

UNIVERSIDAD DE VALPARAISO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA
MODIFICACION PARCIAL DEL PLAN REGULAR COMUNAL DE
VALPARAÍSO

**TESIS PARA OPTAR AL TITULO DE ADMINISTRADOR PÚBLICO Y AL
GRADO DE LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Alumno
RICARDO ZAMORA SAAVEDRA

Profesor Guía
Eduardo Muñoz Inchausti

Valparaíso Septiembre de 2018

Agradecimientos

Un especial agradecimiento a todos aquellos docentes

Que me brindaron su apoyo a lo largo de la carrera.

A mis seres queridos, tanto mi familia por el apoyo incondicional

Como a mis amigos por su paciencia y solidaridad

Y aquellas personas que colaboraron de una u otra manera en mi investigación.

Gracias.

Contenido

RESUMEN.....	1
ABSTRACT.....	4
CAPITULO I: INTRODUCCIÓN	5
CAPITULO II: MARCO METODOLÓGICO.....	6
2.1) Problema de investigación	6
2.2) Objetivo General	6
2.3) Objetivos Específicos	6
2.4) Hipótesis o Pregunta de Investigación.....	6
2.5) Justificación de la investigación.....	6
2.6) Enfoque de la investigación.....	7
2.7) Diseño y Estrategia de Investigación.....	7
2.8) Factibilidad de la investigación.	8
2.9) Resultado esperado.	8
2.10) Instrumento de Investigación.....	9
Entrevistas exploratorias y en profundidad.	9
Muestreo de personas a entrevistar.....	9
Planificación del desarrollo de las entrevistas.....	9
CAPITULO III: MARCO TEÓRICO.....	11
3.1) Ordenamiento Territorial e Instrumentos de Planificación Territorial.....	11
3.1.1) Plan Nacional de Ordenamiento Territorial	12
3.1.2) Plan Regional de Ordenamiento Territorial	13
3.1.3) Instrumentos de Planificación Territorial	14
3.1.4) Sobre Plan Regulador Comunal	15
3.1.5) Características de la Planificación a nivel “comunal”.....	19
3.1.6) Fases para la creación o modificación de un Plan Regulador Comunal.	20
3.2) Participación Ciudadana en la Gestión Pública.	22
3.2.1) Sobre la participación ciudadana.	22
3.2.2) Definición de Participación Ciudadana.....	23
3.2.3) Relación entre ordenación del territorio y participación ciudadana.....	25
3.2.4) Gobernabilidad y Gobernanza	26
3.2.5) Legitimidad, inquietud justificada.	28
3.2.6) Tipos de participación ciudadana.....	31
CAPÍTULO IV: ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS	35
4.1) Aproximación al caso de Valparaíso	35

4.2) Sobre el Plan Regulador Comunal de Valparaíso.	36
4. 3) Identificación de actores que se desenvuelve en él territorio.....	38
4.4) Participación Ciudadana en la modificación parcial del Plan Regulador Comunal de Valparaíso.....	38
4.4.1) Sobre el ProcesoConsultivo.....	38
4.4.2) Sobre la Planificación Integral Participativa.....	40
Capítulo V: CONCLUSIONES.....	46
BIBLIOGRAFÍA.....	51

RESUMEN

Esta investigación busca describir el proceso de participación ciudadana que se forja y se relacionan con la “Modificación Parcial del Plan Regulador Comunal” de la ciudad de Valparaíso desde la perspectiva de distintos actores involucrados. Por lo mismo este trabajo está basado en un estudio con metodología cualitativa para conocer a fondo la realidad de este proceso y las dinámicas generadas.

Para estructurar dicha problemática se optó, por un lado, realizar un análisis general de estado actual de la planificación a nivel nacional, regional y comunal; y por otra parte generar un análisis sobre el ethos de la Participación Ciudadana, la institucionalidad involucrada y la capacidad de injerencia de los distintos actores en la gestión de las políticas público. A través de las entrevistas realizadas se intentara describir en qué contexto se desarrolla la participación ciudadana para después categorizar y codificar la información recopilada para generar un análisis.

Ante lo mencionado, la capacidad de generar una planificación integral del territorio estará determinada por el actuar de las instituciones encargadas de llevar adelante los instrumentos estipulados en la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Mientras que el nivel de incidencia de los distintos actores en la gestión de las políticas públicas estará determinado por la capacidad de las instituciones y la voluntad de profundizar o radicalizar la democracia.

ABSTRACT

This research seeks to describe the process of citizen participation that is forged and related to the "Partial Modification of the Communal Regulatory Plan" of the city of Valparaíso from the perspective of the different actors involved. For this reason, this work is based on a study with qualitative methodology to know in depth the reality of this process and the dynamics generated.

To structure it has been opted, for one side, to carry out a general analysis of the current state of planning at the national, regional and communal levels; and on the other side, make analysis about the ethos of Citizen Participation, the institutionality involved and the capacity of interference of the different actors in the management of public policies. Through the interviews conducted, an attempt will be made to describe the context in which citizen participation is developed and then categorize and codify the information collected to generate an analysis.

Given the above, the ability to generate an integral planning of the territory will be determined by the actions of the institutions responsible for carrying out the instruments stipulated in the General Law of Urban Planning and Construction. While the level of interference of the different actors in the management of public policies will be determined by the capacity of the institutions and the will to deepen or radicalize democracy.

CAPITULO I: INTRODUCCIÓN

El Plan Regulador Comunal (PRC), es el instrumento de planificación urbana territorial que tiene a cargo la Municipalidad correspondiente de la comuna, y que conforme a lo contenido por la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción (OGUC) plantea la posibilidad, en función privativa, de confeccionar este instrumento de planificación territorial. Por lo mismo se menciona el contenido obligatorio de los proyectos de planificación territorial que a nivel comunal se realicen (OGUC, Artículo 2.1.10).

La siguiente investigación tratara de abordar la política de planificación territorial aplicada en la comuna de Valparaíso y la experiencia de participación ciudadana gestada por la I. Municipalidad de Valparaíso, con el fin de entender y darle relevancia al tema a exponerse, la planificación del territorio en base a la participación ciudadana en la gestión pública.

Se pretenderá comprender la forma en que se estructuro el proceso de planificación participativa, poder describirlo y ver como guarda relación con la modificación parcial del PRC de la I. Municipalidad de Valparaíso.

Para una clara exposición de la investigación en primera instancia se señalará la metodología de investigación, el problema de investigación, los objetivos específicos y el objetivo general, la pregunta de investigación, la justificación de la investigación, enfoque de investigación, diseño, alcance y la técnica utilizada para la investigación.

En segunda instancia se presenta el contenido teórico con una aproximación conceptual sobre la existencia de los Instrumentos de Planificación Territorial y su interacción, la participación ciudadana y la planificación de procesos participativos.

En la tercera parte se expondrá el contexto político de Valparaíso y como nace esta propuesta de modificación de la normativa que involucra la planificación del territorio y directamente al habitante.

Por ello se describirá el proceso de participación ciudadana exigido por la normativa, cuyos procedimientos están establecidos principalmente en los Art° 41 al 43 de la LGUC y, en los Art° 2.1.10. al 2.1.12. de la OGUC. Y también se describirá el proceso de “planificación participativa” que la Municipalidad de Valparaíso ya que tuvo injerencia en la propuesta de Modificación del PRC.

CAPITULO II: MARCO METODOLÓGICO.

2.1) Problema de investigación

¿Cómo se planificó el proceso de participación ciudadana en la modificación parcial del Plan Regulador Comunal de Valparaíso?

2.2) Objetivo General

Describir el proceso participativo del PRC de la comuna de Valparaíso, identificando los mecanismos e instrumentos utilizados para su materialización.

2.3) Objetivos Específicos

- Desarrollar un cuadro explicativo sobre los procesos del PRC.

- Describir los procesos del Instrumento de Planificación Territorial (IPT) a nivel comunal.
- Identificar los procesos de participación ciudadana que involucran la propuesta de modificación del PRC de Valparaíso.
- Describir el proceso de participación ciudadana en la modificación parcial del PRC en Valparaíso.
- Identificar pros y contras de la aplicación de esta etapa.

- Identificar opiniones de los actores involucrados con respecto al proceso de participación.
- Determinar patrones para una aproximación correcta del análisis de la información.

2.4) Hipótesis o Pregunta de Investigación.

La Ilustre Municipalidad de Valparaíso realizó un proceso de participación ciudadana para la modificación de su plan regulador comunal actual (PRC).

2.5) Justificación de la investigación.

En esta investigación vamos a estudiar la forma en como el Estado Neoliberal a través de un órgano desconcentrado y autónomo, como lo es la municipalidad, interviene en la planificación del territorio y facilita la posibilidad de proponer instancia de

participación ciudadana, donde normativamente se encuentra establecido. También como este busca responder a la realidad y necesidades del territorio y sus habitantes.

2.6) Enfoque de la investigación.

El enfoque en el que se basa esta investigación es de carácter cualitativo, teniendo como principal fuente de investigación la recolección de datos e información, en su mayoría mediante entrevistas, informes y documentos oficiales con tal de comprender las perspectivas y puntos de vista de los participantes.

2.7) Diseño y Estrategia de Investigación.

El presente estudio se realizará bajo una metodología de investigación cualitativa descriptiva fenomenológica. Es por ello que la estrategia de investigación se basa en la búsqueda de información recopilada a través de las entrevistas semi-estructuradas a los distintos actores participantes como también en la interpretación de ciertos autores literarios expertos en la geografía humana, la participación ciudadana y temas relacionados con la planificación territorial para así poder comprender más acabadamente el fenómeno social a investigar.

Desde luego la sensibilización que existe en este tema propone una aproximación cualitativa y más cuando la comprensión del tema será desde la perspectiva que entregan los participantes dentro de su ambiente cotidiano en relación con su contexto. Como explica Bonilla y Rodríguez “se orienta en profundizar casos específicos y no generalizar, su preocupación no es prioritariamente medir, sino cualificar y describir el fenómeno social a partir de rasgos determinantes, según sean percibidos por los elementos mismos que están dentro de la situación estudiada”.

El análisis descriptivo tiene por objeto “en un marco de estudio dado, la simple identificación y catalogación de la realidad empírica de los textos y documentos mediante la definición de categorías o clases de sus elementos”, además esta investigación contará con un diseño de tipo fenomenológico ya que se enfoca en las experiencias individuales subjetivas de los actores involucrados. El centro de la indagación reside en la experiencia de los participantes que colaboran en la investigación. Como diferencia fundamental de la investigación fenomenológica, frente a otras corrientes de investigación cualitativas, se destaca el énfasis sobre lo individual y sobre la experiencia subjetiva: “La fenomenología

es la investigación sistemática de la subjetividad" (Bullington y Karlson, 1984: 51; citado por Tesch, 1990: 49).¹

En definitiva, la fenomenología busca conocer los significados que los individuos dan a su experiencia, lo importante es aprehender el proceso de interpretación por el que la gente define su mundo y actúa en consecuencia. El fenomenólogo intenta ver las cosas desde el punto de vista de otras personas, describiendo, comprendiendo e interpretando²²

2.8) Factibilidad de la investigación.

Para la realización de la investigación se utilizó como fuente primaria:

- Entrevistas exploratorias y en profundidad a actores involucrados, tanto institucionales como no institucionales participantes del proceso de participación ciudadana.
- Fuentes abiertas tales como noticias que dicen relación con la modificación del PRC de Valparaíso, documentos tales como circulares emanadas de jefes de división de desarrollo urbano, leyes y ordenanzas emanadas desde el Ministerios de Vivienda y Urbanismo además de tesis de postgrados que versan sobre materias relacionadas con los Instrumentos de Planificación Territorial como también de la Planificación territorial en Chile y sobre el Espacio Público, Comunidad y Sociedad, Participación Ciudadana. Por otra parte, también se cuenta con la Propuesta de Modificación Parcial al PRC que emana la I. Municipalidad de Valparaíso.

También cabe mencionar que se trabajó con fuentes secundarias tales como artículos de Revista CLAD, material didáctico de la "CCHC" (Cámara Chilena de la Construcción.) además de organismos internacionales que versan sobre los temas a tratar.

2.9) Resultado esperado.

Se espera poder contemplar en panorama completo de lo que involucra la modificación de un instrumento de Planificación Territorial a nivel comunal, identificar

¹Metodología de la Investigación Cualitativa Gregorio Rodríguez, Javier Gil Flores, Eduardo García Jiménez Ed. Aljibe, Málaga 1996

²Van Manen (1990: 8-13; citado por Mélich. 1994:50)

correctamente a los actores involucrados y poder describir el proceso de participación ciudadana en base a la experiencia de estos.

2.10) Instrumento de Investigación.

Entrevistas exploratorias y en profundidad.

El primer tipo de entrevista consistirá en recopilar información a través de una pauta de preguntas que tienen como objetivo el escarbar la realidad vivida por los participantes dentro del proceso de participación ciudadana en la modificación “parcial” del Plan Regulador, pero siempre como eje responder a la pregunta de investigación. Por otro lado, el segundo tipo de entrevistas busca llevar un paso más adelante la conversación, previamente a la entrevista se fijará las preguntas que implicaran de todas formas poder cerrar temas que han quedado abiertos con las entrevistas exploratorias.

Muestreo de personas a entrevistar.

Las personas a entrevistar debían cumplir un requisito fundamental el cual es haber participado de alguna de las jornadas de planificación participativa o jornadas de participación indicadas por el Artículo 2.1.11 de la OGUC. El muestreo contempla por una parte ser Teórico (Bertomeu, 2009) en el sentido darle la importancia al potencial de cada caso para la comprensión del tema objeto de estudio, entendiéndolo como personas que aporten desde su perspectiva al tema siendo expertos; personas con gran predisposición a hablar sobre su propia experiencia, pero por otra parte el muestreo pretende conocer personas que estuvieron siguiendo el proceso o se recibieron referencias de personas.

Planificación del desarrollo de las entrevistas.

Organización y secuenciación de preguntas:

Para la realización de estas se propone un “Objetivo de entrevista” en cada entrevista preparada para los Actores Institucionales y No Institucionales, con el primer Actor se contempla recabar información pertinente sobre el proceso que se lleva a cabo en la municipalidad de Valparaíso para la modificación del Plan Regulador Comunal, su planificación estratégica y la realidad de la ejecución misma de la Planificación Participativa que involucra una mirada integral de los instrumentos que intervienen los territorios.

Por otro lado, con los Actores no institucionales se pretende recabar información pertinente sobre el por qué, cómo y qué experimentaron en las jornadas de participación,

proceso que lleva a cabo la Municipalidad de Valparaíso para la Modificación del Plan Regulador Comunal.

Luego se procede a realizar un listado de posibles preguntas para prontamente seleccionarlas bajo una idea general que lleve una secuencia lógica del tema a exponer.

Para definir una idea general de preguntas se propone realizarla bajo la lógica en donde cada entrevista a tratar abarcarán 3 ejes principales en relación con lo que se busca responder para la pregunta de investigación ¿Cómo se planifico el proceso de participación ciudadana Planificación Participativa en la modificación parcial del PRC?, estos serán los siguientes que se plasmarán en una entrevista Semi-Estructurada.

- A. Idea de Participación Ciudadana
- B. Instrumento de Planificación: Plan Regulador Comunal
- C. Opinión sobre las jornadas de Planificación.

Al momento de entrevistar se realiza una breve introducción explicando el propósito de la entrevista, se presentaba la “Carta de consentimiento informado”, luego se procedía a explicar el objetivo general y aplicar las preguntas en una secuencia determinada pero flexible a su vez dada la interacción con la persona y el entorno. Preguntas relacionadas a los tres ejes que se desarrollan a lo largo de la entrevista.

CAPITULO III: MARCO TEÓRICO

3.1) Ordenamiento Territorial e Instrumentos de Planificación Territorial.

En el ejercicio de potestad de planificación que posee el Estado, en un ámbito público específico se debe exponer en el desarrollo urbano, lo que implica para él la posibilidad de desarrollar áreas como la social, económica o cultural. Por lo mismo es que para ello la Administración del Estado debe abordar este tema con contenido que fortalezca sus acciones.

Es por ello por lo que es importante entender que todo esto nace desde la perspectiva del Ordenamiento Territorial (Desde ahora OT) cual debe ser visto como una herramienta al servicio de la transformación óptima del espacio. Según (Orea, 1994) su orientación se dirige a procurar “la consecución de la estructura espacial adecuada para un desarrollo eficaz y equitativo de la política económica, social, cultural y ambiental de la sociedad”.

El concepto anteriormente señalado queda reflejado en la Constitución Política de la República (CPR), al definir ésta que:

“..Chile es un Estado Unitario y su administración será funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada”.

Así, por mandato constitucional, los órganos de la administración deberán promover el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre regiones, provincias y comunas del territorio nacional³. En la escala regional, la administración superior queda radicada en el Gobierno Regional (GORE), que tiene como objeto y mandato el desarrollo social, cultural y económico⁴. También se plantea, tanto para el gobierno como para la administración, que deberán observar como principio básico el desarrollo territorial armónico y equitativo⁵.

³C.P.R. de Chile art. 3

⁴C.P.R.deChileart.111.

⁵C.P.R.deChileart.115.

En la búsqueda del desarrollo nacional, regional y local, distintos organismos del Estado juegan un rol fundamental, ya sea en la localización de la población y de sus actividades, como en las acciones de equipamiento tecnológico, social y económico, intentando resguardar el patrimonio natural y cultural del país y también en el procedimiento de dictación que variaría según el ámbito de acción que ocupen, no solo en cuanto a la autoridad que elabora o a su contenido, sino también que existirá un mayor detalle procedimental mientras menor sea la entidad de la unidad administrativa territorial de que se trate.

La Ley General de Urbanismo y Construcciones establece 4 niveles de acción:

- Nacional (Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones)
- Regional (trámites especiales regulados tanto en la LGUC como laOGUC)
- Intercomunal (se reglan con mayor detalle por la LGUC y laOGUC)
- Comunal (se reglan con mayor detalle por la LGUC y la OGUC), mientras que la OGUC solo reglamenta los últimostres.

Este ejercicio de potestad se concreta bajo actuaciones formales de la Administración la cual es a través de cuatro instrumentos de planificación territorial coordinados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, sus órganos dependientes como también de instituciones descentralizadas y desconcentradas del Estado que se involucran en la toma de decisiones de la gestión y desarrollo local.

3.1.1) Plan Nacional de Ordenamiento Territorial

Estas instituciones serán orientadas por la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) el cual es un conjunto de directrices que orienta la acción del Estado en torno a la habilitación de condiciones necesarias para aplicar decisiones nacionales, en este caso de ordenamiento territorial, para el desarrollo del país con visión de largo plazo, propiciando la articulación interinstitucional y de instrumentos en sus distintos niveles, y relevando las potencialidades, dinámicas, riesgos y oportunidades surgidas con el ordenamiento del territorio. (Comisión Interministerial de Ciudad, 2018).

3.1.2) Plan Regional de Ordenamiento Territorial

Junto con ello también se debe comprender que existe un instrumento de ordenamiento territorial que orienta la utilización del territorio de la respectiva región para lograr su desarrollo sustentable, mediante el abordaje sistémico e integrado, a través de lineamientos estratégicos y una macro zonificación de dicho territorio, por lo mismo el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) constituirá un instrumento relevante en materia de OT, para apoyar la administración de la región y en particular al gobierno regional, consignando las características del territorio, potencialidades, vocaciones y recomendaciones para orientar la planificación y decisiones que impacten a los territorios urbanos, rurales, costeros y el sistema de cuencas hidrográficas, considerando los principios de sustentabilidad, integración social, participación y descentralización, basándose en los objetivos o lineamientos estratégicos de la Estrategia Regional de Desarrollo y previa consulta a cada uno de los servicios públicos con competencias en el ámbitoterritorial.

Figura N°1. Esquema de la estructura de políticas públicas como marco normativo y legal con incidencia territorial bajo la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

Fuente: Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

3.1.3) Instrumentos de Planificación Territorial

En el ámbito local se pretende trabajar bajo la lógica que la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones establece en los siguientes Instrumentos de Planificación Territorial, que se mencionarán de menor a mayor escala territorial, y que corresponden a: Límite Urbano (LU) los Planes Seccionales (PS) , los Planes Reguladores Comunales (PRC), Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano (PRI o PRM) y luego Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU), este último tiene la característica de ser un instrumento de carácter indicativo ya que orientara el desarrollo de los centros urbanos.

Entre estos cuatro, el Plan Seccional será utilizado como instrumento complementario a los Planes Reguladores Comunales ya que permitirá realizar estudios más detallados sobre un territorio que tenga características específicas en la comuna. Pero hay que agregar además que estos instrumentos tienen una “cierta” dependencia porque exista otro instrumento de mayores niveles de agregación territorial. Estos últimos tres instrumentos entonces poseerán un carácter normativo⁶ que recoge los lineamientos y normas establecida por la norma de mayor escala territorial, si es que llega a existir. Por esto mismo, sin el Plan Regulador Metropolitano o Intercomunal no puede discutirse la creación de un Plan Regulador Comunal⁷ y sin el anterior no se puede llevar a cabo la concreción del Plan Seccional.

Entonces el Plan Regulador Comunal tiene una preponderante importancia dentro de la misma planificación territorial que a nivel comunal un municipio puede generar, por un lado, porque debe velar por el cumplimiento de las disposiciones que estén expresas en el PRC⁸ y por otro lado porque es un instrumento normativo que el municipio tiene a disposición para poder generar una planificación urbana local integrando a todos los actores del territorio. Se puede afirmar que este instrumento será el más determinante para una comuna o ciudad; sus normas- podrán hacer o no hacer- posible la creación condiciones específicas para el territorio, tanto en la valorización de elementos relevantes como condiciones de edificación, espacios públicos o valores naturales, puntos de referencia urbanos, memoria e identificación del habitante con su territorio, tipificar el uso de suelo, que se podrá permitir o prohibir para el área urbana.

⁶ “Instruye respecto de la formulación y ámbito de acción de planes reguladores comunales”. Circular 227, Pág. 15.

⁷(Letra K, artículo n°5 “Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades”).

⁸Art°24 “Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades”

La Municipalidad al tener la capacidad de generar una planificación tiene la posibilidad de plantear una idea de lo que se quiere para la comuna a corto, mediano y largo plazo. Por lo mismo esa planificación sobre lo que se quiere para el territorio, se podrá traducir en la estructura municipal en dos planes, los cuales son instrumentos formales, institucionales: El Plan de Desarrollo Comunal (que es el PLADECO) y el Plan Regulador Comunal (Que es el PRC), siendo este último el que, por su característica de poder generar una norma, se tratara con más detalle.

3.1.4) Sobre Plan Regulador Comunal

La planificación urbana comunal es “aquella que promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social” (LGUC, Artículo 41), y se plasma en Planes Reguladores Comunales (PRC), existiendo además otros dos instrumentos, los Planes Seccionales y el Límite Urbano.

Los Planes Seccionales se dictan cuando un PRC requiere estudios más detallados, para fijar con exactitud los trazados y anchos de calle, la zonificación y el uso de suelo, los terrenos afectos a expropiación u otras disposiciones que afecten los espacios públicos (OGUC, Artículo 2.1.14). O, cuando no exista un PRC vigente, en cuyo caso el Seccional se somete al procedimiento para la aprobación de aquél, y contendrá una memoria explicativa básica, una ordenanza local que fije las condiciones mínimas de uso de suelo, de edificación y del trazado vial, y uno o más planos que lo grafiquen (OGUC, Artículo 2.1.15).

El Límite Urbano es “la línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman los centros poblados, diferenciándolos del resto del área comunal” (LGUC, Artículo 52), es decir, diferencia lo urbano de lo rural. Su aprobación o modificación se tramita según las normas que rigen los PRCs, previo informe de la Secretaría Regional Ministerial de Agricultura, y para ello se requieren una memoria explicativa, que contenga los elementos técnicos necesarios para fundamentar su proposición; la descripción de los puntos y tramos de la poligonal que corresponda al nuevo límite; y, un plano, que lo grafique (OGUC, Artículo 2.1.16).

Los Planes Reguladores Comunales son los instrumentos de gestión del territorio que más fuertemente inciden en el desarrollo económico, social y cultural de las ciudades, así como en su conformación urbana y en sus relaciones con otros centros poblados (en conjunto con los PRI o PRM), existiendo más de 141 PRCs vigentes en el territorio

nacional según Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Urbanismo, 2017), rigiendo para comunas grandes, como Valparaíso o Concepción, o comunas pequeñas, como Los Ángeles o Curaco de Vélez, Chiloé.

Los PRC reglamentan las “adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento; (...) los usos de suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas...” (LGUC, Artículo 41). Al hacerlo, influyen en cuestiones tales como quiénes habitarán el territorio, las condiciones de habitabilidad de este, la seguridad frente a riesgos naturales, la vocación que tendrá la comuna, las áreas verdes y lugares de esparcimiento, las zonas industriales y, como consecuencia, el valor del suelo y la calidad de vida de los habitantes.

La LGUC, en su artículo 47, prescribe que es obligatorio contar con un PRC para las comunas que se encuentren en los siguientes casos:

- i. Cuando las comunas estén sujetas a planificación urbana regional o intercomunal.
- ii. Cuando éstas tengan centros poblados con 7.000 o más habitantes.
- iii. Aquellas cuyos centros poblados hayan sido destruidos total o parcialmente.
- iv. Cuando la SEREMI MINVU así lo disponga mediante resolución.

Los PRC están compuestos por los siguientes documentos que constituyen un solo cuerpo normativo:

- I) Una Memoria explicativa: “contendrá los antecedentes socioeconómicos; los relativos a crecimiento demográfico, desarrollo industrial y demás antecedentes técnicos que sirvieron de base a las proposiciones y los objetivos, metas y prioridades de las obras básicas proyectadas” (LGUC, Artículo 42). El artículo 2.1.10 de la OGUC señala que la memoria deberá contener un diagnóstico del territorio comunal o bien del

área afecta a planificación, identificando, entre otros, los siguientes elementos:

- a) Los centros urbanos de la comuna.
 - b) Las vías estructurantes.
 - c) Las principales actividades urbanas de la comuna.
 - d) El fundamento de las proposiciones del Plan, sus objetivos, metas y antecedentes que lo justifican, en base a los siguientes estudios especiales de capacidad vial, de equipamiento comunal y de riesgos naturales y protección ambiental.
 - e) Los inmuebles declarados Monumento Nacional y las Zonas Típicas.
 - f) Los inmuebles o zonas de conservación histórica (OGUC, Artículo 2.1.10).
- II) Un Estudio de factibilidad: “para ampliar o dotar de agua potable y alcantarillado, en relación con el crecimiento urbano proyectado, estudio que requerirá consulta previa al Servicio Sanitario correspondiente de la Región” (LGUC, Artículo 42).
- III) Una Ordenanza Local: “que fijará las normas urbanísticas propias de este nivel de planificación territorial, relativas a:
- a) El límite urbano de sus centros poblados.
 - b) Las vías estructurantes de la comuna en relación con las vías colectoras y de servicio con sus respectivos anchos mínimos, líneas de edificación y franjas sujetas a expropiación; como, asimismo, los anchos de las vías expresas y troncales si éstas hubieran sido definidas en la planificación regional o intercomunal en su caso.
 - c) Zonificación o definición de subzonas en que se dividirá la comuna, en base a algunas de las siguientes normas urbanísticas: usos de suelo, sistemas de agrupamiento de las edificaciones, coeficientes de constructibilidad, coeficientes de ocupación de suelo o de los pisos superiores, alturas máximas de edificación, adosamientos, distanciamientos mínimos a los medianeros, antejardines, ochavos y rasantes; superficie de subdivisión predial mínima; densidades máximas, alturas de cierros, exigencias de estacionamientos según destino de las edificaciones; áreas de riesgo o de protección, señalando

las condiciones o prevenciones que se deberán cumplir en cada caso, conforme a los artículos 2.1.17. y 2.1.18.

- d) Zonas o inmuebles de conservación histórica, Zonas Típicas y Monumentos Nacionales con sus respectivas reglas urbanísticas especiales.
 - e) Exigencias de plantaciones y obras de ornato en las áreas afectas a declaración de utilidad pública.” (OGUC, Artículo 2.1.10N°3).
- IV) Los Planos: que expresen gráficamente los contenidos de la Ordenanza Local, debiendo dar cuenta de los límites de los espacios públicos y áreas afectas a utilidad pública (OGUC, Artículo 2.1.10N°3).

3.1.5) Características de la Planificación a nivel “comunal”.

Nivel de Acción de Planificación Urbana	Planificación Urbana Regional
Acto Administrativo o IPT	PRC
Normas urbanísticas que lo regulan	Título II, capítulo I, párrafo 4º LGUC, Arts. 41 y siguientes Título II, capítulo 1, Arts. 2.1.10 y siguientes OGUC.
Tipo de Acto Administrativo	Decreto Alcaldicio
Quien lo elabora	Municipio
Quien lo aprueba	Concejo
Quien lo promulga	Alcalde
Toma de razón	No.
Documentos que lo componen	1. Memoria explicativa 2. Estudio de factibilidad 3. Ordenanza 4. Planos
Hitos del procedimiento	Elaboración y publicación del Plan. Información a los vecinos sobre el plan. Realización audiencias públicas en barrios más afectados. Consulta opinión del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC). Exposición del proyecto en audiencias públicas Consulta a la comunidad y al COSOC dentro del proceso de aprobación. Formulación de observaciones por los interesados. Presentación del proyecto al Concejo. Aprobación Informe Técnico SEREMI MINVU Promulgación Publicación y Archivo.

3.1.6) Fases para la creación o modificación de un Plan Regulador Comunal.

Elaboración	Municipalidad
Estudios Requeridos	01.- Estudio de capacidad vial (10 años) 02.- Estudio equipamiento comunal 03.- Estudios que sustenten las áreas de protección ambiental o de riesgo 04.- Estudio de factibilidad de agua potable y alcantarillado 05.- Fundamentación para Inmuebles y Zonas de Conservación Histórica 06.- Evaluación Ambiental Estratégica
Proceso de aprobación	01.- Informar a los vecinos 02.- Primera Audiencia Pública 03.- Consulta Consejo Organizaciones de la Sociedad Civil 04.- Exposición del Proyecto (30 días mínimo) 05.- Segunda Audiencia Pública 06.- Observaciones por escrito 07.- Consulta Consejo Organizaciones de la Sociedad Civil 08.- Aprobación del SEA 09.- Aprobación Concejo Comunal 10.- Aprobación Seremi MINVU 11.1.- Comunas CON PRI: - Aprobado por Seremi MINVU: Decreto Alcaldicio. - Rechazado por Seremi MINVU: Se corrigen observaciones, y Promulga Intendente. 11.2.- Comunas SIN PRI: - Si es aprobado por Seremi MINVU: Gobierno Regional, Promulga Intendente - Si es rechazado por Seremi MINVU: Gobierno Regional, Promulga Intendente. 12.- Publicación en el Diario Oficial
Vigencia	Plazos fijados por la Municipalidad

1 Elaboración y Aprobación, (CCHC, 2016)

En resumen y como lo grafica la “Figura N°2” la gestión del territorio en Chile está sujeta a dos tipos de instrumentos normativos, aquellos que no contemplan un proceso de planificación, pero que inciden en el territorio promoviendo determinados usos y accesos a él, y aquellos que si contemplan un proceso de planificación sobre un diagnostico territorial, a partir del cual se generan zonificaciones en función de los objetivos de desarrollo definidos.

Este último tipo está a cargo exclusivamente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) mediante la LGUC operacionalizada en los respectivos planes reguladores. Como reflejo de la institucionalidad promotora de estos, la LGUC omite el concepto de planificación territorial y se refiere solo al concepto de Planificación Urbana, generando que los planes reguladores se traduzcan solo al ámbito urbano.

Figura N°2 Instrumentos con sus correspondientes procesos de Planificación.
2 Instrumentos normativos que inciden en el territorio (Marcelo Miranda, 2015)

3.2) Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

3.2.1) Sobre la participación ciudadana.

Para poder comprender el ethos de la participación ciudadana es necesario realizar una contextualización ya que la exposición de este concepto ha tomado fuerza luego de una Dictadura que no solo cambio el actuar del Estado de nuestro país, sino que modifico y determino la forma en cómo se manifiesta y participa la población, el espacio de interacción y aparición dejo de ser el Estado, pasando a ser el mercado⁹. Esto produce que esta temática se haya empezado a escuchar en la esfera política chilena hasta hace poco menos de veinte años (Haydée, 2008) habiendo unas cuantas experiencias a nivel nacional en donde se ha involucrado en cierto nivel a la sociedad civil (presupuestos participativos, programa Quiero Mi Barrio, pavimentos participativos, etc.).

Mientras que en América Latina ya se hacían aproximaciones a finales del siglo XX, como explica André con cambios que fueron a través de una serie de reformas o a la interna de cada país.

“...A partir de los años 80 (...) se inició un proceso de democratización que coincidió con la crisis de la deuda, la cual obligo a los países latinoamericanos a adoptar las políticas neoliberales del Consenso de Washington (...) significando importantes reformas o cambios constitucionales, institucionales y administrativos.” (Deubel A.-N., 2013)

En tanto en Europa hace poco más de sesenta años se viene discutiendo y tratando con más relevancia la participación ciudadana, habiendo múltiples experiencias analizadas en el siglo XXI, teniendo como fin el de “profundizar sus niveles de democracia, aplicando estrategias de incorporación de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas y en el proceso de formulación de políticas.” (Duhart y Monckeberg, 2003).

Al investigar el análisis de estas experiencias se rescatan conceptos tales como el de participación ciudadana, gobernanza, el modo de entender y ejecutar políticas públicas, la relación que existe entre el Estado y la ciudadanía, etc.; permitiendo que se dote de contenido una temática que viene a cambiar y/o complementar el sistema democrático bajo un contexto específico, en Chile, el neoliberal.

⁹ “Es el Mercado donde la gente ha de buscar reconocimiento, protección e integración” (SEGPRES 2001)

Es por lo anterior, que en esta investigación es/será fundamental el poder reconstruir y/o complementar un concepto que ha llegado a ser banalizado. Al ser tan amplia la gama de autores y definiciones se corre el riesgo de convertirla en un “cajón de sastre” (Huntington, 1976), aunque siempre considerando que en el presente puede jugar un rol imprescindible para el posicionamiento de la ciudadanía, del poder popular, tanto en la gestión de las diversas políticas públicas que intercedan en el territorio, como en la misma intervención de los actores involucrados en las esferas política.

3. 2.2) Definición de Participación Ciudadana.

Para introducirnos en la materia se considerarán autores que han trabajado sobre los distintos enfoques¹⁰ del análisis que se le puede hacer a las políticas públicas, en particular a la participación ciudadana. Complementario a esto, también se considerará la perspectiva académica y empírica, lo que la institucionalidad chilena ofrece, y como ejercicio de autoridad.

Resulta preciso mencionar que tal concepto, el de participación ciudadana habitualmente se le hace referencia como una “intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales” (Baño, 1997), lo cual ya nos da una aproximación a una característica de estas instancias, la que dice relación con la existencia de una diversidad de actores con intereses específicos.

Desde la perspectiva del Estado chileno, la participación ciudadana es entendida como “la acción a través de la cual la ciudadanía, tanto organizada como de forma individual, se hace parte de los procesos de toma de decisiones sobre cuestiones que la afectan” (SUBDERE, 2006) o como se refiere MIDEPLAN “como dialogo que se produce entre el gobierno y los ciudadanos” (MIDEPLAN, 2007). De lo anterior se desprende que debe existir una relación entre la sociedad civil y el Estado, segunda característica a considerar.

Es preciso mencionar entonces que esta relación se desarrollará en distintas condiciones ya sea por la capacidad de la institucionalidad existente, que será otorgada por la normativa establecida y que con ello también afectara a la capacidad de gobernanza y el tipo de gobernabilidad que se pueda ejercer en cada territorio, y no menor aún, generará condicionantes para el desenvolvimiento de las capacidades de la sociedad civil, capacidades como la de generar redes (vínculos) y propuestas. Todo lo

¹⁰Enfoques racionalistas-positivistas y los enfoques interpretativos-argumentativos.

anterior podría determinar el resultado de lo que se logre obtener frente a una instancia de participación ciudadana.

Por lo mismo se debe entender que esta instancia existirá enmarcada en un contexto político o más específicamente bajo cierta institucionalidad que definirá los límites y la capacidad de ejercicio de los distintos actores. Es en este marco funcional se verá que tan estrecha son las relaciones que existe entre las políticas públicas y la inclusión directa o indirecta de la ciudadanía, del poder de las personas o lo más parecido a una toma de decisiones.

A nivel local se ha comprobado que la participación ciudadana toma más relevancia (Vera & Cruz, 2011), a través de un enfoque empírico se ha llegado a reconocer la responsabilidad que compete a los órganos de poder local, debidamente legitimados, a posicionar la importancia de la democracia local y el debate público que la sustenta, como campo de experimentación de los procesos de innovación territorial. Por lo mismo autores como Font plantean que “La participación se ha convertido en uno de los principales catalizadores de las políticas públicas en los diferentes ámbitos de poder donde se lleva a cabo, y particularmente a escala local” (Font, 2001). Lo que presupone una “distribución de poder entre todos los integrantes de la comunidad” (Pintaudi, 2005) generando espacios democratizadores en la sociedad.

Desde luego se debe recalcar la importancia de la voluntad política que los gobiernos locales deban tener, por lo mismo, esta inspirara el ejercicio de poder a escala municipal y se convierte en el factor determinante del avance o retroceso que pueden revertir las políticas públicas adoptadas en aspectos muy sensibles de la vida local, lo que justifica la conveniencia de profundizar, desde la Geografía, en particularidades del sistema administrativo por cuanto permite conocer mejor la incidencia de la participación en “la propia esencia del espacio, en su naturaleza intrínseca” (Maiques, 2008)

Otra característica a considerar y, la cual da pie para entenderla desde una perspectiva ligada a los derechos humanos, es que la participación ciudadana va de la mano con una visión de desarrollo centrada en la ampliación de las capacidades de la gente, no así centrada en la producción de bienes. En este marco entonces, la participación ciudadana en los asuntos públicos y de gestión de su territorio deja la posibilidad de definir políticas centradas y para hacer más efectiva la gestión de sus recursos a favor del desarrollo humano (PNUD¹¹, 2004), lo cual esto último permite

¹¹Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

precisar sobre la funcionalidad de los espacios locales en relación a las oportunidades y potencialidades que han de aprovechar tanto las personas como los actores institucionales públicos y privados que intervienen en la gestión de dichosterritorios.

Hay que precisar como ultima característica que la participación es un hecho que no nace en forma natural, es más bien una conquista y un construcción política y cultural que “toma consistencia cuando logra expresar la construcción de alianzas estratégicas sostenibles en lo político, económico y social” (Revesz, 2005)

3.2.3) Relación entre ordenación del territorio y participación ciudadana.

Gómez Orea plantea que la participación de la ciudadanía sirve para la elaboración del análisis del territorio, donde se debe “conversar con la población de manera más o menos informal para conocer cómo percibe la situación real, los problemas y las oportunidades, su disposición al cambio, su capacidad para llevarlo a cabo, etc.” (Orea G, 1994). Si bien se puede estar de acuerdo o en desacuerdo, no deja de ser una aproximación al rol que los distintos actores deberán asumir, aunque falta considerar otros factores.

Igualmente hay que precisar que el “Ordenamiento Territorial” implica considerar factores y tendencias que orientan la dinámica de los procesos sociales y económicos para adecuarlos a los objetivos pretendidos en cada territorio. Por lo mismo la toma de decisiones, así como la forma de elaborar y evaluar tienen que estar basadas en la búsqueda de coherencia necesaria entre una correcta interpretación de los procesos mencionados y la calidad socio-espacial del impacto. Aquí se debe colocar especial atención, a las dinámicas que se desenvuelven en el plano económico y social porque si el impacto de la decisión tomada llega a ser negativo será por falta de coherencia entre lo que se necesita y lo que sepide.

Lo anterior involucra y exige la existencia de un marco funcional y estratégico, para abordar cambios territoriales, que son generados por situaciones específicas y que operando de forma integrada en los procesos de territorialización del debate público obliga a abordar la interpretación de los cambios territoriales.

Fernando (Manero, 2010) visibiliza cuatro situaciones que pueden generar un marco funcional y estratégico la cuales son, por un lado la redistribución de las relaciones de poder en el seno de las Administraciones Publicas y en la red de vínculos y que conlleva a la “Fragmentación de los agentes públicos dedicados a las actividades de gobierno y gestión pública”(VALLS, 2002) lo cual va afín con las nuevas premisas en las

formas de gestión que implica la búsqueda de opciones basadas en la voluntad de acuerdo, en el riesgo compartido y en la aparición de posturas favorables a la transparencia de las decisiones, esto a su vez posiciona la noción de gobernanza como valor agregado a la ordenación del territorio, ya que ella significa “la gestión imparcial, transparente de los asuntos públicos a través de un sistema de reglas aceptadas como autoridad legítima, con el fin de promover y valorizar los valores de la sociedad con el respaldo de los individuos y los grupos”¹².

Otra situación que se debe destacar es la existencia de conflictos en torno a la ordenación y gestión del territorio, lo cual se expresa a través de una posición de reivindicar la calidad ambiental y proteger y dar una correcta valorización de los bienes patrimoniales. Esto genera la posibilidad de convertir a la ordenación del territorio en una cuestión abierta al debate o “enfrentamientos” (Subra, 2008).

Como tercera situación se considera importantes los vínculos que construye una ciudadanía activa, organizada y consciente de los problemas que afectan al entorno de vida y actividad, que es generada por una “tendencia” en las sociedades actuales a asumir conscientemente como propios los desafíos a que se enfrenta la sociedad y que acaban sentando las bases de un compromiso permanente. Y por último la creciente relevancia a los principios de rigor, eficiencia y control a los que se trata de impregnar el sentido de las directrices aplicadas a la intervención pública con dimensión territorializada.

Entonces se deberá entender que las situaciones recientemente expuestas podrían llevar a generar una mejor interpretación de los cambios que necesite el territorio, propiciando la participación ciudadana y el debate público en la importancia de una coherente planificación del territorio con lo que los distintos actores involucrados.

3.2.4) Gobernabilidad y Gobernanza

La interrelación que existe entre estos dos conceptos se refiere a la capacidad de gobierno y de la ciudadanía para hacer frente a las tareas del desarrollo humano ya que esta llevará a generar las condiciones necesarias para que las personas tengan mayores libertades y oportunidades, sin embargo, si se analizan es primordial entenderlos y aplicarlos por dos líneas distintas.

¹² Esta definición fue planteada en 1991 por Robert Charlick, experto de la “United States Agency for International Developmenty” responsable del proyecto Gevornance working paper. Citado por A.OSMON (1998)

Gobernabilidad es un concepto que viene de la ciencia política y que pretende explicar el balance de poder en la estructura del Estado, más específicamente entre el poder Ejecutivo versus el poder Legislativo, y la posible amenaza que le monopolio de este poder pudiera causar a la estabilidad u orden social, por lo mismo el gobierno dispone de una efectividad y legitimidad mínima. Bajo este contexto se presupone la división entre gobernantes y gobernados, y las normas de delegación de ejercicio de poder. Sin embargo, en los últimos 20 años el concepto se amplía, dado la posibilidad de generar los cambios en la forma y calidad de vida de las personas.

De acuerdo con Boeninger (1998)“la gobernabilidad es la capacidad de una sociedad de gobernarse a sí misma, de lograr condiciones de estabilidad política, progreso económico y paz social.” La forma en que interactúan estas tres categorías depende del comportamiento de las personas en cada periodo histórico, tanto en su carácter de individuos como en su calidad de actores colectivos, identificados con la comunidad, sectores, clases y organizaciones.

El concepto de gobernanza tiene varios orígenes o perspectivas, por un lado, desde la ciencia política es utilizada para hacer referencia a un nuevo estilo de gobierno, es una forma de gobernar basada en la cooperación y la interacción del Estado y las redes de la sociedad, claramente distinta al modelo burocrático tradicional. Por otro lado, Mayntz (1997) plantea que deriva de la economía de los costos de transacción y la mirada puesta en las salvaguardas, la jerarquía como mecanismo de organización económica y la coordinación de los mercados como medios de garantizar el cumplimiento de los contratos.

Jean Leca citado por Bruno Reyes en un artículo que hace referencia a un Congreso Internacional de “Gobernabilidad y Gobernanza de los Territorios de América Latina”¹³ señala en forma concisa a la gobernanza como “la interacción de una pluralidad de actores “gobernantes” quienes no son todos estatales ni aun públicos.” (Leca, 1996) Lo cual da a entender un retraimiento del Estado, reubicado, desde una perspectiva liberal, con un rol de mediador. De manera general entonces, se designarán un conjunto de procedimientos institucionales, de las relaciones de poder y de los modos de gestión públicos o privados, formales e informales, que regulan la acción de los organismos

¹³Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local. (CIPCA- Cochabamba 19-21 Septiembre 2006)

políticos, en donde se ejercerá influencia por parte de los agentes económicos y sociales mediante procesos de negociación de decisión participativa.

Similarmente el enfoque de desarrollo planteado por el PNUD entiende gobernanza como instituciones y reglas que fijan los límites y los incentivos para la constitución y funcionamiento de redes interdependientes de actores gubernamentales, del sector privado y la sociedad civil. Se plantean dos dimensiones (i) una dimensión estructural que hace referencia a los arreglos institucionales existentes en una sociedad; y (ii) una dimensión dinámica o de procesos que se refieren a las acciones de los actores que pueden afectar a la otra dimensión. “Desde la perspectiva analítica implica un marco conceptual para captar los arreglos institucionales de la sociedad y la gestión de estos por los actores relevantes; desde la perspectiva normativa, gobernanza comprende liderazgo “moral” de los actores para mejorar las estructuras institucionales existentes en aras de mejorar la capacidad de solución de los problemas de acción colectiva.” (Hans Blomeier,2004).

3.2.5) Legitimidad, inquietud justificada.

La relación entre Estado y participación ciudadana en América Latina es, sin duda, parte de un relato importante para entender “la evolución de las instituciones políticas en la búsqueda simultánea tanto de una nueva legitimidad, como para también articular políticas, sociales en particular, que sean a la vez universalistas, eficaces, eficientes y democráticas.” (Deubel, 2013).

En un contexto en donde la legitimidad es debatida, tanto por las reformas constitucionales o prácticas políticas, como de igual manera es cuestionada por la exclusión social, cultural, étnica y política en ciertas formas de actuar por parte del Estado, prácticas de clientelismo, nepotismo, o corrupción. Bregué (2014) plantea que existen causas de fondo que explican un “colapso” de las políticas públicas que van más allá del diagnóstico en donde se culpe a “los políticos”, sino que es gracias a una situación estructural de desbordamiento¹⁴ generando políticas públicas impotentes y como motor de la creciente indignación de la ciudadanía.

¹⁴ “En el actual contexto líquido – afirmamos- tanto la política como las políticas se encuentran desbordadas y hacen agua por los cuatro costados. Intentar de desplegar las intervenciones públicas que nos habían dotado solidez durante el pasado siglo, hoy por hoy, como intentar contener el agua con las manos desnudas. Una misión imposible.”

Es en este contexto que entonces es necesario hablar de “Legitimidad democrática”, que como plantea J.Habermas “descansa en el acuerdo intersubjetivo que los ciudadanos son susceptibles de alcanzar en sus discusiones en el espacio público y gracias a los procedimientos del Estado de derecho democrático” (Blondiaux&Sintomer, 2004).

Por definición “Las políticas públicas son las acciones de la política, como tales, aspiran a transformar intencionalmente la realidad” (Bregué, 2014). Por lo que no es ilógico pensar que se pueden crear escenarios de crisis de legitimidad del sistema político – administrativo (M. Hajer, 2003) que afecta a las mismas políticas públicas dado sus componentes tanto a escala física como temporal, por un dominio de un discurso económico que coloniza la política y la obliga a jugar en un terreno que no es el suyo; o por la irreductible complejidad del mundo actual, reduciendo los problemas a un ámbito especializado capaz de abordarlos desde sus conocimientos sectoriales.

Para superar estos escenarios “hemos de asumir de los problemas y enfrentarlos desde procesos decisionales que combine la lógica deliberativa con el ejercicio de autoridad. (Bregué, 2014). La “Lógica deliberativa” servirá para intercambiar argumentos y establecer relaciones de confianza mutua (Barber, 2004) y como menciona Wagennar (2007), al aumentar la capacidad de gestionar la diversidad y las integraciones, la deliberación facilitaría el flujo de conocimiento y la coordinación necesaria para tomar decisiones en contextos de complejidad.

Pero también para poder legitimar esta lógica, podríamos situarnos en el método de la inteligencia decisional, o sea tener que dotar de inteligencia y no únicamente de eficiencia técnica a las mismas instancias en donde se toman las decisiones (políticas públicas).

Autores como Fisher y Forrester, 1993; Healey, 1997; Pollitt, 2003 plantean que la inteligencia se da en base del dialogo y del intercambio de ideas, lo que abre una posibilidad de poder de dotar de esta lógica a las políticas públicas. Habermas va más allá y menciona que “en realidad, para incorporar la complejidad en las políticas públicas hemos de poner en cuestión el paradigma ilustrado de la racionalidad tecnocrática e incorporar el debate sobre la eventual pertinencia de una racionalidad comunicativa donde el conocimiento deriva del diálogo y la interacción”.

Del punto en donde se debe asumir la complejidad de la realidad al aplicar políticas públicas, estas tendrían que ser integrales y flexibles, deberán de asumir la incertidumbre y han de reaccionar permanentemente frente a situaciones de constante dinamismo. Aquí es en donde debe ser tomada en cuenta la lógica deliberativa (entendida como una forma no reduccionista de generar respuestas creativas a través de la comunicación y el diálogo).

Bregué (2014) plantea que, “asumiendo la complejidad desde un enfoque basado en la racionalidad deliberativa, en donde es a través del diálogo con los múltiples actores involucrados, no se busca refugiarse en las certezas técnicas, sino que busca la interacción capaz de generar una respuesta colectivamente inteligente” lo cual marca precedente para dar respuesta a la situación actual de desbordamiento.

Por lo mismo la gobernanza deberá que ser pieza clave al momento de entender como gobernar sociedades complejas, o al momento de realizar un posterior ejercicio de autoridad en las distintas etapas de una política pública. Joan Subirats plantea que para él la gobernanza corresponde a “un proceso de construcción colectiva de capacidad de gobierno, y cuando digo colectiva incorporó también las instituciones (...) ósea, producir capacidad de gobierno ante la insuficiencia de los instrumentos institucionales tradicionales” (Rivera, 2016). Capacidad colectiva que corroboran autores como Castells, 1996; Rhodes, 1997; Pierre, 2000; Fischer, 2003 en donde se debería asumir “la imposibilidad de ejercer las tareas gubernamentales en solitario y proponiendo formas relacionales de gobernar”.

Como opción se ha llegado a plantear el concepto de Gobernanza Participativa¹⁵ en donde se propone una nueva manera de gobernar el territorio “basada en la articulación de redes de actores de distinta naturaleza” y en donde “los poderes públicos dejaban de ser los únicos con capacidad de decisión y ejecutores privilegiados” permitiendo que se incorporen otros actores en la elaboración de las políticas públicas.

Los conflictos no desaparecen, por lo mismo es que se debe asegurar que en el diseño de una política pública se incorporen espacios deliberativos como también momentos para ejercer la (legítima) autoridad pública. Y para ello Bregué (2014) plantea tres condiciones necesarias para que las políticas públicas no sean incapaces de superar “los bloqueos” que le impone la creciente complejidad del contexto que opera.

¹⁵ Repensar la participación ciudadana en el mundo local.

Primero se deben definir marcos de referencias (espacios y límites de la autoridad pública) en donde se deberá informar y respetar mutuamente. En segundo lugar, existe una doble obligación, escuchar (para nutrir las decisiones públicas) y responder (propuestas). Y en tercer lugar pasar de clientes a ciudadanos, planteando políticas públicas y no prestando servicios.

“..En definitiva, la deliberación debe servir articular las voces de la colectividad, mientras que el ejercicio de autoridad debe descartar las tentaciones clientelares de determinadas visiones gerenciales de la administración pública. La piedra roseta que equilibra el peso de la deliberación y de la autoridad recae en los ciudadanos. Nunca en su clientelización” (Bregué,2014).

Entonces para efectos de esta investigación se considerará que todo resultado que salga de un proceso de deliberación inclusivo y equitativo podrá ser fácilmente reconocido como legítimo, haciendo referencia a el siguiente enunciado, en donde “la norma es legítima solo si está fundada en razones públicas que resultan de un proceso de deliberación inclusivo y equitativo en el cual todos los ciudadanos pueden participar y están llamados a cooperar libremente” (Blondiaux&Sintomer, 2004).

3.2.6) Tipos de participación ciudadana

Con respecto a este tema se identifican cuatro tipos de participación ciudadana en la gestión pública, esto en base al cruce entre los objetivos de la participación en las acciones públicas y la modalidad de acceso que se le presenta a la ciudadanía. Estos niveles se distinguen en base al grado de involucramiento o, mejor dicho, al grado de influencia que poseen los ciudadanos sobre las políticas o medidas a desarrollar. (Mujica,2005)

A continuación, se explicará cada una de estas formas de participación en términos de sus características centrales y las implicancias que estas poseen¹⁶.

3.2.6.1) Participación instrumental:

Corresponde al nivel más básico de participación, de hecho, existe una discusión acerca de si considerar o no a este nivel como participación ciudadana, ya que se basa principalmente en la entrega de información por parte del Estado a la ciudadanía,

¹⁶ En base a Mujica, 2005; Sgrinholi, 2004; Aedo, 2004; Garcés, 1999; SEGPRES, 2001; MIDEPLAN, 2007

desarrollándose con esto una relación de carácter unidireccional, no estableciéndose verdaderos mecanismos de integración o injerencia social de la población en la acción o propuesta estatal.

Hay que destacar que la información es la condición básica para poder establecer cualquier mecanismo de inclusión ciudadana, por lo que su ejecución cumple un rol esencial en la relación ciudadanía/Estado. Ante esto la autoridad pública debe velar por garantizar un nivel informacional adecuado, llevando procesos pertinentes de difusión, en el momento oportuno y de la forma más accesible posible; esto ya que “la información de lo que se pretende es la primera acción que se espera de una administración que aspire a la participación ciudadana.” (Sgrinholi, 2004) como el caso de la chilena. La característica principal de este nivel de participación es que el grado de influencia social es mínimo, y que su ejercicio no produce cambios en la oferta estatal expuesta (Aedo, 2004); en general el motivo de estas acciones es dar a conocer y facilitar el acceso y uso de los programas sociales, en especial de satisfacción de necesidades básicas; “en este tipo de participación el sujeto actúa fundamentalmente como usuario-cliente, y en cuanto tal no buscara incidir en la gestión pública en tanto tenga los resultados deseados” (SEGPRES, 2001)

3.2.6.2) Participación Consultiva:

En base a lo expuesto en los párrafos anteriores, este se podría catalogar como el verdadero primer nivel de participación ciudadana, ya que se establece una relación bidireccional entre el Estado y la ciudadanía, pero siempre determinada en sus límites e influencias por el aparato público, ya que se abren espacios de conversación, opinión y consulta para la población directamente relacionada al proyecto, pero tanto los temas, como el nivel de influencia e incorporación de dichas observaciones y la forma de incidir sobre la política o propuesta planteada, se encuentran determinados previamente por el Estado.

“Aquí se interceptan la participación que permite ejercitar los propios derechos y simultáneamente utilizar la oferta existente, velando por el adecuado cumplimiento de los objetivos y las reglas de juego preexistentes. Un prerrequisito a esta modalidad de participación es el acceso a la información por parte del usuario” (SEGPRES, 2001)

Una de sus principales características es que efectivamente existe una interacción activa entre el Estado y la sociedad civil, y que las distintas acciones se dan en un contexto de respeto de las identidades locales, lo que contribuye, favorece y trabaja el capital social de la comunidad intervenida. (Serrano, 1998)

3.2.6.3) Participación Decisoria:

“Este tipo de participación ciudadana se orienta fundamentalmente a garantizar que las decisiones tomadas en la administración pública no se realicen en función de sus propios intereses sino de los intereses generales definidos políticamente. En este sentido, este tipo de participación más cercana a la participación política que con objetivos meramente administrativos” (Mujica, 2005)

Acá la población participante forma parte del proceso de decisiones y/o control social, la cual puede referirse a la discusión de una temática puntual o extenderse a amplios aspectos o acciones de la estrategia de acción estatal en cuestión (SUBDERE, 2006). Este involucramiento de la población se relaciona con el proceso de fortalecimiento de la democracia al transformarse los ciudadanos en parte activa del proceso de conducción del quehacer estatal, al “lograr proponerle temáticas y posturas al Estado, influir directamente en la toma de decisiones e incrementar su capacidad de negociación e interlocución con el sector público. En este cuadrante, el sujeto que participa se piensa a sí mismo como coproductor y también velador en la relación a la toma de decisiones de la administración pública.” (SEGPRES, 2001)

La participación decisoria tiene carácter vinculante, ya que las distintas partes en cuestión, la sociedad civil y el Estado, establecen una relación bidireccional enfocada a la búsqueda de una postura o solución de carácter común, donde la ciudadanía tiene reales posibilidades de influir, y donde el Estado se compromete a respetar e incorporar los acuerdos adoptados (Aedo, 2004)

3.2.6.4) Participación Ejecutora:

Este tipo de participación menos común en las estrategias y gestiones de participación ciudadana que lleva a cabo el Estado Chileno, de hecho, es hasta menos abordada por bibliografía estudiada, esto en comparación al resto de las modalidades recién descritas.

Se trata de un tipo de participación menos formas y estructurada que las anteriores, que se desarrolla en las distintas fases de elaboración, planteamiento, ejecución y evaluación de los proyectos y políticas públicas y que busca disminuir la burocracia estructurante del aparataje público.

“La participación de tipo ejecutora y administradora combina la participación asociada a la toma de decisiones en la gestión pública y la satisfacción de necesidades básicas.

Esta modalidad considera los beneficiarios como gestores de programas públicos para dar respuesta a problemas que los afectan. Supone también que exista liderazgo social e información para actuar como interlocutor de las agencias estatales” (SEGPRES, 2001)

Uno de los objetivos centrales de este tipo de participación es lograr una mejor gestión pública tanto en relación a su eficiencia como a su eficacia, puntos que se ven amenazados, por el exceso de formalismo burocrático del accionar público, como por la centralidad en la toma de decisiones, tanto a nivel local como regional; esto ya que “desde esta perspectiva se proponen acciones de perfeccionamiento de la descentralización en la toma de decisiones regional y local, simplificando los tramites, mediciones de productividad, mejoramiento comunicacional, mejoramiento de los servicios públicos, mejoramiento de los recursos humanos, cumplimiento de parámetros de eficiencia, cobertura y calidad” (Mujica,2005). Hay que destacar que cada uno de estos niveles o modalidades recién expuestos suponen de condiciones especiales para su correcta y factible implementación (Serrano, 1998).

CAPÍTULO IV: ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS

4.1) Aproximación al caso deValparaíso

Valparaíso es una de las primeras ciudades de Chile en establecerse como punto estratégico y polo económico para el país, y por ello es una ciudad que ha buscado constantemente la forma de convivir entre sus habitantes y la actividad productiva, aquella que implica en el año 2018 ser uno de los territorios con más densidad poblacional en Chile y con una salida estratégica al mar que por décadas ha sido utilizada como puerto. Por ello esta “Ciudad Puerto” ha levantado sus cimientos y su identidad en torno a lo que geográficamente ofrece el territorio, los mismos cerros se han ido poblando desde los “Loteos Fundacionales” a través de luchas históricas que provocan el desplazamiento de sus habitantes del centro urbano junto con la adaptación de las condiciones morfológicas que ofrece la zona, factor no menor y que sin duda marca en la identidad del Porteño.

Acuñar la siguiente frase es significativo para entender lo anteriormente mencionada, en donde “El individuo está en el territorio y el territorio está en el individuo”. Este principio aristotélico del comportamiento Hologrametrico (Morin, 2009) es un claro ejemplo de lo que se intenta exponer ya que se puede ver el todo en las partes y estas en todos, por ejemplo, la vista que se tiene desde las distintas partes de territorio, desde los mismos asentamientos conforman un factor importante en el comportamiento delhabitante.

En este mismo desplazamiento, a lo largo de los años se ha desarrollado fuertemente, a tal punto que los asentamientos han llegado a pasar las partes altas de la mayoría de los cerros que integran Valparaíso y su zona urbana ya no se compara a como era antes, ya que hoy contempla 16.396 km². Hoy lo que se conocen como “Zona de Conservación Histórica de los Loteos Fundacionales”, además de los cerros Placeres y Esperanza ya no son los límites naturales del sector reconocido como anfiteatro de la ciudad, el avance de los nuevos asentamientos ha sido significativo y constituye un elemento primordial a considerar para cautelar un crecimiento armónico de la ciudad y como factor determinante en una buena calidad de vida.

En una de las convocatorias para la discusión de la Planificación Participativa, tema en el cual se desenvuelve esta investigación, organizada por la I. Municipalidad de Valparaíso escuché decir a una vecina de Valparaíso que “cada cerro es un Valparaíso distinto”, lo que me dio a entender de que cada uno tiene una forma de convivir, una

forma de relacionarse hasta una forma de desplazarse distinta a la de los otros cerros. No es menor entender que lo que hace a Valparaíso ser Valparaíso es su diversidad, algunos dicen que es gracias a su Puerto, otros dicen que es por ser una ciudad con muchas universidades (UCV 1924, UTFSM 1929, UCH 1928, UV 1981, UPLA 1985); y lo que sostendré en esta investigación es que es por el territorio y sumorfología.

Valparaíso solía tener industrias diversas, grandes almacenes y una riqueza económica que en gran parte era solventada por la actividad portuaria en conjunto con la compañía de ferrocarriles y las caletas pesqueras, junto a ello organizaciones sindicales parecían tener una relevancia y mayor incidencia en el territorio, así muchos cerros fueron poblándose de gente que trabajaba y vivía para la ciudad. Luego con la dictadura muchas de estas industrias quebraron o se desplazaron hacia Santiago, las organizaciones sindicales se disolvieron y las condiciones de precarización empezaron a aumentar en Valparaíso, la calidad y cantidad de empleos bajaron, la accesibilidad a beneficiososervicios ya no eran los mismos y por lo mismo las conductas del habitante fueron cambiando y obligándolo a desplazarse.

4.2) Sobre el Plan Regulador Comunal de Valparaíso.

Las normas vigentes antes de la propuesta de modificar parcialmente el PRC ya efectuaban 34 años¹⁷, que ha tenido una serie de modificaciones seccionales, desde esa fecha hasta el 2015. En una de las entrevistas realizadas para esta investigación Oscar Montiel dirigente vecinal JV N°1, del Cerro Esperanza me comenta que desde el 2005 ya había organizaciones en distintos cerros de la ciudad preocupándose por las condiciones a las cual se estaba exponiendo a Valparaíso, enfatizando en la inquietud por la manera en la que se quería hacer crecer la ciudad, el precario y descontrolado desarrollourbano.

“..En definitiva el Cerro Esperanza en cierta forma desde el año 2005 que hay vecinos que se dedicaron y dedicaron también mucho tiempo y muchos años a esta lucha en contra de las inmobiliarias grandes, esto de querer hacer crecer la ciudad, pero de manera desproporcionalmente. Hubo en esa oportunidad, hubieron vecinos acá en Cerro Esperanza que seprotegeron”

¹⁷(D.S. MINVU N° 26 DEL 08 de Febrero de 1984 / D.O. del 17 de Abril de 1984)

Desde los mismos habitantes nace la inquietud de organizarse, de defender sus intereses comunes, las comunidades que se generan en cada territorio demuestran preocupación por estas mismas y su territorio, exigiendo y participando, pero esto ha tomado un nuevo aire luego del incendio que azotó a esta ciudad en agosto del 2014, en donde se podría decir que se marca un precedente, no podía ser más notorio el deterioro y abandono de ciertos sectores de la ciudad, la precarización de los servicios básicos, de las áreas comunes deterioradas que ya no podía dejar de ser ignoradas, muchos cerros volvieron a utilizar como medio efectivo la organización comunitaria, no quedaba más que volver a mirarse y confiar en el que estaba en frente, recogiendo escombros, reconstruyendo o haciendo la más sencilla de las tareas.

Como consecuencia permitió que las vecinas y vecinos se tuvieran que organizar, algunas organizaciones tuvieron que llevar un rol imprescindible para el bien de los habitantes de los cerros afectados, como también otras se reactivaron o se iniciaron bajo la poca capacidad del actuar del gobierno local. Es por lo mismo que desde entonces en Valparaíso se han visibilizado y se ha hecho escuchar una diversidad de organizaciones, que son un fiel reflejo de lo que son sus cerros.

El 23 de Agosto del año 2016 asume un nuevo gobierno municipal, el cual lleva como seudónimo “Alcaldía Municipal” llegando con el respaldo de un amplio movimiento “conformado por organizaciones civiles locales que proponían un cambio radical en la forma en que se gestionaba el municipio (...) Arquitectos, artistas, empresarios, pescadores, profesores, dueños y dueñas de casa y otros tantos profesionales de distintos rubros, además de sindicalistas y dirigentes sociales y vecinales, se empezaron a reunir, a discutir y encontrar puntos en común.” (Figueroa, 2018). Lo anterior hace referencia a los diversos grupos y lo transversal de los actores que en un inicio se involucraron en la idea de aunar fuerzas y pensar en hacer las cosas de una forma distinta a la que por años se venían haciendo en la ciudad, “retomar para los ciudadanos el control de la ciudad”.¹⁸

Bajo este contexto y con la promesa de involucrar a la ciudadanía en la dirección en la cual se pretende orientar la ciudad nace la propuesta de modificar la norma que sirve para normar el tipo de uso de suelo, las alturas y las condiciones de edificación que se permiten o prohíben para el área urbana (Figueroa, 2018).

¹⁸Daniel Morales, actual concejal de Valparaíso en entrevista al diario La Tercera.

Durante¹⁹ la elaboración del estudio para la modificación del PRC, se decidió solicitar la aplicación del artículo 117° de la LGUC, con la finalidad de resguardar la posibilidad de aumento de ingresos de permisos para proyectos de edificación en altura, cuyo impacto estaba siendo evaluado y analizado. Es así como se procedió a postergar los permisos de edificación sobre 12 metros de altura.

El proceso administrativo para la paralización de las construcciones en los polígonos a modificar se describe a continuación:

- Oficio Ordinario AV N° 196 (22.06.2017). Solicita postergación de permisos de edificación para edificaciones sobre 12 metros de altura.
- Oficio Ordinario N°1973 SEREMI MINVU (13.07.2017). Aprueba solicitud.
- Decreto Alcaldicio N°1917. Posterga permisos de edificación publicado en Diario Oficial con fecha 27 de Julio de 2017 (entrada en vigencia).
- Resolución N°1917. Prórroga postergación de permisos de edificación publicado en Diario Oficial con fecha 26 de Octubre de 2017.

4. 3) Identificación de actores que se desenvuelve en el territorio.

Para efectos de esta investigación se identifican a todos los posibles actores que transitan por el territorio, en este caso los identificare como:

- Actores Privados Que pueden venir del exterior del territorio como del interior de este mismo.
- Actores Públicos: Instituciones Públicas que intervienen desconcentradamente o descentralizadas.
- Habitantes: (No Institucionales) Vale decir cualquier organización territorial que se interese por las decisiones tomadas en torno a la intervención del territorio.

4.4) Participación Ciudadana en la modificación parcial del Plan Regulador Comunal de Valparaíso.

A continuación, se expondrán los dos procesos de participación que involucran la modificación parcial del PRC de Valparaíso:

4.4.1) Sobre el Proceso Consultivo

De acuerdo a lo indicado en el artículo 2.1.11 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones se debe realizar un “proceso de consultas” en base a un

¹⁹26 de Julio del 2017

programa de actividades propuesto por la Municipalidad correspondiente, quien a través de la Secretaria Comunal de Planificación (SECPLA) y del Departamento de Asesoría Urbana llevaran el trabajo adelante.

A continuación, se expondrá el programa de actividades realizado por la Ilustre Municipalidad de Valparaíso para la Modificación Parcial del Plan Regulador Comunal.

Audiencia PúblicaN°1

- Fecha y Hora: JUEVES 22 DE MARZO DE 2018 A LAS 16:00 Hrs.
- Lugar: Salón de Honor, Edificio Consistorial I. Municipalidad de Valparaíso. Condell 1490, 2° piso.
- Descripción: Exponen funcionarios municipales la propuesta para la modificación parcial en donde se propone declarar nuevos Inmuebles y Zonas de Conservación Histórica, además de precisar normas referidas a las condiciones de subdivisión y edificación para la totalidad de área de estudio, que abarca una superficie aproximada de 1200 Hás., en las partes altas de Valparaíso.

Periodo de exposición al público.

- Fecha y Hora: Entre los días 26 DE MARZO AL 25 DE ABRIL DE 2018 (Ambas fechas inclusive)
- Lugar: Hall del Departamento de Asesoría Urbana de la Ilustre Municipalidad de Valparaíso, Avenida Argentina 864, tercer piso. Edificio Consistorial I. Municipalidad de Valparaíso, Condell1490.

Contenido de la exposición: Antecedentes técnicos del proyecto de Modificación al Plan Regulador Comunal, correspondiente a la Memoria Explicativa (y sus anexos), Ordenanza Local y Planos por un plazo de 30 días corridos, periodo durante el cual, estos documentos podrán ser adquiridos por los interesados a su costa.

Se comunica, además, que la información referida a las principales características del instrumento, acompañada de la Memoria Explicativa, estará a disposición para su retiro en el Departamento de Asesoría Urbana de la Ilustre Municipalidad de Valparaíso y Sitio Web Municipal www.municipalidaddevalparaiso.cl

Audiencia PúblicaN°2

- Fecha y Hora: JUEVES 26 DE ABRIL DE 2018 A LAS 16:00 Hrs.
- Lugar: Salón de Honor, Edificio Consistorial I. Municipalidad de Valparaíso. Condell 1490, 2° piso.
- Descripción: Se procede a explicar el contenido de la exposición realizada y proponen aclarar dudas a los que proponían interrogantes del periodo que venía. Se manifestaba inquietud por la decisión que podría llegar a tomar el consejo comunal y la SEREMI MINVU sobre el informe técnico.

Periodo para efectuar observaciones fundadas.

Los interesados podrán formular por escrito las observaciones fundadas, dirigidas al presidente del Concejo Comunal, en el plazo y lugar indicado.

- Entre los días 27 DE ABRIL AL 11 DE MAYO DE 2018 (Ambas fechas inclusive)
- Lugar y horario: Oficina de Partes Secretaria Municipal, Salvador Donoso 1492, 2° piso, en horario de atención al público.

4.4.2) Sobre la Planificación Integral Participativa

Planificación Integral hace referencia a pensar en el futuro desde una mirada multidisciplinaria, como me menciona Paula Carrasco²⁰ “significa que vamos a dejar de imaginar los instrumentos como si fueran instrumentos de planificación por separado, sino que uno es una carta de navegación y el otro es la normativa, entonces esa normativa no puede estar dissociada de la carta de navegación que impulsa esta administración, la alcaldía ciudadana, además de recoger las demandas y las propuestas de los vecinos y por supuesto esa misma carta de navegación que para nosotros es el PLADECO y la normativa tienen que conversar todo el rato, entonces por eso nosotros hablamos de planificación integrada y planificación participativa.”

Antes de las fechas expuestas anteriormente y en paralelo a la postergación de los permisos de edificación sobre 12 de metros de altura se realiza un proceso denominado “Planificación Integral Participativa” que se constituye como proyecto de la “Alcaldía Ciudadana”, el cual constan de 10 jornadas para la discusión y la construcción de una imagen-objetivo del territorio basada en tres preguntas:

²⁰Representante del Equipo de Participación SECPLA.

- ¿Qué amamos del territorio? Buscar que elementos unen al habitante con su entorno.
- ¿Cómo imaginamos el territorio hacia el futuro? Que esperamos y se quiere para el territorio.
- ¿Qué iniciativas se pueden hacer en el territorio? Permitirá saber al instrumento municipal por donde transitar, que propuestas nacen desde la sociedad civil.

La instancia propuesta por la I. Municipalidad de Valparaíso a través de la Secretaría Comunal de Planificación en conjunto con la Dirección de Desarrollo Comunal consiste en generar un diálogo con la ciudadanía, el habitante de los diversos sectores del territorio.

Se decidió abordar como decisión política que lo fundamental es donde la participación del habitante sea la que determine la construcción de la vida, sin embargo, la administración municipal propone trabajar con 7 ejes que pretenden poner en discusión, como menciona Paula Carrasco se va con la perspectiva de que el “Instrumento institucional” este “a disposición de las necesidades de esa comunidad y por lo tanto lo que tiene que hacer ese instrumento municipal es buscar las estrategias y las respuestas técnicas para llevar a cabo esa visión, esa propuesta, ese proyecto y que, por supuesto tiene que dialogar, por supuesto con la que esta administración en particular también tiene.”²¹ Pretenden llevar una participación ciudadana “profunda, vinculante que deja de ser una participación como solo propositiva, sino que además de proponer es activa y que logra hacer síntesis junto al instrumento municipal que se pone a disposición”²²

Los 7 ejes ordenadores propuestos por la “Alcaldía Ciudadana” vienen en parte por una serie de diagnósticos realizados por la misma Municipalidad en periodos anteriores y de un proceso fallido el año 2013 al externalizar el servicio para la creación de una propuesta de un nuevo PRC con Consultora “FOCO”, pero incorporando una propuesta²³ de visión del territorio.

²¹ Paula Carrasco, entrevista realizada a “Actores Institucionales” (Página 10) Revisar anexos.

²² Paula Carrasco, entrevista realizada a “Actores Institucionales” (Página 11) Revisar anexos.

²³ Tania Madariaga, Directora de la SECPLA en la jornada participativa en Villa Berlín. “...Una ciudad justa y sostenible donde podamos poner énfasis en los derechos comunes, en aquello que nos une, en aquello que nos reúne cuando estamos juntos y juntas”

Figura N°3 Ejes ordenadores de la Administración Municipal

Democratización de Gobierno Local
Superación de la Pobreza y Desigualdad
Derechos Comunes
Desarrollo Económico Local
Territorio Integrado y desconcentrado
Construcción desde la Memoria
Adaptación al cambio climático.

Ejes que además van de la mano con el discurso que plantea la SECPLA, en donde se plantea una idea preconcebida de Valparaíso en donde expresan que “tenemos una idea de cuáles son los procesos que hay que defender (...) La gente, los vecinos, el habitante, la democratización, las áreas verdes en el caso de Valparaíso, los espacios públicos, la recuperación de los espacios públicos para la comunidad, etcétera. Una serie de ideas y fuerzas que tienen que ver con la idea de nuestro proyecto”²⁴

En base al estudio del diagnóstico y el programa Alcaldicio llevaron a “la conclusión de que estos podrían ser los elementos basales para partir una conversación entre vecinos y gobierno local (...) Esta es una propuesta para los vecinos (...) un marco para establecer la conversación.”²⁵

4.4.2.1) Características de las jornadas de Planificación Participativa

Dirigiéndose a la dirección de los espacios que utilizaron en las “Jornadas de Planificación Participativa” podía participar, previa inscripción en una “Ficha de Participantes” donde se pedía los siguientes datos: Nombre, residencia, género, si se participaba en alguna organización, teléfono, mail. Luego entregan un distintivo con el nombre para luego dirigirse a una de las mesas en donde se trabajará por separado los 7 ejes.

²⁴ Paula Carrasco, entrevista realizada a “Actores Institucionales” (Página 15)

²⁵ Adriana Saavedra, entrevista realizada a “Actores Institucionales” (Página 18)

Numero	Fecha	Horario	Lugar/Dirección	Sector.
1 ^{ra}	Sábado 25 de noviembre 2017	10:00 am a 13:00 pm	Liceo Eduardo de la Barra/ Av. Colon 2184	Las cañas, El Litre, La Merced, La Virgen, La Cruz, Santa Elena,
2 ^{da}	Sábado 25 de noviembre 2017	15 pm a 18:00 pm	Liceo Eduardo de la Barra/ Av. Colon 2184	Monjas, Mariposa, Bellavista, Alegre, Cárcel, Florida, San Juan de Dios, Miraflores, Panteón, La Loma, Jiménez, Yungay, Concepción.
3 ^{ra}	Sábado 02 de diciembre 2017	10:00 am a 13:00 pc	Casa Central PUCV/ Av. Brasil 2950	Barón, Rodelillo, Larraín, Molino, Lecheros, Polanco, Recreo, Rodríguez
4 ^{ta}	Sábado 02 de diciembre 2017	15:00 pm a 18:00 pm	Casa Central PUCV/ Av. Brasil 2950	San Roque, Barrio O'higgins, Delicias, Ramaditas, Rocuant, Sor Teresa, Las Torres, Cuesta Colorada.

5^{ta}	Miércoles 06 de diciembre 2018	18:00 pm a 21:00 pm	Junta de Vecinos N°92/ Pje. Los Lirios 74, Villa Berlín Placeres.	Placeres Alto, Placeres Bajo, Esperanza.
6^{ta}	Jueves 14 de diciembre 2018	18:00 pm a 21:00pm	Liceo Alfredo Nazar/ Calle Errazuriz s/n P.Ancha.	Artillería, Playa Ancha Bajo.(Desde av. Altamirano hasta mirador Marina Mercante)
7^{ma}	Sábado 06 de enero 2018	10:00 am a 13:00 Pm	Colegio S.XXI / Av. Cardenal Samoré 1850 Placilla.	Placilla de Peñuelas
8^{va}	Jueves 11 de enero 2018	16:00 pm a 19:00 Pm	Centre de Eventos Parque Quebrada Verde.	Laguna Verde
9^{na}	Sábado 13 de enero 2018	10:00 am a 13:00 Pm	Escuela Republica Japón/ Av. José Serey 2°Piso P.Ancha	Playa Ancha Alto (Desde Primer Sector hasta Camino La Pólvora
10^{ma}	Sábado 13 de enero 2018	15:00 pm a 18:00 Pm	2°Piso Mercado Puerto/ Calle Valdivia 269	Barrio Puerto, Cordillera, Toro, Mesilla, Carretas, Arrayan, Perdices, Santo Domingo, Loceras.

4.4.2.2) Etapas de las Jornadas de Planificación Participativas

A continuación, se identifican tres etapas que se distinguen en las “Jornadas de Planificación Participativa”.

La primera etapa consiste en una contextualización de la instancia de dialogo, en donde, al iniciar cada jornada la directora de la SECPLA, Tania Madariaga se dirigía a los asistentes explicando un breve resumen del proceso que se estaba llevando adelante al realizar las jornadas de planificación participativas y luego explicando como la normativa plantea abordar la “Planificación Urbana” a través del Plan de Desarrollo Comunal y el Plan Regulador Comunal.

Siguiente acto, se realiza una aproximación explicativa de la metodología. Al finalizar la contextualización el equipo de la SECPLA explica de manera concisa la metodología para abordar las jornadas, con los “Facilitadores”²⁶ como moderadores de las instancias de dialogo, el cual pertenecía al equipo de trabajo de la SECPLA y se encargaría de inducir al debate.

La segunda etapa se focaliza en el trabajo en las distintas mesas induciendo al debate con las preguntas orientadoras en coordinación con el eje ordenadores de la mesa elegida.

Se trabaja con un Plano del Sector en donde la jornada se realiza, se trabaja sobre la referencia que puede otorgar el Plano y el “Facilitador” da la posibilidad que se identifiquen los integrantes de la mesa que se conforma. Previamente se explica la existencia de un mecanismo para dirigir la palabra llamado “Totem de la Palabra”. En conjunto con el Plano se trabaja con otro elemento, un papelógrafo en donde se debe plasmas las distintas respuestas que se dan a las 3 preguntas orientadoras del debate, para finalizar con las propuestas y generar una instancia de priorización con el Plano de las distintas propuestas en cadamesa.

La tercera etapa la denominan “La cosecha” en donde al finalizar la conversación se comparten los resultados del trabajo en conjunto en cada mesa, con una exposición del papelógrafo frente a todos los actores participantes de la jornada, generando una retroalimentación de ideas, inquietudes, problemas, proyectos.

²⁶Paula Carrasco & Adriana Saavedra, entrevista realizada a “Actores Institucionales”

Capítulo V: CONCLUSIONES.

La aplicación de una metodología cualitativa busca comprender e involucrarse en un proceso de participación ciudadana, tanto desde la mirada de los habitantes organizados en el territorio como de la Municipalidad de Valparaíso, responsable de llevar adelante el proceso de modificación parcial del Plan Regulador Comunal.

Contemplar en la práctica el proceso que la misma institucionalidad establece es significativo para la comprensión de los temas que implican las políticas con injerencia territorial y su relación con la participación ciudadana, ya que en la práctica estas podrán darle legitimidad o más peso político a la institución encargada de llevarlo a cabo, y porque se permite plantear un escenario para dudar de los parámetros tradicionales de intervención.

En esa misma línea es necesario dejar en evidencia que el diagnóstico general es compartido entre el Instrumento Municipal y los “Actores No Institucionales”. El abandono y deterioro de la Ciudad Puerto y sus habitantes a lo largo del tiempo por causas como: el descuido de las autoridades competentes, desde los alcaldes designados en la Dictadura Cívico Militar hasta las cuestionadas administraciones siguientes; la poca autonomía que llegan a tener gobiernos locales e inclusive por las lógicas de cómo se toman las decisiones, de arriba hacia abajo (Subirats, 1994).

Hacer un seguimiento del proceso por el cual se buscaba la modificación parcial de la norma permitió desarrollar concretamente todos los objetivos planteando al inicio de la investigación. Al desarrollar un “cuadro explicativo” sobre los procesos que son exigidos por la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, para llevar a cabo una modificación del Plan Regulador Comunal, posibilita exponer resumidamente las diferentes etapas que involucran la modificación de este instrumento y describir técnicamente los procesos que involucran la modificación de la normativa, para luego identificar por medio de los instrumentos de investigación aplicados, los aciertos y desaciertos de la propuesta de participación ciudadana de la “Alcaldía Ciudadana”. Todo lo anterior es elaborado con la intención de exponer y describir las etapas que involucra la modificación de la normativa, en base a las experiencias de los distintos actores involucrados, pero teniendo presente la complejidad en la cual se desenvuelven los procesos de participación ciudadana.

Por la poca o nula referencia que hay para la instrumentalización de un proceso participativo resulta urgente poder aportar en esta materia, poder aprender de las distintas experiencias participativas. Se debe visibilizar por un lado la importancia de los

instrumentos con sus fases de elaboración como de implementación y, por el otro la relevancia de implementar la lógica deliberativa en estas fases y permitir exponer al dialogo a los distintos actores que involucra la política pública en cuestión. Esto condicionara a la institucionalidad a tener buscar soluciones integrales y flexibles, asumir la incertidumbre y reaccionar permanentemente frente a situaciones de constante dinamismo.

En este caso es indudable el impacto que generara un cambio del Plan Regulador Comunal en la ciudad, una serie de acciones que van con la lógica de intervenir y planificar la ciudad debe ser atendida con decisiones responsables, por lo que es recomendable involucrar a través de procesos participativos vinculantes a todos los actores, ya que eso podría posiblemente determinar el impacto que se cause.

La Administración Municipal en su actuar declara estar abierta a dialogar, proponer y escuchar para interpretar a los distintos actores que se desenvuelven en el territorio, pero poniendo en primera fila al habitante, lo cual es fundamental para generar un impacto positivo. El gobierno local decide tratar de manera integral la planificación del territorio, en base a los instrumentos de planificación que la institucionalidad establece, generando un dialogo entre el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) y Plan Regulador Comunal. Ambos instrumentos plantearan la política que se va a seguir (Planes, programas, proyectos) y la norma que fija el suelo urbano que hará funcionar a esa política a plantear, respectivamente.

Entonces, en paralelo a las instancias consultivas para la modificación del PRC se realizan “Jornadas de Planificación Participativas” que planteara la política con la que actuara el Instrumento Municipal. En estas jornadas se plantea visibilizar el “Derecho a la Ciudad” como la posibilidad de pensar en el desarrollo humano que los habitantes necesitan, y que integrara a la orientación para la propuesta final²⁷ de la “Modificación Parcial del Plan Regular Comunal de Valparaíso”.

Cabe mencionar que, si fuera solo por los procesos obligatorios de participación ciudadana que se encuentran regulados en el artículo 43 de la LGUC y el 2.1.11 de la OGUC este proceso no hubiese sido más que una instancia consultiva para la planificación del territorio, ya que estas normativas plantean que los proyectos de Planes Reguladores ya elaborados se sometan a instancias informativas como “Audiencias Públicas” a vecinos afectados y luego consultar al Concejo de la Sociedad Civil en otra

²⁷*“Identificación de recursos de valor patrimonial cultural, sectores altos, cerros de Valparaíso”*

instancia, y finalmente exponer proyecto y someterlo a una única instancia para presentar “Observaciones” que serán sometidas a discusión por parte del Concejo Comunal y Administración Municipal.

El simple hecho de poner al habitante en primera fila formando una instancia para escucharlo y priorizar su discurso por sobre el de otros actores que se desenvuelven en el territorio es positivo, ya que es una forma de gobernar que propone estar más cerca de la sociedad civilmente organizada y de defender intereses comunes entre: una la visión del gobierno local y el que habitante de los distintos sectores de la ciudad. Así es que se supo interpretar el interés del habitante por influir en el territorio, identificar el interés que hay en participar y en poder problematizar aspectos del espacio que habita el o la porteña. Se da la posibilidad de guiar el debate, plantear inquietudes y dar propuestas concretas con proyectos priorizados por los mismos vecinos.

Sin duda la “Globalización” es el escenario al cual hoy se enfrentan los procesos de participación en donde “...el viejo modelo de Estado-nación basado en la noción de soberanía entra en crisis. Aparecen nuevas formas, la fuerza de las transformaciones de la globalización económica conlleva cambios en la formación de identidades, las ideas nacionales se ven atentadas tanto por intereses internos (separatismos e identidades locales) como por intereses externos (transnacionales y culturas imperantes en el orbe). Los referentes de acción dejan de ser las ideas nacionales para dar paso a elementos de acción de intereses localistas y particulares (territoriales, de género, raciales, etc.)” (Habermas, 1989) lo cual da paso a la necesaria búsqueda de “elementos de acción” distintos a los que tradicionalmente se tenían de parámetro y abre la posibilidad a que la participación ciudadana sea la alternativa más certera a la creación de desarrollo humano.

No obstante, hay que hacerse cargo de que existe un contexto de “fragmentación” en el tejido social, siendo la participación ciudadana una alternativa a presentar para la superación del déficit de ciudadanía, expresándose no solo como un valor en sí misma, sino además como una forma de contribuir al fortalecimiento de la democracia al controlar y limitar el poder del Estado. Al mismo tiempo estimula el compromiso de los ciudadanos en el procesamiento y solución de demandas sociales, contribuye a desarrollar una cultura democrática de tolerancia y produce nuevos canales para articular intereses y mejorar los flujos de comunicación.

El PNUD menciona un indicador que contextualiza la influencia en la sociedad de las organizaciones de la sociedad civil, el “Poderómetro” (PNUD, 2004) refleja un consenso sobre la pérdida de centralidad de aquellas instituciones que buscan

representar los intereses y demandas de la sociedad y produciendo que tenga una baja influencia para poder intervenir en la sociedad, lo cual demuestra la urgencia de poder articular nuevamente a estas organizaciones y dotarlas de más poder.

Por otro lado, como menciona Paula Carrasco encargada de las Jornadas de Planificación Participativas de la SECPLA “..la planificación no se acaba jamás porque las necesidades van mutando todo el tiempo, porque en la medida que resuelves una cosa surge otra” (Entrevista a Paula Carrasco, 5 de Junio, 2018) Por lo mismo se hace urgente poder realizar un seguimiento constante a los proceso de planificación de un territorio, definir un plan de monitorio a los procesos participativos que se lleven a cabo en cuanto a la materia de planificación. En la misma línea llevar a cabo una evaluación “ex post” del proceso de participación en donde se pueda comparar lo logrado con lo esperado, y evaluar el impacto, su efecto y sus causalidades resulta fundamental para seguir aprendiendo y dotando de contenido los distintos espacios que involucren la participación ciudadana.

Con lo que reglamente el PRC se influirá en cuestiones tales como quiénes habitarán el territorio, las condiciones de habitabilidad de este, la seguridad frente a riesgos naturales, la vocación que tendrá la comuna, las áreas verdes y lugares de esparcimiento, las zonas industriales y, como consecuencia, el valor del suelo y la calidad de vida de los habitantes. Aunque se debe considerar cómo juega en contra que el mercado del suelo se haya transformado en factor predominante para definir la localización de viviendas y equipamiento, cuya relación da fuerte preeminencia al derecho de la propiedad privada en desmedro del interés general. Bajo esas condiciones es difícil poder aplicar políticas sociales, que encuentren legitimidad y que deban asumir el articular políticas públicas de carácter social, con un real componente territorial²⁸ que intervendrá en territorios que son multidimensionales²⁹, con problemáticas cada vez más complejas y una sociedad más diversa y heterogénea³⁰, sin olvidar que deben cumplir con el carácter universalista, eficaces y eficientes además de democráticas.

Para finalizar, me veo en el compromiso moral como estudiante de una universidad pública y con vocación al servicio público a entregar mi conocimiento y capacidades para la búsqueda del bien colectivo. En esta investigación pretender dar

²⁸ Lefebvre (1991)

²⁹ Perspectiva territorial local: Ambiental; Económica; Social y cultural; Política e institucional.

³⁰ Subirats et al., 2001; Font, 2001.

cuenta de la importancia de conocer la institucionalidad y el impacto del conocimiento de la administración pública en el campo de la planificación territorial y la participación ciudadana. Por lo mismo creo que como universidad pública inmersa en el territorio donde se gestan este tipo de instancias, debería buscar ser un actor presente, generando estudios de seguimientos y porque no, un círculo virtuoso entre las instituciones públicas, proponer estrategias de impacto en el territorio, tanto a instituciones públicas como a organizaciones de la sociedad civil.

BIBLIOGRAFÍA

Aedo, C. (2004). *Participación ciudadana, políticas sociales, democratización del estado y sus instituciones: Reflexiones en torno al panorama general de la participación ciudadana*. Santiago de Chile: Memoria Sociólogo, Universidad de Chile.

Artículo 2.1.14. (s.f.). *OGUC*.

Baño, R. (1997). *Consideraciones acerca de la Participación Ciudadana. Participación Ciudadana en Políticas Públicas*. Santiago de Chile: FLACSO.

Barber, B. (2004). *Democracia Fuerte*. Granada: Almazara.

Bertomeu, P. F. (2009). *Metodos y técnicas de recogida y análisis de la información cualitativa*. Barcelona: Universidad de Barcelona.

Blondiaux, L., & Sintomer, Y. (2004). El imperativo deliberativo. *Estudios Políticos No. 24*, 95-114.

Boeninger, E. (1998). *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*. Santiago de Chile: Andres Bello.

Brugué-Torruella, Q. (2014). "Políticas públicas: Entre la deliberación y el ejercicio de autoridad". *Revista Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, Vol. 1, Núm. 1: 37-55.

CCHC. (Junio de 2016). *Camara Chilena de la Construcción*. Recuperado el Martes 01 de Diciembre de 2017, de http://www.cchc.cl/uploads/evento/archivos/20160622_Visi%C3%B3n_T%C3%A9cnica_CChC.pdf

Comisión Interministerial de Ciudad, V. y. (2018). *Propuesta de Orientaciones Metodológicas para la elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT)*. Santiago: Publicación Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio.

Deubel, A.-N. (2013). Democracia Participativa en America Latina: el uso del sorteo como dispositivo democratico para una gobernanza post-estatal*. *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)* , 32- 55.

Deubel, A.-N. R. (2013). Democracia Participativa en America Latina: el uso del sorteo como dispositivo democratico para una gobernanza post-estatal*. *Revista del CLAD Reforma y Democracia.*, 56, 31-58.

Morin, E. 2009. *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa.

Figueroa, J. P. (01 de Septiembre de 2018). *Sharp y su corte con La Matriz*. Recuperado el 08 de Septiembre de 2018, de La Tercera: <https://www.latercera.com/reportajes/noticia/sharp-corte-la-matriz/303450/>

Font, J. (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.

Fischer, F. y Forester, J. (eds). (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Duke University Press, Durham.

Healey, P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Macmillan, London.

Habermas, J. (1989). *Teoría de la Acción Comunicativa. Volumen I*. Buenos Aires: Taurus.

Hans Blomeier, J. A. (2004). *Índice de Desarrollo Democrático*. Buenos Aires: Buenos Aires.

Haydée, E. (2008). *Espacios Públicos, Comunidad y Sociedad: La mirada de actores relevantes sobre el espacio público, la participación ciudadana y las relaciones existentes entre estos temas*. Santiago: Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales.

Huntington, S. &. (1976). *No easy choice: Political participation in developing countries*. Cambridge: HarvardUniversityPress.

Leca, J. (1996). *La "gouvernance" de la France sous la Cinquième République*. Paris. Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

LGUC. *Artículo 41*.

LGUC. (s.f.). *Artículo 41*.

LGUC. (s.f.). *Artículo 41*.

LGUC. LGUC. (s.f.). *Artículo 42*.

LGUC. LGUC. (s.f.). *Artículo 42*.

LGUC. LGUC. (s.f.). *Artículo 52*.

M. Hajer, & H. (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

Maiques, J. V. (12 de Mayo de 2008). *La imagen de la ciudad en la planificación*. Recuperado el 04 de Mayo de 2018, de file:///C:/Users/jzjua/Downloads/Dialnet-LaImagenDeLaCiudadEnLaPlanificacionYLaPoliticaUrba-5838898.pdf

Manero, F. (17 de 01 de 2010). *Revista Universidad de Granada*. Recuperado el 24 de Julio de 2018, de Cuadernos Geograficos .

Marcelo Miranda, L. F. (2015). *Concurso Políticas Públicas*. Recuperado el Viernes 12 de Enero de 2018, de Propuestas para Chile: http://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2016/01/Cap%C3%ADtulo-VI_Valorizaci%C3%B3n-de-los-v%C3%ADnculos-urbanos-rurales-y-silvestres.pdf

Mujica, P. (2005). *La participación ciudadana en relación con la gestión pública*. Santiago de Chile: Corporación Participa.

OGUC. (s.f.). *Artículo 2.1.10. OGUC* .

OGUC. (s.f.). Artículo 2.1.10 N°3. *OGUC* .

OGUC. (s.f.). Artículo 2.1.10 N°3. *OGUC* .

OGUC. (s.f.). Artículo 2.1.14. *OGUC* .

OGUC. (s.f.). Artículo 2.1.15. *OGUC*.

OGUC. (s.f.). Artículo 2.1.16. *OGUC*.

Orea, D. G. (1994). *Ordenación del Territorio: Una aproximación desde el medio físico*. España: ITGME.

Orea, G. (1994). *Ordenación del Territorio. Una aproximación desde el Medio Físico*. España: Agrícola Española.

Pintaudi, S. M. (01 de Agosto de 2005). REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES. Barcelona, España. Recuperado el 08 de Junio de 2018, de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-102.htm>

PNUD. (2004). *Desarrollo Humano en Chile*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Pollit, C. (2003). *The Essential Manager*. Open University Press, Buckingham. Public

Revesz, B. (2005). Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local. *Congreso Internacional "Gobernabilidad y Gobernanza de los territorios en América Latina"* (págs. 1-20). Cochabamba, Colombia: CIPCA.

Rivera, F. H. (2016). Gobernanza, ciudades y políticas públicas, una conversación a propósito de Habitat III y la Nueva Agenda Urbana. *Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública Vol.3 No 2 Flacso*, 101- 113.

SEGPRES, M. S. (2001). *Participación ciudadana en la gestión pública: "Marco conceptual"*.

Santiago: Proyecto de reforma y modernización del estado.

Serrano, D. R. (1998). *Lineamientos para construir una matriz de indicadores de participación social en programas nacionales de participación*. Santiago de Chile: Asesorías e Inversiones Corporación Latinoamericana.

Sgrinholi, C. A. (2004). *Participación ciudadana en la estructura de la política habitacional chilena actual*. Santiago de Chile: Memoria Universidad de Chile, Instituto de Vivienda.

Subra, P. (2008). *Géopolitique de l'aménagement du territoire*. Paris: Armand Colin.

SUBDERE. (2006). *Programa de trabajo en fomento a la participación ciudadana*. Santiago de Chile: SUBDERE.

Subirats, J (1994). *Análisis de las Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*

Urbanismo, M. d. (Martes 09 de Mayo de 2017). *Ministerio de Vivienda y Urbanismo*. Recuperado el Viernes 01 de Diciembre de 2017, de http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=3451&tipodoc=docto_comision.

Valls, R. (2002): «*Administraciones locales y poder local en Europa*», en Subirats, J. (Coord): *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Barcelona, Diputació de Barcelona. Págs. 311-319.

Vera, R. A., & Cruz, G. S. (2011). La participación social en el ordenamiento territorial. Participación o representación un dilema legal y metodológico. En E. D. Miguel Aguilar Robledo, *Ordenamiento Territorial y Participación Social: Problemas y posibilidades* (págs. 241- 269). Morelia, Mexico. : Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental.

Wagennar, H. (2007). *Governance, Complexity and Democratic Participation*, en *The American Review of Public Administration*, no 37, pp. 17-50.

Páginas Web Consultadas

www.quieromibarrío.cl

www.senado.cl

www.cepchile.cl

www.latercera.cl

www.undp.org

www.municipalidaddevalparaiso.cl

www.minvu.cl