pesar de esto no se logró concretar la modificación”.

Continúa J.G.:

“El proceso de participación debe ser coherente: ¡primero hay que saber cuándo se hace!, nosotros lo hicimos seis meses antes de una elección, y todo el proceso de participación se contaminó. Hay concejales que hicieron su campaña sobre crítica desmedida hacia la gestión del PRC vigente. Segundo debe existir una coordinación mínima con la unidad municipal, de organizaciones comunitarias, que te enseñe el sector, que conozca a las organizaciones comunitarias, quienes son, qué expectativas tienen”.

Calidad de la participación ciudadana en los procesos de actualización

Otro entrevistado, D.D., nos ofrece un buen ejemplo de falta de participación ciudadana o comunitaria en el diseño de la ciudad:

“Un comité de vivienda (organización funcional) estuvo trabajando 10 años en un sector de 80 familias (...) compraron un terreno para construir sus futuras casas y el nuevo ajuste al PRC propuso un camino en medio de ese terreno. El plan regulador debe aplicar sentido común, creo que es importante si es que nosotros hubiésemos tenido una mayor información hubiese sido distinto el proceso. Hay que poner un componente local, que es lo que queremos, no solamente dejarles a los técnicos que hagan este proceso”.

A juicio del actual Jefe de Organizaciones Comunitarias de la Municipalidad, F.V.:

“La participación de la comunidad en las decisiones del PRC, ha sido mínima, ya que desde hace unos años las decisiones o modificaciones, siempre pasaron por el concejo municipal de la ciudad, hoy en día con la ley de participación ciudadana todos los estamentos se ven obligados a que la comunidad participe, creando a la vez el COSOC, Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil”

Para F.V. algunos de los facilitadores de la participación ciudadana en el diseño de la ciudad son la integración de socios jóvenes a las organizaciones, el mayor abanico de fondos y postulaciones que hoy tienen las organizaciones, la autorización de la Contraloría General de la República para

poder utilizar recursos en capacitaciones, celebraciones como las del día del dirigente, “pasamos agosto” y otras, el aumento de la participación activa de las/os socias/os de las organizaciones y la participación de las/os profesionales de cada unidad municipal y gubernamental. “El nivel de participación ciudadana lo calificaría en “bueno”, ya que gran parte de las organizaciones tienen una participación activa en nuestras capacitaciones, convocatorias, postulaciones a subvenciones municipales, y fondos externos y gubernamentales” (F.V, 2018).

Para conocer las apreciaciones de los directivos de las Juntas de Vecinos en esta temática se aplica un cuestionario que busca reconocer el grado de apropiación de las/os vecinas/os en los procesos de planificación territorial experimentados en la comuna. Se trata de un cuestionario simple de 10 preguntas que se aplica a 31 directivos sociales de la comuna de Melipilla, quienes corresponden a las siguientes Juntas de Vecinos:

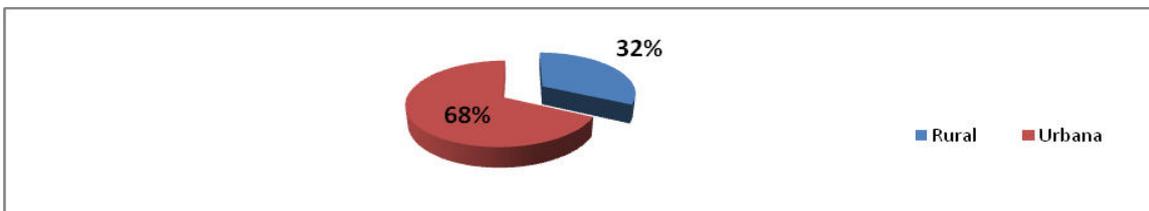
Cuadro N° 4: Juntas de Vecinos consultadas

Junta de Vecinos	Tipo
Los Maitenes	Rural
Villa Rafael Sotomayor	Urbana
San Miguel N° 2	Urbana
Sol del Valle	Urbana
Villa Los Aromos Codigua	Rural
El Esfuerzo Codigua	Rural
Padre Hurtado I etapa	Urbana
Padre Hurtado II etapa	Urbana
Doña Florencia I	Urbana
Puangue	Rural
El Esfuerzo Codigua	Rural
Chacra Hurtado	Urbana
Martita Romanini	Urbana
Roberto Bruce	Urbana
Unión y Esperanza San José	Rural
El Bajo	Urbana
Los Talaveras	Urbana
Pomaire	Urbana
Bella Esperanza	Urbana
Los Lagos 1	Urbana
Bollenar	Rural
Huilco Bajo	Urbana
Rinconada Oriente	Urbano
12 de octubre	Urbano
Los Lagos III	Urbano
Teniente Merino	Urbano
Valles del Sol	Urbano
Los Bollenes II	Rural
Sector 5 Popeta	Rural
Tantehue	Rural
Pabellón	Urbano

Fuente: Elaboración Propia

De las Juntas de Vecinos consultadas, el 68% pertenece a sectores declarados urbanos por el Plan Regulador Metropolitano, aunque en la práctica corresponden a sectores alejados del centro de la ciudad, pero que de igual forma constituyen aglomeraciones urbanas (Gráfico N° 2).

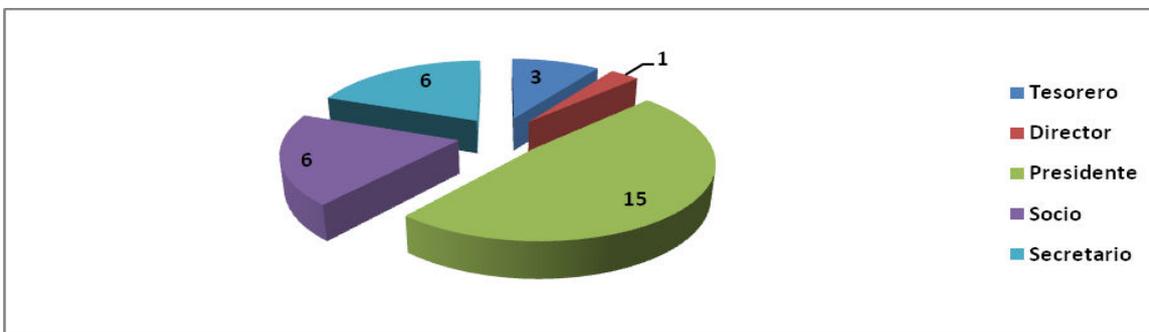
Gráfico N° 2: Tipo de Junta de Vecinos



Fuente: Elaboración Propia

Cerca del 50% de los encuestados desempeñaban el cargo de presidente de la organización territorial:

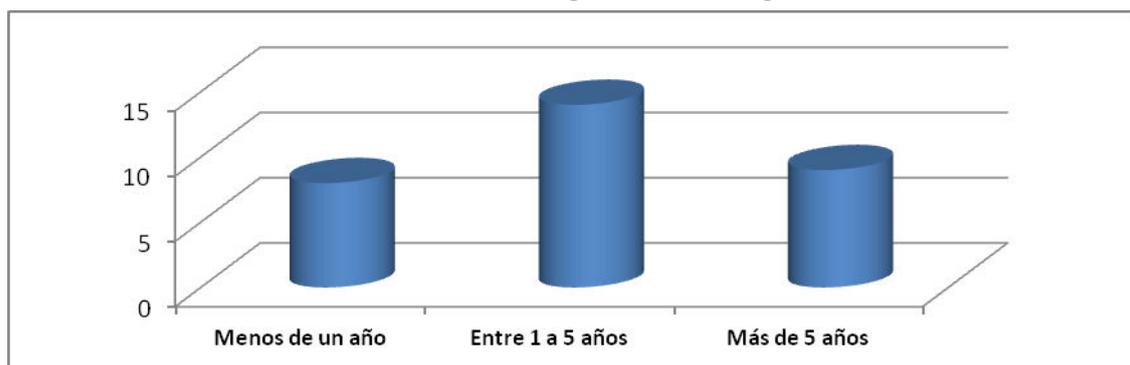
Gráfico N° 3: Cargo del Encuestado



Fuente: Elaboración Propia

La gran mayoría de ellos (23) desempeñaban el cargo con más de un año de antigüedad, lo que indica un mayor conocimiento del territorio y de los procedimientos municipales desarrollados en materia de ordenamiento territorial.

Gráfico N° 4: Antigüedad en el cargo

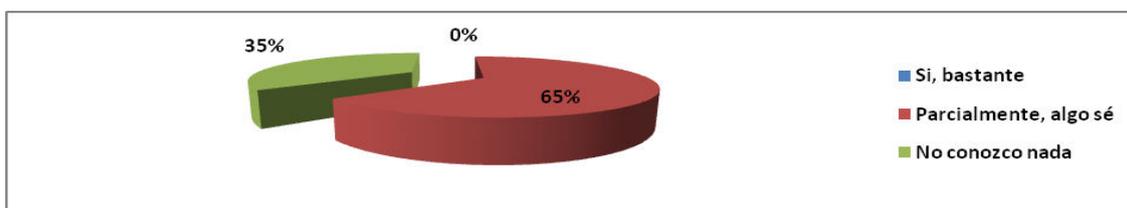


Fuente: Elaboración Propia

Respecto del grado de conocimiento que los directivos comunitarios tenían sobre el PRC, las respuestas se distribuyeron en solo dos opciones, nadie opinó que conocía *bastante* sobre el

tema. Un 65% reconoció *saber algo* sobre el tema y un importante número de encuestados declaró *no conocer nada* sobre el PRC.

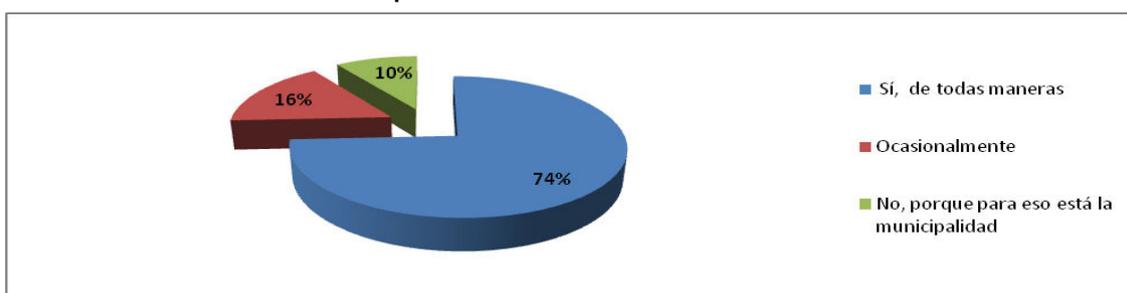
Gráfico N° 5: Grado de Conocimiento sobre el PRC



Fuente: Elaboración Propia

Respecto de si la comunidad debe participar activamente en las modificaciones o elaboración de un nuevo PRC, un 74% declara que *siempre se debe consultar a la comunidad*, un 16% que *solo en ocasiones se debe hacer* y un 10% que *no se debe consultar a la comunidad*, ya que la municipalidad está precisamente para decidir sobre temas técnicos.

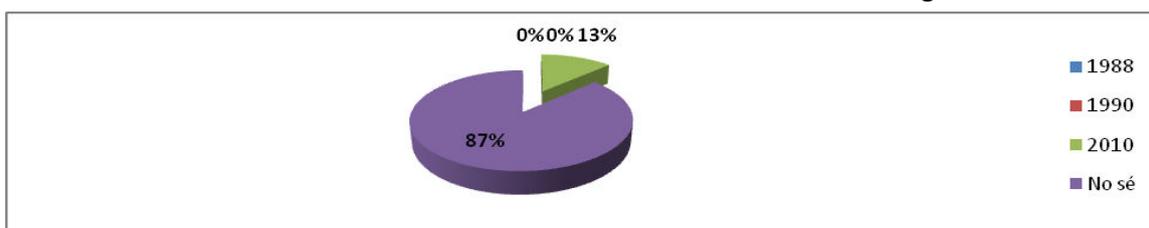
Gráfico N° 6: Participación de la Comunidad en la elaboración del PRC



Fuente: Elaboración Propia

Consultados respecto del grado de conocimiento que tienen sobre el año de aprobación del PRC vigente ninguno de los consultados acierta en el año correcto. En efecto, el PRC vigente fue aprobado en 1988 y a la fecha ha tenido 17 procesos de actualización. Ello revela el bajo nivel de información que presentan los dirigentes comunitarios sobre aspectos básicos de la regulación territorial.

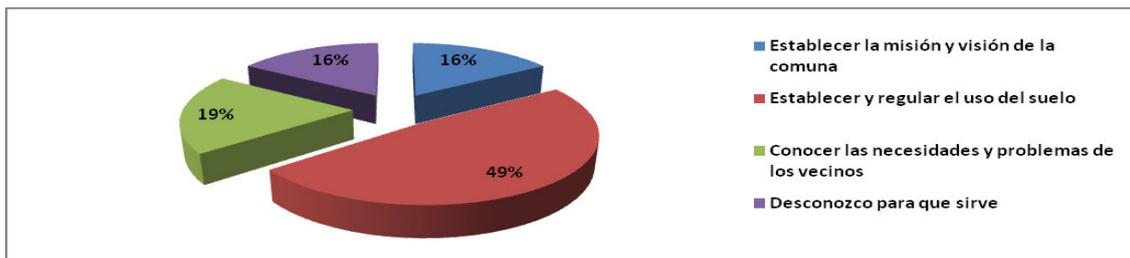
Gráfico N° 7: Conocimiento sobre año de elaboración de PRC Vigente



Fuente: Elaboración Propia

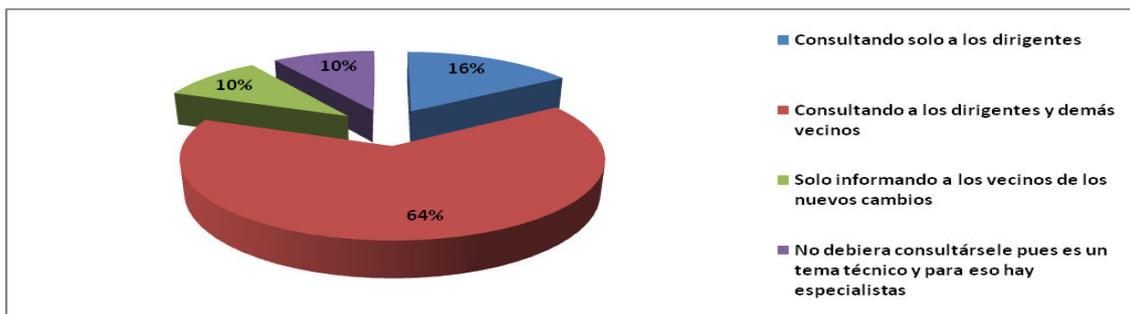
Consultados respecto del conocimiento del objetivo del PRC, solo un 50% indica que se refiere al uso del suelo. El resto de las respuestas considera que este tipo de instrumentos busca conocer las necesidades de las/os vecinas/os, sus problemas locales (que más bien corresponde al PLADECO -Plan de Desarrollo Comunal-) o establecer la misión y visión de la comuna. Ello revela también el bajo nivel de información que presentan los dirigentes comunitarios sobre aspectos básicos de la regulación territorial.

Gráfico N° 8: Conocimiento sobre objetivo del PRC



Fuente: Elaboración Propia

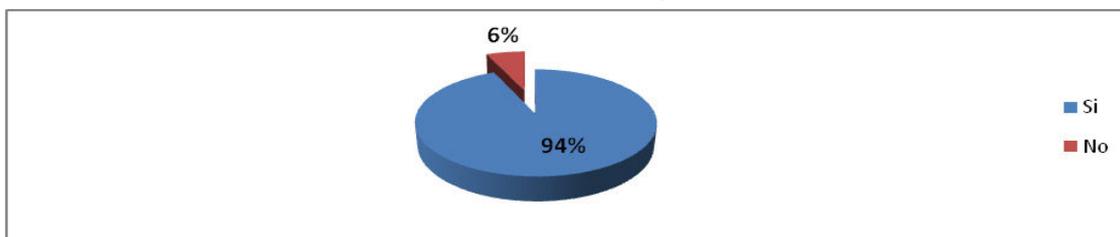
Gráfico N° 9: Opinión sobre a quién debe consultar el Municipio para modificar o elaborar PRC



Fuente: Elaboración Propia

Consultados respecto de su opinión sobre *con quiénes debe comunicarse el municipio para modificar o elaborar un nuevo PRC*, el 64% indica que debe consultarse a los dirigentes y a las/os vecinas/os, lo que evidencia una postura más democrática al respecto. Un 16% manifiesta que debe consultarse solo a los dirigentes y un 20% afirma que solo debe informarse a las/os vecinas/os de los cambios y nada más e incluso que no debe ni consultarse ni informar a las/os vecinas/os porque para eso existen especialistas técnicos. Ello revela, como en las respuestas anteriores, un bajo nivel de información de parte de los dirigentes comunitarios sobre aspectos básicos de la regulación territorial.

Gráfico N° 10: Interés en Acceder a Mayor Información del PRC



Fuente: Elaboración Propia

Consideraciones finales

De acuerdo a lo revisado en el caso de estudio, claramente se advierte un déficit de participación ciudadana y específicamente de la propia organización comunitaria. Al analizar los comentarios de los directivos municipales se reconoce que la participación ha sido mínima, lo que atenta contra la democratización de los procesos planificativos en términos territoriales. Siguiendo a autores como Borja (2003), consideramos que la participación ciudadana resulta clave en la construcción de ciudad, desde los propios espacios locales donde las/os ciudadanas/os “viven”. A su vez, los resultados de la encuesta aplicada a los dirigentes comunitarios evidencia una clara disociación entre su experiencia y los objetivos generales de la participación ciudadana que se refieren al intercambio de información entre planificadoras/es y ciudadanas/os; o la educación de la ciudadanía mediante la distribución de información sobre un proyecto o idea, o la propia participación en la creación de un clima favorable entre la ciudadanía hacia un plan, idea o política determinada, como sería la adecuada canalización de los intereses de la comunidad en este tipo de instrumentos planificativos.

En el caso estudiado se observa que la promoción del progreso urbanístico es una tarea invisibilizada desde la estructura técnica del municipio local, ya que la labor de la organización comunitaria en el diseño de ciudad queda acotada al territorio de la unidad vecinal, es decir, a una territorialización administrativa y política arbitraria, cuyos límites son aprobados por el Concejo Municipal, órgano político del municipio que más bien representa intereses ideológicos y partidarios que intereses propios de la ciudadanía que “vive” ese territorio, generándose un proceso más cercano a la expresión de gobernabilidad que de gobernanza. En ese aspecto, no se contempla desde la Ley N°19.418 (Refundida en Decreto 58) el aporte de las organizaciones comunitarias al desarrollo urbanístico mediante un proceso formal de participación. Ni siquiera la Ordenanza de participación ciudadana de la Municipalidad establece una propuesta en este sentido.

Por otro lado, el desconocimiento observado por parte de los propios vecinos y vecinas de los procesos de planificación territorial, es contrario al espíritu de la norma expresada en la Ley de Juntas de Vecinos y otras formas de organización comunitaria. En efecto, el aporte de las juntas

de vecinas/os debe promover el progreso urbanístico y el acceso a un hábitat satisfactorio de quienes habitan la unidad vecinal. Creemos que este proceso es una tarea aún pendiente en la gestión del municipio analizado y de numerosos gobiernos locales, y que se debe apelar a metodologías participativas y regulaciones democráticas que permanentemente recojan las inquietudes de las/os vecinos sobre cómo construir ciudad desde un enfoque de Gobernanza.

La construcción de ciudades hoy requiere de procesos colectivos de colaboración, de consensos, de intercambios que obliguen a la autoridad no solamente a fijarse en los aspectos de mercado del suelo, sino también en cuestiones identitarias y socio históricas del territorio; y es allí precisamente donde las/os dirigentes comunitarias/os tienen, sin duda, mucho que decir. La organización comunitaria debe adaptarse y dar cuenta de su rol en nuevos escenarios de gobernanza, no solo colaborando sino también controlando ahora eficientemente la gestión del territorio.

Referencias bibliograficas

Álvarez Sainz, María (2014): La ciudad en la economía de la experiencia y el rol de los ciudadanos. Necesidad de participación ciudadana en Bilbao. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Vol. XVIII, núm. 493 (10). 1-24. Universidad de Barcelona. Recuperado de: <http://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/14999/18349>

Fecha de consulta: 13 de mayo de 2018.

Borja, Jordi (2003): La Ciudad Conquistada. Editorial Alianza. España. Recuperado de: <https://derechoalaciudadflacso.files.wordpress.com/2014/01/jordi-borja-la-ciudad-conquistada.pdf>. Fecha de consulta: 20 de abril de 2018.

Cámara Chilena de la Construcción y Pontificia Universidad Católica de Chile (Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales): ICVU 2018. (2018). Índice de Calidad de Vida Urbana Comunas y Ciudades de Chile. Santiago de Chile. Recuperado de: http://estudiosurbanos.uc.cl/images/investigaciones/Arturo_Orellana/ICVU_2018/20180508_ICVU_2018_-_Version_Definitiva.pdf. Fecha de consulta: 10 de junio de 2018.

Castells, Manuel (2003): *Estado, Sociedad y Cultura en la Globalización de América Latina con referencia a la especificidad chilena*. Documento electrónico presentado al Foro de Altos Estudios Valparaíso. Chile. Recuperado de: http://ucv.altavoz.net/prontus_unidacad/site/artic/20090601/asocfile/20090601222222/cuaderno_3.pdf Fecha de consulta: 30 de setiembre de 2018.

Guerra, José (2018): Concejal de la Ilustre Municipalidad de Melipilla. Entrevista realizada en 20 de Abril.

Jacobs, Jane (2011): Muerte y Vida de las Grandes Ciudades. Trad. Abad Ángel y Useros Ana. Capitán Swing, Colección Entrelineas. 2º edición. Texto original *The Deal and Life Great American Cities* (1961). España. Recuperado de: <https://www.u->

cursos.cl/fau/2015/2/AE4062/1/foro/r/Muerte-y-Vida-de-Las-Grandes-Ciudades-Jane-Jacobs.pdf. Fecha de consulta: 10 de febrero de 2018.

Rojas, Ana (2014): Nuevas Expresiones de Participación y Articulación de la Sociedad Civil en torno a la Planificación del Territorio: Caso de Estudio de “La Red de Territorios Ciudadanos”. Tesis para optar al grado de Magister en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente. Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Salazar, Gabriel y Pinto, Julio (1999): Historia Contemporánea de Chile I: Estado, Legitimidad y Ciudadanía. Editorial LOM. Santiago de Chile.

Silva, Rebeca; Muñoz, Francisco y Delanoë, Hugo (2016): Ergociudad. Hacia la producción relacional del espacio urbano. *Revista de Geografía Espacios*. Vol. 6, No 11: 15-31. Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Santiago de Chile.

Valdivinos, Florencio (2018): Jefe de Organizaciones Comunitarias. Ilustre Municipalidad de Melipilla, Chile. Entrevista realizada 10 de junio.

Documentos consultados

Decreto N°1: Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. Ministerio del Interior. Promulgada el 09 de mayo de 2006. Chile. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693&idVersion=> Fecha de consulta: 15 de mayo de 2018.

Decreto N° 58: Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias. Ministerio del Interior. Promulgada el 09 de enero de 1997. Chile. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=70040> Fecha de consulta: 19 de febrero de 2018.

Decreto Alcaldicio N° 692: Modificación al Plan Regulador Comunal, sector norte. Promulgada el 13 de junio de 2007. Ilustre Municipalidad de Melipilla. Chile. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=261945>. Fecha de consulta: 15 de mayo de 2018.

Decreto N°458: Ley General de Urbanismo y Construcciones. Promulgada el 18 de diciembre de 1975. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Chile. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=13560> Fecha de consulta: 19 de febrero de 2018.

Ley N° 18.695: Orgánica Constitucional de Municipalidades. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile. Fecha de consulta: 19 de febrero de 2018.

Cita recomendada

Christian Quinteros Flores (2019): «Visibilizando a la organización comunitaria en el diseño de la ciudad: El caso de una ciudad intermedia de Chile» [artículo en línea]. Conciencia Social. Revista digital de Trabajo Social. Vol. 2, Nro. 4. Carrera de Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. UNC. pp. 46-66 [Fecha de consulta: dd/mm/aa].

<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/article/view/23941>

ISSN 2591-5339

Esta obra está bajo la licencia Atribución-Compartir Igual 4.0 Internacional. La que permite compartir, copiar, distribuir, alterar, transformar, generar una obra derivada, ejecutar y comunicar públicamente la obra, siempre que: a) se cite la autoría y la fuente original de su publicación (revista, editorial y URL de la obra); b) se mantengan los mismos términos de la licencia. La licencia completa se puede consultar en: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Sobre el autor

Christian Quinteros Flores

Chileno. Trabajador Social y Magíster en Ciencia Política por la Universidad de Chile. Doctorando en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en la Universidad Nacional de Cuyo. Se desempeña como Académico e Investigador en la Universidad Tecnológica de Chile INACAP. Correo electrónico: cquinteros@inacap.cl

