

# HACER CIUDAD:

## PROBLEMAS Y DESAFÍOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE SANTIAGO

[ MAKING CITIES: PROBLEMS AND CHALLENGES OF PUBLIC PARTICIPATION IN TERRITORIAL PLANNING IN SANTIAGO ]

GERALDINE HERRMANN\*

\*  
Géraldine Herrmann  
Académica Universidad Diego Portales  
Facultad de Arquitectura, Arte y Diseño  
Escuela de Arquitectura  
Santiago, Chile

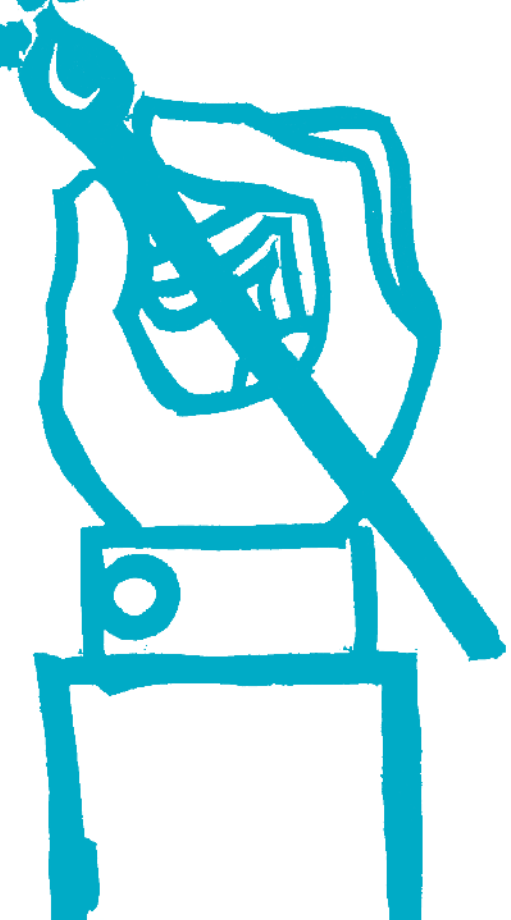
**Resumen:** El modelo de planificación urbana integrada sostiene que es fundamental que la ciudadanía participe activamente en los procesos de planificación del territorio. Este artículo analiza y caracteriza la participación de la población en la planificación urbana de la ciudad Santiago durante el siglo 21, mostrando que los procesos de participación ciudadana han sido principalmente de carácter informativo, consultivo y de validación, careciendo de una modalidad gestonaria, es decir, una efectiva participación de la comunidad en la toma de decisiones de políticas públicas. Para superar este problema es necesaria en Chile la introducción y creación de nuevos instrumentos de planificación urbana participativa.

**Palabras clave:** Participación ciudadana, planificación urbana, instrumentos de planificación.

**Abstract:** The model of integrated urban planning indicates that urban planning requires active public participation. This paper analyses and characterizes public participation in urban planning in the city of Santiago, showing that public participation processes have been informative and consultive, lacking an active participation of its citizens. The development of new participatory planning tools is needed to overcome these problems in Chile and to enable citizen empowerment through participatory planning.

**Keywords:** Public participation, urban planning, planning tools.

je participe  
tu participes  
il participe  
nous participons  
vous participerez  
ils profitent



Je participe, ils profitent: Atelier Populaire. Afiche de serigrafía.  
45 x 56 cms, París 1968.



### EL PARADIGMA DE LA PLANIFICACIÓN URBANA PARTICIPATIVA

El modelo de planificación urbana integrada sostiene que la ciudadanía debe participar activamente en este tipo de procesos. Hacerlo resultaría clave por varias razones: en primer lugar, los habitantes cuyo territorio será planificado tienen derecho a hacerlo por ser los principales afectados con las futuras intervenciones territoriales; asimismo, los residentes y usuarios poseen un conocimiento detallado acerca de su propio hábitat y pueden aportar información y realizar valiosas contribuciones al proceso de planificación; por último, se ha observado que la implementación de proyectos urbanos es más factible cuando la población ha colaborado y participado activamente en la planificación de su territorio. Cuando esta percibe el plan regulador como resultado de un trabajo colectivo y consensuado habría mayor identificación y adhesión hacia el proyecto.

La idea de que los ciudadanos deben participar de forma directa y activa en la toma de decisiones públicas no es exclusiva del paradigma contemporáneo de la planificación urbana integrada, sino que nace junto con los movimientos sociales de los años sesenta. Davidoff (1965) argumenta que una única agencia planificadora no puede representar los intereses de una sociedad divergente, pluralista y en conflicto, por lo cual la planificación debe ser inclusiva (*advocacy planning*).

Posteriormente en los años noventa, el modelo de planificación comunicativa plantea que la planificación debe ser entendida como la facilitación de un diálogo público para definir asuntos y prioridades comunales. Se enfatiza en que los ciudadanos deben priorizar proyectos de planificación mediante discusiones y debates, y que el desafío de la planificación —y del planificador— es articular un consenso en un mundo de culturas múltiples y divergentes. Este

◀Escalera de participación  
(Elaborado por la autora en base a Arnstein, 1969).

modelo pospositivista cuestiona la planificación racional *de arriba hacia abajo* y destaca la componente local, ya que el contexto social y político de una comunidad origina y moldea las políticas públicas (Fainstein, 2000; Healey, 1996). En esta misma línea, Friedmann (1993) argumenta a favor de una planificación no euclidiana, es decir, basada no en un modelo deductivo racional, sino en una planificación descentralizada practicada a escala regional y local, fundada en la participación de la población afectada. Este modelo de planificación valida el conocimiento del ciudadano común y promueve el aprendizaje mutuo entre el planificador experto y la población afectada. De este modo, el conocimiento generado a partir de los procesos de planificación sería el producto de la combinación de *expertise* (peritaje) y experiencia, lo que Friedmann (1993) denomina como “transacción intersubjetiva entre planificadores y la comunidad participante”.<sup>1</sup>

Las sociedades contemporáneas globalizadas se caracterizan —al menos en su mayoría— por ser más complejas, plurales y fragmentadas y por tener ciudadanos de opiniones divergentes con intereses en competencia y conflicto, lo que hace necesaria la negociación y búsqueda de una solución consensuada entre sus distintos miembros. Por esta razón, la participación de la ciudadanía no debería limitarse hoy a la expresión de una preferencia ejecutiva mediante el ejercicio de voto en una elección, sino que debe ser entendida como un mecanismo mediante el cual la población tiene una incidencia real en las políticas públicas que la afectan (Herrmann & Van Klaveren, 2014). El Estado democrático debe entonces crear y facilitar las condiciones para que la participación sea el método que permita considerar y ponderar la opinión de cada ciudadano en los asuntos que le competen a escala nacional, regional y —sobre todo— a escala local.

**CATEGORÍAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: PARTICIPACIÓN SIMBÓLICA DE LA CIUDADANÍA EN LA PLANIFICACIÓN URBANA DE LA CIUDAD DE SANTIAGO**  
Pero, ¿cómo es la participación ciudadana en la planificación urbana en Chile hoy y específicamente en la ciudad de Santiago?

Arnstein (1969) desarrolla una tipología de la participación definiendo categorías que van de menor a mayor. Propone una escala de participación con tres categorías, que a su vez se dividen en niveles o peldaños. La primera es la de no-participación, la cual incluye los niveles de manipulación y terapia. El objetivo de esta categoría es educar a los participantes sosteniéndose una visión paternalista acerca de la participación. La segunda categoría, aquella de *tokenismo* o simbolismo, comprende los niveles de información, consulta y apaciguamiento. En sus tres niveles los ciudadanos son escuchados, pero no tienen el poder necesario para que sus opiniones y visiones sean tomadas en cuenta. Esta categoría les permite informarse y opinar, pero no posibilita una efectiva participación de la comunidad en la toma de decisiones. La tercera categoría es la de poder ciudadano y es aquella de mayor participación, incluye los niveles de partenariados, delegación de poder y control ciudadano. En esta categoría los ciudadanos no solo son escuchados, sino que tienen poder de negociación y una incidencia real en la toma de decisiones de políticas públicas.

En 1994, esta clasificación es recogida por el Banco Mundial que identifica cuatro niveles de participación que son, en el espectro más bajo, difusión de información (comunicación de una vía) y consultación (comunicación de doble vía), y en el espectro más alto, colaboración (control compartido sobre decisiones y recursos) y empoderamiento (transferencia de control sobre decisiones y recursos).

En Chile, y en Latinoamérica en general, predomina en la planificación urbana la participación simbólica o *tokenismo* (Arnstein) o de información y consultación (Banco Mundial). Si bien transparentar la gestión pública e informar a los ciudadanos acerca de los planes propuestos es un primer paso importante en todo proceso de participación ciudadana, la participación de carácter informativo y consultivo no permite a la población tener una incidencia en la toma de decisiones de políticas públicas. En la práctica, las personas tienen poca o nula oportunidad para influenciar el plan o programa diseñado *para su beneficio*, en especial cuando la información es provista en una etapa final de planificación (Arnstein, 1969). Así, en muchas ocasiones, la participación se constituye en un proceso tedioso o un ritual vacío (*meetingitis* y *projectitis*), con considerables costos de oportunidad para la comunidad participante. La participación simbólica se caracteriza por un flujo unilateral de información desde el sector público hacia los ciudadanos, sin que estos tengan un poder de negociación real. Un buen ejemplo es la participación de la ciudadanía en Chile en la elaboración o modificación de planes reguladores comunales. Los ciudadanos son informados y consultados, pero no tienen el poder para influenciar la toma de decisiones e incidir en la formulación de estos.

Las herramientas más utilizadas en la participación informativa son la difusión a través de Internet, radio, diarios, afiches, folletos y exhibiciones públicas, mientras que en el caso de la participación consultiva los instrumentos más recurrentes son las encuestas, los talleres, las *charettes* y reuniones públicas, etc. Sin embargo, muchas veces estos ejercicios participativos constituyen solamente un *tickboxing exercise* que cumple con los requisitos formales, pero donde el éxito no se mide sobre la base de las mejoras logradas mediante un acuerdo, sino a partir de la cantidad de personas que acudieron a un determinado evento. Otro problema es que en muchas ocasiones el sector público utiliza un lenguaje altamente técnico y documentos



excesivamente extensos, lo que desincentiva la participación de la población.

Cabe destacar, sin embargo, que las tres categorías de participación —no participación, participación simbólica y poder ciudadano— están hoy presentes y coexisten en Latinoamérica. Así, en general, en sistemas autoritarios o dictaduras no se permite que la participación se exprese más allá de un reducido grupo. Por otra parte, se encuentran en Latinoamérica ejemplos de procesos participativos de poder ciudadano, como son los presupuestos participativos iniciados en los años noventa en Porto Alegre, Brasil o el Programa Integral de Recuperación de Asentamientos Informales en Rosario, Argentina. En este mismo sentido, un caso paradigmático chileno es el programa de recuperación de barrios Quiero Mi Barrio (desde 2006), cuyo objeti-

vo es la recuperación de espacios públicos deteriorados junto con el fortalecimiento del capital social de los barrios. Otros ejemplos de interés son el Taller de Acción Comunitaria (TAC) en el Cerro Cordillera, Valparaíso (desde 1989) y la Participación para el Desarrollo Ambientalmente Sustentable y la Integración Social en el Espacio Público de la Comuna de la Reina, Santiago (2004-2008).

**EL SURGIMIENTO DE ORGANIZACIONES CIUDADANAS EN LA CIUDAD DE SANTIAGO: PARTICIPACIÓN REACTIVA Y RECHAZO A PROYECTOS URBANOS DE ALTO IMPACTO**  
A fines de los años noventa surgen en Chile las denominadas organizaciones ciudadanas, las que se forman para canalizar la oposición de la población frente a proyectos urbanos de alto impacto como son autopistas urbanas y edificación en altura. Este

△ Planificación participativa (Archivo personal).

tipo de participación, clasificable como participación reactiva se caracteriza por articular la resistencia ciudadana en torno a proyectos NIMBY (*Not In My Backyard* o “No en mi patio trasero”). Estas organizaciones sociales pueden ser tanto de carácter territorial (como por ejemplo el movimiento *No a la Costanera Norte*) o de carácter funcional (como por ejemplo el movimiento *Furiosos Ciclistas*). De hecho, entre los años 1997 y 2008 se crearon más de 30 organizaciones ciudadanas, las cuales se formaron en un 50 % de los casos para objetar planes reguladores que proponían un aumento de la altura de edificación o la llegada de nuevos centros comerciales, y en un 31 % de los casos para oponerse a proyectos de infraestructura de transporte como autopistas urbanas y corredores de transporte público del Transantiago (Poduje, 2008). Otra tendencia creciente es el rechazo de los movimientos ciudadanos a proyectos inmobiliarios que mediante el instrumento de fusión predial o conjunto armónico obtienen un aumento considerable en las alturas de edificación (ley General de Urbanismo y Construcciones, artículos 107 y 109), impactando negativamente las edificaciones aledañas de barrios de menor altura.

Sin embargo, la Encuesta Santiago Cómo Vamos (2013) muestra que el porcentaje de la población que participa en estas denominadas organizaciones ciudadanas es aún muy bajo, siendo en el año 2012 en Santiago de solamente un 3,1 %<sup>2</sup> (Herrmann & Van Klaveren, 2014). Asimismo, estas agrupaciones se componen mayoritariamente por personas de clase alta (GSE ABC1=66%) y media (GSE C2=16%) —con capacidad de influencia directa sobre los políticos y la prensa— observándose, no obstante, en los últimos años un aumento en la participación de las clases socioeconómicamente más vulnerables (GSE D y E=19%) como, por ejemplo, en el movimiento ciudadano de rechazo a la autopista Acceso Sur en las comunas de La Pintana y La Granja (Poduje, 2008). Cabe destacar que en muchos casos los movimientos ciudadanos han logrado parar o modificar planes, mitigando significativamente las externalidades negativas de los proyectos propuestos y aumentando considerablemente su costo inicial<sup>3</sup>. Asimismo, algunos movimientos han permanecido en el tiempo, abogando por un diseño urbano de mayor calidad, como el movimiento *No a la Costanera Norte*, que dio origen a *Ciudad Viva*, una de las principales organizaciones comunitarias de la ciudad de Santiago.

#### DESAFÍOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANIFICACIÓN URBANA EN LA CIUDAD DE SANTIAGO: HACIA NUEVOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA.

Se observa hoy en Chile una participación simbólica de la población en la elaboración de planes territoriales —como son por ejemplo los planes reguladores comunales— así como una participación reactiva de organizaciones sociales que canalizan la oposición a nuevos proyectos de alto impacto como son las carreteras urbanas y la edificación en altura. Asimismo, no existe en Chile una estructura legal vinculante que regule los procesos de participación ciudadana en la planificación urbana. Los únicos instrumentos existentes son la Ley de Juntas de Vecinos (ley 16.880 y ley 20.500), la participación ciudadana en el sistema de evaluación de impacto ambiental (ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, ley 19.300) y la participación ciudadana en la aprobación de planes reguladores comunales (ley General de Urbanismo y Construcciones, Artículo 43). No obstante, hasta hoy las organizaciones de vecinos no han recuperado el rol y la influencia que ejercían antes de la dictadura, la participación ciudadana está únicamente prevista por ley para los estudios de impacto ambiental<sup>4</sup> y no para las declaraciones de impacto ambiental<sup>4</sup> y la participación de la comunidad en la aprobación de planes reguladores comunales es de carácter informativo y simbólico.

Sin embargo, la literatura académica internacional y el modelo de planificación urbana integrada resaltan la importancia de la participación de la población en la planificación de su territorio. En Chile se deben, en consecuencia, por un lado, introducir y adaptar instrumentos de planificación participativa foráneos, como son los presupuestos participativos y plebiscitos, pero también, por otro lado, crear y diseñar nuevos instrumentos de planificación participativa de carácter vinculante y local (versión doméstica local). Asimismo, la población necesita articularse a través de organizaciones sociales con el objetivo de influenciar la elaboración e implementación de políticas públicas, en especial a escala local y de barrio. Es por esto que el Estado debe fortalecer las organizaciones sociales territoriales y, en particular, a las juntas de vecinos, que deberían jugar un rol clave en la planificación territorial. De esta manera, grupos organizados pueden intervenir en la toma de decisiones de políticas públicas que afectan directamente su entorno, sus intereses y su vida cotidiana.

#### NOTAS AL PIE

1. Friedmann basa este concepto en la comunicación transactiva, en la cual distintas fuentes transmiten mensajes simultáneamente entre sí.
2. Esta cifra incluye organizaciones juveniles, indígenas y de adulto mayor.
3. En el caso del nudo Estoril los costos aumentaron en 19 millones de dólares.
4. Además, las observaciones expuestas por la población no son vinculantes y solamente deben ser ponderadas por la autoridad.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abuauad, R. & Milnes, T. (2008). Nudo Estoril. De la obra de infraestructura al proyecto urbano. *Revista ARQ*, (60) 59-61.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4) 216- 222.
- Davidoff, P. (1965). Advocacy and Pluralism in Planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 31, 331- 338.
- Fainstein, S. (2000). New Directions in Planning Theory. *Urban Affairs Review*, 35(4), 451-78.
- Friedmann, J. (1993). Toward a Non-Euclidian Mode of Planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 59(4), 482- 485.
- Healey, P. (1996). The Communicative Turn in Planning Theory and its Implications for Spatial Strategy Formation. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 23, 217-34.
- Herrmann, C. y van Klaveren, A. (2014). *Planificación urbana y participación ciudadana en Chile: disminución de la participación de la población en organizaciones sociales durante los últimos 13 años*. Artículo en arbitraje en revista EURE.
- Poduje, I. (2008). Participación ciudadana en proyectos de infraestructura y planes reguladores. *Temas de la Agenda Pública PUC*, (22).
- “Santiago Cómo Vamos 2013”. Encuesta Ciudadana a la Percepción a la Gestión y Calidad de Vida de Santiago. Elaboración de la encuesta Mesa Técnica: Ciudad Viva, Avina, Laboratorio de Ciudad y Territorio LCT UDP, ICSC UDP. Organizaciones sociales: PROACCESO, SUR, FEMUC, CIUDADANO INTELIGENTE, PULSO, ACCION.