

PALABRAS CLAVE | PARTICIPACIÓN CIUDADANA • PLANIFICACIÓN URBANA • PARQUES URBANOS • ÁMBITO LOCAL

KEYWORDS | COMMUNITY PARTICIPATION • URBAN PLANNING • URBAN PARKS • LOCAL LEVEL

Reactive community participation: the case of the master plan of the municipality of Peñalolén and a proposal for changes in the Los Domínicos urban park in the municipality of Las Condes, both from the metropolitan area of Santiago

| RESUMEN |

El pasado 11 de diciembre de 2011, la Municipalidad de Peñalolén convocó a un plebiscito con el propósito de someter a la aprobación de la comunidad, una Modificación del Plan Regulador Comunal. Si bien se podría afirmar que lo anterior constituye un hecho inédito^{**}, donde votaron cerca de 70.000 personas, este proceso participativo no podría considerarse exitoso en tanto el 52% de los votantes rechazó la propuesta de Plan, con lo cual no se logró el objetivo principal, de actualizar el Plan.

Una situación similar se registró en la Comuna de Las Condes, en agosto de 2011 se realizó una consulta comunal, convocada por la Municipalidad con el objeto de someter a votación el nuevo Plan Maestro para el Parque los Domínicos. En esta ocasión, tampoco podríamos hablar de un proceso exitoso, en tanto el Plan fue rechazado por amplia mayoría.

En el presente artículo interesa reflexionar porque éstos y otros procesos participativos, no logran el resultado para el cual fueron convocados.

| ABSTRACT |

Last December 11, 2011, a plebiscite organized by the Municipality of Peñalolén was held in order to submit a Proposal to upgrade the Urban Master Plan for the approval of the community. While we could argue that the above is an unprecedented act, this participatory process, where 70,000 people voted could not be deemed a successful process considering that 52% of voters rejected the proposed plan, therefore not achieving the main goal, of updating the Plan.

A similar situation occurred in the municipality of Las Condes, where on August 2011 a consultation was held, convened by the municipality in order to vote on new Park Master Plan for Los Domínicos. This neither can be considered a successful process time as the Master Plan was rejected by over 80% of voters.

In this article we are interested in reflect why this participatory process don't reach their main purpose.

VIVIANA FERNÁNDEZ PRAJOUX*

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

INTRODUCCIÓN

En términos generales hoy en día es posible afirmar que sin lugar a dudas 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, han buscado incorporar, estudiar y/o evaluar la participación ciudadana en las distintas áreas de la acción pública.

En el área que nos convoca, la participación ciudadana en el ámbito urbano local, vale la pena destacar que éste constituye el tema central de la 12^{da} Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa, a celebrarse en junio del año 2012 en la ciudad de Porto Alegre, Brasil. Con el título DEMOCRACIA EN LA CIUDAD Y GRANDES TRANSFORMACIONES URBANAS, esta conferencia abordará las grandes transformaciones urbanas como temática principal desde tres perspectivas: planificación urbana y participación, inclusión social y el papel que juegan los sectores económicos en la construcción de la ciudad.

Por otra parte, también es importante recordar que 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 Iberoamericana^[1], 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».

De acuerdo a lo anterior, en un contexto de globalización, este consenso obviamente también incluye a Chile. En nuestro país es posible observar un proceso creciente de institucionalización de la participación ciudadana desde inicios de la década del 2000, cuando el entonces Presidente Ricardo Lagos dicta el Primer Instructivo sobre Participación Ciudadana en la Gestión Pública^[2] hasta la promulgación de la Ley de Participación Ciudadana en el año 2011, luego de un largo periodo de debate parlamentario, iniciado durante el gobierno de la Presidenta Bachelet^[3].

* Arquitecta, académica e investigadora, Departamento de Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile.

** Sólo comparable en cierta medida al plebiscito convocado por la Municipalidad de Vitacura en el año 2009, para votar respecto de una específica modificación del PRC.

[1] Declaración de la XII Cumbre Iberoamericana, Bávaro, República Dominicana, Artículo 3, noviembre 2002.

[2] Instructivo Presidencial sobre participación ciudadana, N° 030, 7 de diciembre de 2000.

[3] Ley 20.500, Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, Chile, febrero 2011.

Por último, también parece importante llamar la atención sobre lo que ha venido sucediendo durante la última década, en la cual se registra un aumento creciente de las manifestaciones/movilizaciónes de la comunidad en torno a diferentes proyectos que los afectan y de los cuales no fueron oportunamente informados, consultados o convocados a participar^[4]. Proyectos que van desde proyectos de infraestructura pública (viales, cárceles, vertederos, etc.), proyectos privados que tienen un impacto en el medio ambiente (termoeléctricas, minas de carbón, antenas de celulares, entre otros), múltiples proyectos de planificación urbana (Plan Regulador de Peñalolén, de Ñuñoa, Vitacura, La Reina, etc.) y Proyectos Urbanos que implican cambios de uso del suelo u obras urbanas que generan un impacto en la comunidad.

¿Cómo podríamos explicar este creciente proceso de movilizaciones?, ¿a qué podríamos atribuir este hecho?

- ¿Es el hecho de que la comunidad tiene hoy mayor acceso a la información o al impacto de la irrupción de las redes sociales?
- ¿Será que finalmente la comunidad se ha ido organizando y empoderando?
- ¿Será que el Estado, en sus diferentes niveles, a pesar de contar con mayores instrumentos legales para promover una gestión pública participativa, no ha sabido cómo ni cuándo incorporar a la ciudadanía en su gestión?^[5]
- ¿Es la mejor situación económica del país la que permite que el sector privado se proponga desarrollar un mayor número de proyectos, los cuales por su impacto, concitan el interés de la ciudadanía?

Evidentemente la respuesta a estas interrogantes no es un asunto fácil, claramente intervienen una multiplicidad de factores.

Podríamos sintetizar las anteriores interrogantes en la siguiente pregunta: ¿Por qué si cada vez existe mayor conciencia e institucionalidad para promover y ejercer la participación ciudadana a nivel general y local, la ciudadanía en forma individual y/o organizada logra incidir sólo parcialmente en la toma de decisiones respecto de la planificación urbana y la construcción de la ciudad? O cuando logra influir el resultado en la mayoría de los casos detiene u obstaculiza el proceso de planificación o las obras urbanas.

La reflexión está planteada entonces en dos ámbitos, el de la planificación urbana, específicamente en el nivel local y el de la construcción de la ciudad, a través de proyectos urbanos. En ambos la participación ciudadana puede ser amplia y diversa, pero termina siendo lo que denominaremos «participación reactiva», vale decir, no es parte de una planificación participativa durante todo el proceso y termina generalmente por impedir que el proceso llegue a buen término o que dicho proceso pueda considerarse exitoso.

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

En síntesis, lo que realmente interesa estudiar es por qué hoy en día, específicamente en el caso chileno, se puede constatar que hay una mayor institucionalidad y normativa legal para sustentar una mayor participación ciudadana en las decisiones urbanas, sin embargo, al final sucede que en la mayoría de los casos la ciudadanía no logra ser parte activa del proceso de planificación urbana o del proceso de gestión de proyectos urbanos locales, sean éstos públicos o privados, lo que se traduce en una participación reactiva. El estudio pretende ahondar en las claves del éxito de los procesos

participativos en planificación urbana, vale decir cuáles serían las circunstancias o factores que influyen, obstaculizan o favorecen una efectiva participación ciudadana en materia urbana en el ámbito local, entendiendo por participación efectiva aquella que participa de la toma de decisiones respecto al desarrollo de la ciudad, tanto en su planificación como en su construcción^[6].

Cabe señalar también que la participación ciudadana se entiende como un medio, no como un fin en sí mismo. En este contexto, una alta concurrencia de ciudadanos a votar en un plebiscito convocado para sancionar una propuesta de un Plan Regulador, no constituiría una efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones respecto a la planificación urbana de su comuna, si producto del acto electoral (plebiscito) la propuesta no es aprobada, quedando de nuevo el proceso de planificación urbana en un punto cero. Lo anterior daría cuenta de un proceso de planificación cuyo resultado no fue capaz de considerar los intereses de todos los actores involucrados.

ALGUNAS REFERENCIAS CONCEPTUALES

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.

Según N. Cunill, 1991, «la participación ciudadana se refiere a la intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de determinados intereses sociales». Basada en Sánchez Morón, 1984, Cunill plantea múltiples áreas donde es posible desarrollar esta participación en el ámbito local: «posibilidad de presentar alegaciones y observaciones a un proyecto de disposición, como puede ser un plan de urbanismo, consultas y reuniones periódicas con asociaciones y organizaciones

^[4] Según un estudio de conflictos urbanos desarrollado por SUR, Corporación de Estudios Sociales y Educación, en colaboración con organizaciones sociales y ciudadanas contactadas a través de la Red Observatorio de Vivienda y Ciudad y las Escuelas Constructores de Ciudad, de Santiago, Chile, se registran entre el 2006 y 2011 alrededor de 60 conflictos relacionados con crecimiento urbano (donde se incluyen varios Planes Reguladores Comunes), con apropiación de espacios urbanos y temas ambientales.

^[5] En la última década se pueden destacar además de la Ley 20.500 de 2011 y del Instructivo Presidencial de 2001, una serie de otros instrumentos normativos o indicativos como la Norma General de Participación Ciudadana del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, MINVU y sus Secretarías Regionales Ministeriales (2011), la Agenda Pro-Participación (2006), la Ordenanza Tipo de Participación Ciudadana, ASOCH (1999) y Ordenanzas de Participación de los distintos Municipios de la Región Metropolitana.

^[6] Este estudio corresponde a la Tesis Doctoral en Arquitectura y Urbanismo en ejecución por parte de la autora.

sociales sobre determinados aspectos de la acción municipal, integración de representantes de acciones de órganos consultivos de la administración, participación incluso de miembros de tales asociaciones en órganos de decisión, como consejos, patronatos, fundaciones, juntas directivas de centros culturales, deportivos, sanitarios y asistenciales, etc. participación en consejos de barrio u otros organismos descentralizados de gestión municipal, convocatoria de referendums sobre problemas concretos de gran trascendencia social, etc.».

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

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

El nivel local es considerado el espacio gubernamental más apropiado para el ejercicio democrático y por tanto para propiciar la participación ciudadana: «la redefinición de lo local se perfila como un elemento central. Se reconoce al municipio como la segunda instancia más cercana al ciudadano, por tanto también aquella donde el espacio de

participación adquiere mayor importancia» (Landaverde, en Centroamérica: Gobierno local y participación ciudadana, 1996) o «el municipio y el espacio local son los ámbitos privilegiados en la construcción democrática y la generación de condiciones para un nuevo tipo de desarrollo sólo si se logra establecer como uno de sus ejes centrales una participación sistemática, organizada y responsable de la ciudadanía» (Villacorta en Desarrollo local y gobernanza, enfoques transdisciplinarios, 2006).

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

En relación a lo anterior interesa preferentemente analizar cómo se ha dado la participación ciudadana en el ámbito local, específicamente referida a la planificación urbana, expresada en la elaboración o actualización del instrumento de planificación urbana: el Plan Regulador Comunal y/o proyectos urbanos a ser implementados por la municipalidad o el sector privado.

Cómo es que la comunidad responde, se organiza, exige, reacciona a este proceso participativo y como logra influir en las política pública local.

BREVE DESCRIPCIÓN DE LOS CASOS DE PEÑALOLÉN Y DE LAS CONDES

PLAN REGULADOR DE PEÑALOLÉN

La Comuna cuenta con un Plan Regulador Comunal vigente desde 1989, desde hace algunos años la municipalidad ha venido trabajando en una propuesta de actualización y modificación de dicho instrumento de planificación en atención al crecimiento que ha experimentado la comuna en los últimos años.

Debido a diversas manifestaciones en contra a la propuesta de Plan, la municipalidad decidió someterla a un plebiscito (IMAGEN 1).

Este hecho eleccionario, que se ve como inédito en lo que a planificación urbana se refiere, no ha estado exento de conflictos, se han realizado diversas manifestaciones como carnavales, cacerolazos, cartas al diario, audiencias públicas y asambleas, y la propuesta de plan ha tenido una fuerte oposición por parte de varios residentes de la comuna, por una parte el Movimiento de Pobladores en Lucha, MPL y la Comunidad Ecológica de Peñalolén quienes rechazan la propuesta de PRC, argumentando principalmente que la densificación y construcción de nuevos condominios propuesta en el plan impactaría negativamente respecto a la movilidad y la calidad de vida de sus habitantes, manifestándose explícitamente contrarios al desarrollo inmobiliario^[7].

En contraposición el Alcalde Claudio Orrego ha manifestado que la propuesta del nuevo Plan busca ordenar la comuna proponiendo un desarrollo armónico integral, intentando proteger los atributos paisajísticos y urbanos, regular usos de suelos molestos y contaminantes, resguardar áreas verdes, y aumentar las opciones de subsidios de vivienda en los barrios.

Según lo informado en la página web oficial del PRC de Peñalolén, se destacaba que los nuevos aportes de este plan se dan fundamentalmente en los siguientes ámbitos:

- Altura de edificios: se proponen edificación en altura (máximo 10 pisos) sólo en una franja acotada a Américo Vespucio y el desarrollo inmobiliario de alto impacto y riesgo en el pie de monte se limita a dos pisos.
- Vivienda y equipamiento: se busca que los barrios tengan más valor y que aumenten las opciones de vivienda con subsidio, incluidas las viviendas sociales y otros segmentos.
- Comercio: se establecen prohibiciones para este uso de suelo, regulando también

^[7] Diversos videos en youtube: «Peñalolén dice NO».

1. Diversas manifestaciones en oposición a la propuesta del plan por parte de residentes de la comuna de Peñalolén.



las industrias molestas y contaminantes, concentrándolas en un barrio semiindustrial en calle Oriental.

- Vialidad: se potencia Avenida Las Perdices como una vía descongestionadora de la comuna.
- Áreas Verdes: se propone resguardar las áreas verdes ya consolidadas.

Por su parte los vecinos que se oponen a la propuesta argumentan lo siguiente:

- Densidad: se oponen a los aumentos de densidad propuestos para diversos sectores «no queremos una comuna sobrepoblada, atestada de autos, micros y tacos, queremos un Peñalolén tranquilo, el mismo que nos atrajo a elegir esta comuna para vivir».
- Edificación en altura en Américo Vespucio, se oponen a lo propuesto, aún cuando la franja se disminuyó de 500 a 50 m de ancho.
- Condominios: se oponen a continuar poblando la precordillera, en relación a la propuesta de construcción de viviendas de dos pisos en el piedemonte.
- Pobreza: se pronuncian en contra de la expulsión de los pobladores originales de la comuna, situación que se produciría si llega gente de mayores ingresos.
- Áreas verdes: «no queremos quitarle a Peñalolén su entorno verde —ése que nos hace imaginar que estamos en el campo, aún cuando estemos en plena capital de Chile. Queremos seguir siendo un Peñalolén verde y ecológico».

- Identidad: «no queremos que se destruya la identidad tradicional de Peñalolén: somos y seremos una comuna hecha de distintos barrios pequeños, cada uno con su personalidad propia. No queremos calles anchas que nos dividan y separen».
- Comercio: «no queremos más comercio de megatiendas. Queremos un Peñalolén a escala, que aliente al pequeño comerciante, al boliche, los kioskos y el negocio de la esquina, atendido por los propios peñalolinos».
- Metro: «no queremos un metro más saturado aún de lo que está: El metro no resiste más gente. ¡Y Peñalolén tampoco!».
- Lluvias: «no queremos que el exceso de pavimento haga en el invierno colapsar a la comuna debido a los torrentes de aguas lluvias que se deslizarán desde la precordillera».
- Finalmente, en concreto en cuanto a participación ciudadana reclaman «No queremos legitimar un Plan al que le ha faltado participación ciudadana. Muchas de las opiniones de los barrios no fueron atendidas por el Municipio y el Plan fue aprobado por el Consejo a puertas cerradas».

Si bien durante los años en que se fue desarrollando la propuesta se acogieron algunas observaciones de la comunidad, ellas no fueron suficientes y los vecinos consideraban que las conversaciones no prosperaban, en ese contexto los pobladores deciden solicitar un plebiscito amparándose en la Ley 20.500, que estipula que reuniendo el 5% de las firmas de los votantes de la comuna, se puede llamar a consulta.

La iniciativa solicitaba consultar respecto de tres temas: la apertura vial del canal Las Perdices, la densificación del borde Vespucio y la utilización del suelo del ex terreno de Miguel Nasur, donde una toma de allegados está dando paso a un parque recreacional, la gran obra prometida por el alcalde a la comuna.

Finalmente, el municipio se ve obligado a acoger la solicitud de plebiscito, sin embargo, desestimó las tres preguntas originales del Consejo de Movimiento Sociales y convocó a una votación donde la pregunta era ¿aprueba o rechaza la propuesta de modificación de Plan Regulador de Peñalolén?

Por un estrecho margen, el rechazo a la propuesta de Plan Regulador se impuso en el plebiscito, el NO alcanzó aproximadamente el 53,3%.

El alcalde destacó la alta participación en el plebiscito, sin embargo, manifestó que «este rechazo al Plan Regulador restringe significativamente la demanda de vivienda para sectores medios y pobres, vamos a ver cómo responderemos en el futuro a esa demanda».

Los vecinos por su parte señalan que ahora hay que empezar de nuevo y ser perseverantes en lo que se refiere a que la discusión sea participativa, de modo de sea efectivamente la comunidad la que decida y negocie. La presidenta de la Junta de Vecinos de la Comunidad Ecológica indica que «este nuevo proceso de discusión no debiera durar otros cinco años, el tiempo que se empleó en diseñar la propuesta ayer rechazada, hay que generar mesas de negociación en las que lleguemos a acuerdos entre los peñalolinos, en no más de un año».

2. Parque Los Domínicos, 2011 (Fuente: Viviana Fernández).



PLAN MAESTRO PARA EL PARQUE LOS DOMÍNICOS

A comienzos del año 2011, la municipalidad de Las Condes decide iniciar el desarrollo de un Plan Maestro con el objeto de realizar modificaciones en el Parque Los Domínicos, ubicado al final de la Avda. Las Condes, y que remata en la Iglesia de Los Domínicos (Iglesia y Parque declarados Monumento Nacional en 1978).

Actualmente la plaza es una zona de recreación para los vecinos del sector y los que vienen de otros sectores de la comuna. Este parque, que antecede a la famosa Iglesia San Vicente Ferrer –el nombre de la edificación colonial levantada en 1767 dentro de lo que era la Hacienda Apoquindo y ampliada en 1811 por la Orden de los Domínicos–, tiene entre otros equipamientos, una cancha de patinaje, dos zonas de juegos, la estación de Metro (abierta a fines del año 2009), baños públicos, una zona de feria, la oficina del Registro Civil, quioscos, piletas de agua, bebederos, basureros, escaños, luminarias y estacionamientos (IMAGEN 2).

El plan maestro que trabaja la municipalidad busca sumar aún más atractivos. Esto, después

de que se hiciera una evaluación de la demanda del parque con la llegada del Metro, que ha sumado 20 mil pasajeros al tránsito diario. «El objetivo es hacer un upgrade del parque. Va a haber tableros de ajedrez, bancos, toldos, servicio de parques, un rosedal como el del Parque Araucano. La idea es también consolidar lo que era calle hacia la plaza, con un gran y bonito paseo con jardineras, juegos de agua, etcétera», adelanta el Alcalde De la Maza, en referencia a la calle que divide el parque y que se integraría al recinto con este plan maestro. El mejoramiento de la plaza implicaría una inversión de \$1.000 millones.

No cabe duda que las obras propuestas contribuirían a un mejoramiento del parque, sin embargo, las juntas de vecinos de Las Condes, en especial las que se encuentran más cerca de la plaza Los Domínicos se han mostrado en contra de la forma en cómo la municipalidad está llevando a cabo este proceso, específicamente la decisión de la municipalidad de convocar a una consulta ciudadana para someter a votación la propuesta municipal, sin

antes haber generado espacios de discusión y diálogo entre el municipio y la comunidad.

En enero del año 2011, la municipalidad decide convocar a una Consulta ciudadana para decidir respecto de las obras de mejoramiento del Parque. Durante el proceso de exposición del Plan Maestro propuesto a la Comunidad, en junio del año 2011, la obra en cuestión se grafica de esta forma: «El Proyecto de renovación del actual Parque Los Domínicos propone un reordenamiento y valoración de todas sus zonas con el objeto de generar un entorno más propicio para el esparcimiento y la recreación, además de incorporar nuevos servicios y posibilidades de uso para toda la comunidad. Por otra parte, la intervención convierte al lugar en un nuevo parque urbano que potencia como principal característica su condición de área verde incorporando nuevos espacios y árboles a su paisaje. También se remodela la avenida de acceso y el atrio del monumento nacional Iglesia de Los Domínicos además del eje que permite dar continuidad peatonal a la Avda. Padre Hurtado mediante un paseo a través del Parque»^[8].

Específicamente las principales características y equipamientos propuestos por este Plan se pueden agrupar en dos tipos de obras:

- Mejoramiento del parque: eliminar estacionamientos en superficie y recuperar para el parque un área de 7.700 m², incorporando 150 árboles, creando el Paseo de las Esculturas, que conecta peatonalmente el parque de norte a sur y el eje de las aguas como un paseo peatonal jerarquizando la iglesia de los domínicos como remate visual. Ampliar el atrio de la iglesia permitiendo diversas manifestaciones religiosas y culturales. Trasladar el soporte de la feria itinerante, generando un nuevo emplazamiento más integrado al parque, agregando servicios de carga y descarga y servicios higiénicos y ampliar las oficinas del Servicio de Registro Civil, duplicando la superficie existente, incorporando estacionamientos y accesos a discapacitados. Crear un nuevo y mejor

^[8] Municipalidad de Las Condes, descripción del Proyecto de Renovación del Parque, parte de los antecedentes publicados en la convocatoria a la Consulta Ciudadana.

3. Convocatoria a Votación (Fuente: Viviana Fernández).



4. Concurrencia a la votación y la Comunidad dice NO a la propuesta (Fuente: Viviana Fernández).



equipamiento del área de guardería de bicicletas, *skatepark*, guardería de perros, pista de patinaje, mesa de ajedrez, juegos infantiles, etc. Adicionalmente se proyecta una reja perimetral, con el objeto de permitir un adecuado control y mantenimiento del parque.

- Privatización del parque: construcción de 500 estacionamientos subterráneos (pagados) y un mercado *gourmet* como complemento del parque y servicio a la comunidad.

Efectivamente el Municipio elaboró esta propuesta sin consultar ni escuchar a los vecinos, el Proyecto se mostró a la comunidad como un proyecto terminado. La Consulta incluía sólo dos preguntas: la primera consultaba si se estaba de acuerdo en que el Municipio impulsara el Plan Maestro y la segunda preguntaba por el enrejamiento del Parque, en ambos casos las respuestas sólo podían ser SÍ o NO.

En una carta enviada a Plataforma Urbana por el presidente de una de estas juntas de vecinos, bajo el título «Juntas de Vecinos de Las Condes exigen a Alcalde y Concejo Comunal suspender Consulta Comunal», se plantea claramente el problema: la elaboración de un proyecto sin participación de la comunidad y la privatización de un espacio público.

«Hace poco más de un año, en un proceso similar al de ahora, el Alcalde Francisco de La

Maza, convocó a una consulta, para que la comunidad definiera si se construía o no un *Mall* en la calle Martín de Zamora. En tal sentido, manifesté que sólo una consulta abierta a las ideas garantizaría la transparencia y legitimidad del debido proceso electoral. De lo contrario, estaríamos sólo ante un cónclave sin verdaderas posibilidades de elección.

Hoy, el Alcalde de Las Condes, está nuevamente convocando a una consulta ciudadana y tal como el año pasado, presenta a la comunidad un solo proyecto para su aprobación. Sin embargo, esta consulta tiene una gran diferencia de la anterior. Esta vez, se estaría presentando un proyecto para intervenir y remodelar un bien de uso público, como sería el Parque de Los Dominicos, donde particulares se aprovecharían de la plataforma de un espacio público para lograr rentabilizar una inversión como sucedería, con la instalación de un supermercado, comercio y otros dispositivos al interior del parque».

Asimismo se señala que «hace pocos días el Consejo de Monumentos Nacionales estableció en carta al Alcalde de Las Condes, que este proyecto si fuera aprobado por la comunidad «debía posteriormente ser evaluado y autorizado por el Consejo de Monumentos Nacionales».

Uno de los principales argumentos de quienes se muestran contrarios al proyecto, es que no hubo un concurso público para definir el proyecto que se le presentaría a la comunidad y el hecho de que no se incluyó desde un

principio participación ciudadana y sólo se les está dando la posibilidad de aprobar o rechazar lo presentado, sin un proceso realmente participativo. Por ésta y otras razones llaman a cancelar la consulta ciudadana.

La comunidad sacerdotal de Padres Dominicos también se ha manifestado en contra, en una carta manifiestan que se oponen al proyecto porque la iglesia los Dominicos, que es zona típica, «se reduce a una pieza de museo», y que si se enreja el parque «se entorpece la participación de las personas en los cursos de formación que allí se imparten».

Los vecinos han solicitado en varias oportunidades reuniones con el alcalde y al no ser debidamente escuchados llevaron su posición hasta el Colegio de Arquitectos con el propósito de solicitar la opinión de profesionales, los que tampoco respaldaron el plan maestro. Al apoyo del Colegio de Arquitectos, también se sumó el apoyo de la Fundación Defendamos la Ciudad quien también se hizo parte de este debate, enviando sendas cartas al Alcalde, intentando anular la Consulta. Lamentablemente ninguna de estas acciones, ni la de los vecinos, ni la de organizaciones gremiales y ciudadanas fueron consideradas por la municipalidad, continuando con su programa original de exposición del Proyecto a la Comunidad y posterior Consulta Ciudadana.

Finalmente, el domingo 7 de agosto más de 5.000 vecinos y vecinas de Las Condes votaron

NO al Plan Maestro Parque Los Domínicos propuesto por la Municipalidad de Las Condes. Un rotundo 81% de los votantes se manifestó en contra del Proyecto que proponía cambios significativos en el tradicional espacio público ubicado al frente de la Iglesia de Los Domínicos. Las principales objeciones al proyecto eran el aumento de la superficie peatonal pavimentada, la privatización del parque expresado en el desarrollo de estacionamientos subterráneos (pagados), la construcción de un mercado gourmet y otros locales comerciales y la propuesta de enrejar el parque. Ante ello los vecinos protestaron diciendo NO. El día de la votación se podían leer carteles: «NO al cemento, NO al comercio, NO a las rejas», consignas que expresaban claramente el repudio a una propuesta en la que no habían tenido ninguna participación (IMAGEN 3 Y 4).

El alcalde de la comuna, Francisco de la Maza, recaló que se respetará la opinión ciudadana: «Los vecinos se han pronunciado con una activa participación, y el resultado se va a respetar absolutamente, lo que significa que la Municipalidad va a hacer sólo mejoras que el parque necesita, pero sin ningún cambio estructural; vamos a mantener la conformación que tiene actualmente».

Con posterioridad a la consulta, la comunidad sigue planteando la necesidad de una mayor participación, el presidente de la junta de vecinos de San Carlos de Apoquindo, señala que «los vecinos no nos estamos cerrando a la posibilidad de mejorar el parque» pero esperamos que «el alcalde haga unas bases y se abra a un concurso público». Asimismo, Rodolfo Palacios, arquitecto y presidente de la junta de vecinos Portal Los Domínicos, expresa «que lo ideal es que ahora la municipalidad cree mesas técnicas que incluyan a los expertos municipales y representantes vecinales para, así, decidir en conjunto qué hacer con un espacio comunal, nadie duda de que el parque necesita mejoras, como el retiro de pavimento o cambio de mobiliario, pero eso debe ser consensuado. No queremos que se suspendan las obras, queremos que se haga algo mejor», y también se pronuncia por la necesidad de un concurso público.

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Como se desprende de lo anterior, en ambos casos se observa por una parte claramente que la comunidad está informada y que tiene capacidad de organización, las redes sociales funcionan y contribuyen a la diseminación y transversalización de la información. El uso de la tecnología también ha ido ganando espacio en todos los ámbitos, la utilización de *facebook*, *twitter*, videos, entre otros, ya no es sólo privilegio de algunos sectores.

Sin embargo, por el otro lado, por el lado de la contraparte municipal pareciera que aún no se ha modernizado lo suficiente, que como decíamos al inicio, aún cuando cada vez hay más institucionalidad para promover una anticipada y activa participación ésta no se logra desarrollar bien. En el caso de Peñalolén, son los pobladores los que sacan partido a la última Ley promulgada a comienzos del año 2011 (Ley 20.500) y gracias a ella logran presionar al municipio para convocar al plebiscito.

En ambos casos la principal inquietud de la comunidad es el hecho de no haber sido previamente consultados, se alude a la falta de participación durante todo el proceso, esto significa que aún se cree que la participación se entiende solo como información o como una votación en blanco y negro (SÍ o NO), en ambos casos también se puede constatar que los vecinos no están en contra del mejoramiento del espacio público o en contra de la planificación urbana y lo que ella significa, definición de usos del suelo, definición de alturas de edificación y densidades, protección de las áreas verdes y la identidad comunal, etc. La comunidad lo que no quieren —y al parecer están cada vez más claros en su posición— es no ser partícipes del destino de la comuna donde viven o trabajan, ellos quieren participar, opinar, dar ideas, dialogar, negociar, incidir, decidir, etc. Lo que ellos quieren es ser incluidos desde el inicio, no sólo al final.

En este proceso inicial es importante explicar claramente los objetivos de las obras a proponer señalando los beneficios de ellas para toda la comunidad. Los estacionamientos subterráneos,

pueden ser una buena solución para ampliar la superficie del parque pero son excluyentes al ser pagados y los ingresos obtenidos son privados y no se reinvierten en el espacio público.

Por tanto, como sucede en otros países, no sería mejor entender la participación ciudadana como un proceso que se inicia con un diagnóstico compartido respecto de algo que se quiera hacer, de cómo la comunidad ve su territorio o su espacio público. Si el Municipio estima necesario hacer mejoras a un área urbana, en este caso un Parque, no sería mejor partir con una serie de actividades participativas que aporten a ese diagnóstico inicial, por ejemplo: como ven los vecinos el Parque?, quienes y como lo usan? existen problemas?, existen deficiencias?, que le quitaría o que le agregaría?, que les gusta?, etc. Existen diversas y variadas metodologías de diseño participativo que pueden ser aplicadas.

Recién a partir de ese diagnóstico compartido se puede iniciar un proceso de diseño que considerara los deseos, las inquietudes, las expectativas, la realidad de los vecinos y usuarios del Parque o de la comuna donde se habita.

Una segunda instancia de participación debería estar referida a las alternativas de diseño, sobre ideas de Parque, sobre anteproyectos, o en el caso del Plan Regulador sobre la definición de sus principales componentes, etcétera.

Es importante señalar que en este caso estamos simplificando el proceso, esto no quiere decir que todos los procesos participativos tengan que tener exclusivamente dos instancias previas, lo que sí es importante de considerar es el hecho de que una instancia participativa requiere por una parte de información, por otra de trabajo conjunto, por otra de espacio para la entrega de antecedentes, opiniones, aspectos deseados y no deseados por la comunidad y por supuesto la retroalimentación a esa entrega, la comunidad requiere respuestas a sus propuestas o indicaciones, no la sensación de haber trabajado y aportado sin que nada de eso se haya tomado en cuenta, es más sin siquiera saber porque ellas fueron desechadas.

Finalmente las exposiciones al público del Plan o Proyecto a ejecutar, el cual probablemente ya ni siquiera necesitaría de una consulta de aprobación, termina más bien como una última instancia informativa o consultiva que puede agregar o aportar en detalles o que podría recoger aportes específicos al proyecto.

De esta forma no sólo se ahorrarían recursos, sino se contribuiría a disminuir las tensiones entre la ciudadanía y las autoridades locales, la ciudad es de todos y para todos y todos tenemos derecho a participar en su construcción.

BIBLIOGRAFÍA

Agenda Pro-Participación, 2006.

Arnstein, S. «A Ladder of Citizen Participation». En: *The City Reader*, 3rd ed. Routledge: Urban Reader Series, 2003.

Declaración de la XII Cumbre Iberoamericana, Bávaro, República Dominicana, Artículo 3, noviembre de 2002.

Guillén, T; Ziccardi, A. «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.

Instructivo Presidencial sobre participación ciudadana, N° 030, 7 de diciembre de 2000.

Ley 20.500, Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, Chile, febrero de 2011.

Ordenanza Tipo de Participación Ciudadana, ASOCH, 1999.

Observatorio Internacional de Democracia Participativa - OIDP. *Guía para la detección de buenas prácticas de procesos participativos*, 2006.

Salazar Jiménez, S. «Construcción de la democracia: estructuras e instancias de participación en el gobierno local». *La Acción del Gobierno Local*.

Sitios web

www.penalolen.cl
www.lascondes.cl