



Documentos Escuela de Líderes de Ciudad (ELCI)	
http://elci.sitiosur.cl	
Título	El derecho a la ciudad, la participación ciudadana y la democracia
Autor	Jorge Muñoz R.
Fecha	Octubre 2011
Origen	Documento de trabajo

El derecho a la ciudad, la participación ciudadana y la democracia

Contenido

1	Un derecho en construcción	3
2	El concepto de ciudadanía	5
3	Ciudadanía y participación	6
4	Ciudadanía participativa	8
5	El marco jurídico de la participación ciudadana en Chile	9
6	El proceso de los últimos años	9
7	La participación ciudadana y la crisis de representación política	12
8	Reformas políticas para la participación ciudadana	14
	Referencias bibliográficas	14
	Anexo I. Participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)	16

El derecho a la ciudad, la participación ciudadana y la democracia

Jorge Muñoz Rojas

Al amanecer, armados de una ardiente paciencia,
entraremos en las espléndidas ciudades...

Rimbaud

El objetivo de la política no es la felicidad, sino la libertad.
Solo puedo ser libre bajo la ley si puedo decir que he tenido
la oportunidad de participar en su formación y
establecimiento.

C. Castoriadis

El presente año, en Chile, casi el 90% de la población vivirá
en zonas urbanas; 8 de cada 10 chilenos viven en
ciudades, una de las proporciones más altas del mundo.

En los últimos meses la sociedad chilena ha asistido a la emergencia de movimientos ciudadanos que a las demandas específicas por educación, salud, condiciones laborales, medioambiente, entre muchas otras de mayor especificidad, han agregado demandas netamente políticas en dos ejes fundamentales: primero, al instalar como parámetro de satisfacción ciudadana el concepto de equidad y, segundo, al poner bajo juicio crítico la actual conformación del sistema de representación democrática.

Por ello estas demandas no interpelan solamente al gobierno, como es tradicional y natural, sino que a la llamada “clase política” en su conjunto; por ello también estas demandas no pueden ser procesadas, como antaño, de forma sectorial solamente ya que su esencia apela justamente a lo contrario, a la transversalidad y a la interpretación de profundos malestares en las formas de convivencia en la sociedad chilena.

Ciertamente no es el objeto de este trabajo analizar en profundidad este particular escenario al cual asistimos (como actores, como concernidos o como espectadores), sino más bien aportar elementos e instrumentos que colaboren en la comprensión del fenómeno de la participación ciudadana desde un enfoque de derechos. De esta forma, el trabajo presenta un derecho emergente como es el derecho a la ciudad en tanto espacio específico de relaciones sociales y económicas, que a su vez contiene e interrelaciona la gran mayoría de las expresiones sociales, ciudadanas y políticas de la sociedad civil.

A continuación se describe y caracteriza a la ciudadanía y a la sociedad civil, y los papeles distintivos que dentro de ella juegan los planos de la participación social y la participación ciudadana, en una aproximación democrática de la gestión de los asuntos de interés público. Con ello, se inicia una descripción de las variantes de la participación ciudadana en el marco jurídico chileno hasta desembocar en las actuales legislaciones sobre esta materia.

Por último, se revisan aspectos centrales de la crisis de representación política en el país y las alternativas que se han planteado para superarla, tanto desde el sistema político como desde el desarrollo de mecanismos de la inserción de la ciudadanía en la toma de decisiones en el ámbito público.

De los caminos que se aborden para canalizar de mejor forma la representatividad política, y de mejorar la calidad sustantiva de la democracia, dependerán también las posibilidades de impulsar una agenda para avanzar en la consolidación de la injerencia ciudadana en la gestión de la ciudad.

1 UN DERECHO EN CONSTRUCCIÓN

Las sociedades contemporáneas han asumido como parte de su desarrollo el debate por el reconocimiento y la ampliación del ámbito de los derechos que, tanto individual como colectivamente, se demandan por el hecho de ser parte de ella. Es así como en la primera mitad del siglo XX se consolidaron los marcos de derechos políticos, humanos y laborales, dando base a la formulación de derechos en otras áreas del quehacer social y humano surgiendo, entre otros, los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), los derechos de la mujer y de la niñez, los derechos medioambientales, los derechos de los pueblos y los derechos a la ciudad.

Los primeros antecedentes específicos sobre el derecho a la ciudad, más allá del derecho a la vivienda, lo encontramos en la obra de Henry Lefebvre¹ quien al responder a la simplificación de la vida humana que hace la planificación urbana de la época, visualiza a la ciudad como un espacio social de derechos, donde el **habitar** redescubre un primer lugar por encima del **hábitat** (los espacios formales y materiales urbanísticos) y son las personas y sus relaciones las que gestionan creativamente estos espacios.

También el autor nos advierte sobre los problemas que genera un desarrollo urbanístico guiado por los intereses de las elites políticas, estatales o empresariales que no tienen en cuenta las necesidades específicas de la población residente, que al dominar el proceso excluyen a los ciudadanos de la toma de decisiones que afectan sus formas y estilos de vida, relegando a la ciudadanía al rol de mero espectador de estos procesos.

En los últimos años, éstas y otras visiones han cristalizado en una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, que aunque todavía se encuentra a nivel de propuesta, orienta el foco de derechos que se busca promover. En efecto, a partir de establecer el derecho colectivo de los ciudadanos al usufructo de las ciudades en tanto espacio colectivo culturalmente rico y diversificado que pertenece a todos sus habitantes, dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social.

Además, en el documento se establece este derecho como interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, incluyendo a todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los instrumentos internacionales del derecho.

En un apretado resumen, los derechos que esta Carta aspira a materializar son los siguientes:

- Todas las personas tienen derecho a la ciudad sin discriminaciones de ningún tipo, así como a preservar la memoria y la identidad cultural, se consideran ciudadanos(as) a todas las persona que habitan en forma permanente o transitoria en las ciudades;
- El derecho a la ciudad es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, con el objetivo de alcanzar el pleno objetivo del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado;
- En esta Carta, el concepto de ciudad tiene dos significados: en su carácter físico, como el territorio organizado como unidad local de gobierno, y como espacio político, como el conjunto de instituciones y actores que intervienen en su gestión (autoridades, los cuerpos legislativos y judiciales, las organizaciones sociales y la comunidad en general).
- Las ciudades deben ser un ámbito de realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, y encontrar la condiciones para su realización política, económica, cultural, social y ecológica;
- Todas las personas tienen el derecho a participar a través de formas directas y representativas en la gestión de las políticas públicas y del presupuesto municipal de las ciudades, para fortalecer la transparencia, eficacia y autonomía de las administraciones locales;

¹ El derecho a la ciudad se manifiesta como forma superior de los derechos: el derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar... el derecho a la actividad participante y el derecho de apropiación, muy diferente al de propiedad. "El derecho a la ciudad", 1968.

- Como fin principal la ciudad debe ejercer una función social, asumiendo la realización de proyectos e inversiones dentro de criterios de equidad distributiva, complementariedad económica, respeto a la cultura y sustentabilidad ecológica, para garantizar el bienestar actual y de las futuras generaciones;
- Los espacios y bienes públicos deben priorizar el interés social, cultural y ambiental, en la formulación de las políticas urbanas debe promoverse el uso socialmente justo y ambientalmente equilibrado del espacio y suelo urbano, inhibiendo la especulación inmobiliaria, y gestionando a favor del interés social la plusvalía de la inversión pública;
- Las ciudades deben desarrollar una planificación, regulación y gestión-urbano ambiental que garantice el equilibrio entre el desarrollo urbano y la protección del patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico, adoptando medidas que conduzcan a una ciudad integrada y equitativa;
- Todas las personas tienen derecho a la libertad y a su integridad, las ciudades deben comprometer garantías de protección que aseguren tales derechos frente a la acción de individuos o instituciones de cualquier naturaleza;
- Todos(as) los(as) ciudadanos(as) tienen derecho a la participación en la vida política local mediante la elección legítima de sus representantes y en las decisiones que afecten las políticas locales para la gestión de la ciudad;
- Las ciudades deben crear condiciones para la seguridad pública, la convivencia pacífica, el desarrollo colectivo y el ejercicio de la solidaridad;
- Las ciudades deben garantizar el acceso permanente a los servicios públicos básicos y a los equipamientos de salud, educación, recreación y abastecimiento, en corresponsabilidad con los organismos públicos y privados;
- Las ciudades deben garantizar a todas las personas el derecho a la movilidad y circulación en la ciudad, estableciendo un plan de desplazamiento y un sistema de transportes públicos idóneo;
- Las ciudades deben adoptar medidas frente a la contaminación y ocupación desordenada del territorio y de las áreas de protección ambiental, deben respetar el patrimonio y promover la recuperación de las áreas degradadas y de los equipamientos urbanos;
- El derecho a la ciudad promueve su integración y la incorporación de sus preceptos al sistema internacional de derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, y a las normas vigentes en el respectivo país.

Como vemos, estas propuestas van consolidando y articulando el debate internacional donde participan distintas corrientes de opinión, movimientos sociales, expertos e intelectuales de diversas disciplinas, Organismos No Gubernamentales, y también entidades gubernativas (de España, México y Brasil, entre otras).

Como ha ocurrido con otros derechos hoy en día consolidados (es decir, que pueden ser reclamados legalmente), el derecho a la ciudad está siendo, con toda propiedad, construido a través de la elaboración de ideas y experiencias, la diseminación de sentidos culturales, y la involucración y participación activa de muchas personas en todo el mundo², dando lugar a una vasto abanico de experiencias que tienen como denominador común la demanda por una nueva clase de derechos que deviene de la participación social y ciudadana social en el hábitat de las ciudades, asumiendo en último término una dimensión política al representar una nueva forma de “acuerdo social” para la convivencia urbana.

² Para una visión actualizada de la diversidad de este movimiento en particular, véase entre otros: http://hic-al.net.mx/documento.cfm?id_documento=142. “Ciudades para tod@s: por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias”, Habitat International Coalition, 2010.

Estas demandas asumen, por tanto, que tanto los derechos como la política (y las políticas públicas) son, consecuentemente, una construcción social que después toma forma y lugar en las instituciones, y también en los mecanismos que la hacen materialmente exigible por los ciudadanos.

NOTA SOBRE EXPERIENCIAS ORIENTADAS AL DERECHO A LA CIUDAD EN CHILE

El Barrio Yungay

El barrio Yungay está próximo al centro histórico de Santiago de Chile y es parte de la primera expansión organizada de la ciudad después de la Independencia. La mayor parte del barrio se consolidó en la segunda mitad del siglo XIX.; la iniciativa para consolidar el Barrio Yungay como barrio patrimonial fue impulsada desde el año 2006 por la agrupación de "Vecinos por la Defensa del Barrio Yungay", en respuesta al intento del municipio de modificar el Plan Regulador Comunal, en el sector Parque Portales, para construir edificios en altura, imponiendo un modelo de ciudad donde la comunidad no tenía derecho a decidir sobre su entorno.

En muy corto tiempo se generó una experiencia inédita de participación ciudadana a través de una serie de instancias democráticas, que se han expresado en la realización de tres Cabildos barriales denominados "Por el Barrio que soñamos", seminarios, festivales "por la defensa de nuestro patrimonio", la celebración del "día del Roto chileno, el Roto Sudaca", campeonatos deportivos, mingas barriales, medios de comunicación comunitarios, escuelas de formación en patrimonio y oficios, todas iniciativas que han tenido como objetivo el rescate, defensa y promoción del primer barrio republicano de la ciudad de Santiago de Chile.

El terremoto del 27 de febrero de 2010 provocó una destrucción importante del patrimonio arquitectónico de Chile. El Barrio Yungay y su organización ha sido ejemplo nacional de cómo enfrentar la catástrofe, constituyéndose a pocas horas las Brigadas de Emergencia Patrimonial, con cerca de 1.000 voluntarios. Gracias a la acción de la organización hasta la fecha no ha habido ninguna demolición total y actualmente desarrolla la segunda versión autogestionada de la Escuela Taller de Artes y Oficios Fermín Vivaceta, para recuperar las técnicas tradicionales de construcción, capacitaciones en técnicas de construcción en tierra, la implementación de la Oficina de Gestión Patrimonial Comunitaria, encuentro con los damnificados del terremoto y elaboración de propuesta para la reconstrucción patrimonial al Ministerio de Vivienda. Junto con ello, la organización encabeza la Asociación Chilena de Barrios y Zonas Patrimoniales con la cual organizó el Primer Congreso Nacional de vecinos e iniciativas de rescate, conservación y promoción del patrimonio de Chile en el cual participaron 600 personas de todo el país, e impulsó la creación de la Comisión Especial de Patrimonio Histórico y Cultural en la Cámara de Diputados.

La organización "Vecinos por la Defensa del Barrio Yungay, conjuntamente con otras 25 organizaciones ciudadanas desde Santiago a Concepción, conforman actualmente el Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa.

Agenda Ciudadana por Ciudades Más Justas, Sustentables e Inclusivas

Sobre la base de una Declaración de Derechos Urbanos³ del año 2005, más de 100 representantes de diversas comunidades del país elaboraron a mediados del año pasado la primera Agenda Urbana de Chile, que es un programa de trabajo que exigirá la ciudadanía a las autoridades particularmente en el contexto de la elecciones municipales del 2012, y que servirá como marco de evaluación de las propuestas de candidatos al Alcalde y concejales. Esta Agenda también incluye también iniciativas pioneras y compromisos de parte de la ciudadanía activa⁴.

2 EL CONCEPTO DE CIUDADANÍA

Este concepto presenta un desarrollo evolutivo de la ciudadanía centrado en los distintos elementos que la componen y que se corresponden a determinados derechos. Así, de acuerdo al planteamiento de Marshall⁵, el elemento civil de la ciudadanía se formaría a lo largo del siglo XVIII y se expresaría en los derechos civiles; el elemento político correspondería al siglo XIX y a los derechos políticos y, por último, el elemento social que abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar

³ Descargar en http://www.ciudadviva.cl/sitio/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=31&Itemid=69.

⁴ Más información en www.ciudadviva.cl.

⁵ Marshall, T.H. "Ciudadanía y clase social", 1949.

económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad⁶.

Como han señalado distintos autores, lo que da fuerza a esta descripción es que presenta la ciudadanía como un proceso encaminado hacia la igualdad y, más concretamente a una igualdad social, proporcionando con ello una mayor densidad social a la democracia.

La ciudadanía se presentaría entonces como una identidad compartida que integraría a aquellos grupos que habían sido excluidos en el pasado de los beneficios comunitarios. Pero el problema radica en la pretendida *linealidad* y *universalidad* de esa evolución en los derechos, donde se considera la conquista de los derechos como protecciones por parte del Estado y no como el resultado mismo de conflictos sociales y políticos.

Efectivamente, esta visión evolucionista desdibuja la importancia de los actores sociales en la conquista de nuevos derechos. En este sentido es necesario resaltar la fuerte carga política de los derechos sociales, puesto que han ido incluyéndose como políticas sociales aquellas demandas de necesidades que brotaban **desde** la sociedad.

La ciudadanía social se plantearía así como el instrumento para ajustar las desigualdades generadas por el sistema y la igualdad reclamada en las sociedades modernas, prestando con ello una notable función compensatoria por un lado e integradora por otro que remarcaría su papel determinante en la formación del vínculo social. La ciudadanía social se considera entonces como una respuesta estratégica al conflicto entre la tendencia democrática a la igualdad de derechos y el valor que otorga el orden economicista a la desigualdad, basada esta en peso del patrimonio como factor de influencia en el ordenamiento social.

Lo que el derecho a la ciudad demanda no es, de este modo, una sustitución de la política por la espontánea formación social, sino una transformación de la forma democrática de la política actual, en el sentido de que la necesaria democracia representativa impone límites notables a la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas que les afectan tanto individual como colectivamente en el espacio que habitan.

Las crisis en las formas de mediación política (el déficit de la rendición de cuentas reducida a las elecciones, los exiguos niveles de participación dado el escaso carácter vinculante de sus decisiones, la creciente influencia de la burocracia, etc.) reclama ya no solo una resolución de dichos problemas, sino también un fortalecimiento de otros instrumentos de movilización y participación política. El derecho a la ciudad requiere la introducción de formas novedosas de democracia incluyente y participativa.

3 CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN

En forma previa a introducirse en el análisis de la participación, es importante realizar una distinción entre los conceptos de asociación y sociedad civil. La primera se refiere a un tipo de asociación que se vincula con la participación social en general. La sociedad civil, por su parte, alude a una incidencia individual, asociativa o colectiva, en los asuntos públicos⁷ y en la gestión gubernativa.

En ese sentido la sociedad civil se expresa en el ejercicio de lo que se denomina **participación ciudadana**, concepto que alude a un tipo de participación en la esfera de lo público que difiere de los estamentos políticos formales (parlamentarios, autoridades, partidos) y el Estado, y también del ámbito productivo-económico. Así, la sociedad civil es una expresión particular de la asociatividad que aspira a influir en las decisiones sobre las cuestiones de la gestión de los asuntos públicos y del gobierno de la sociedad, pero no a participar directamente ni en el poder del Estado ni en la producción económica.

⁶ Estos derechos corresponden a los conocidos como "derechos de primera generación", que se caracterizan por estar consagrados universalmente y porque imponen al Estado el deber de garantizar el ejercicio y goce pleno de estos derechos a las personas en forma individual. Los derechos sociales (DESC), o de segunda generación, sólo pueden demandarse al Estado en la medida de los recursos que este efectivamente disponga, de allí que sea variable su exigibilidad y cumplimiento.

⁷ Por "asuntos públicos" se alude a la identificación de ciertos temas o problemáticas que concitan el interés y/o acción de una multiplicidad de actores de la sociedad (institucionales, sociales, económicos).

De esta forma, se puede indicar que la asociatividad incluye a todo tipo de organizaciones autónomas y constituidas voluntariamente, que establecen un vínculo para conseguir un objetivo común con fines solidarios, recreativos, comunitarios y artísticos entre otros; mientras que la sociedad civil la integrarían aquellas que demuestran la intención y capacidad de incidir en la esfera de lo público mediante la acción colectiva (civismo)⁸.

Así como la existencia de asociatividad no indica necesariamente una acción colectiva autónoma capaz de vigorizar el sistema democrático (aún cuando sea una de las condiciones para ello), tampoco es menos factible que cualquier organización asociativa pueda en determinados momentos desarrollar acciones que la impliquen a actuar como parte de la sociedad civil, al buscar el desarrollo o defensa de sus derechos en el conjunto de la sociedad.

La participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos, en particular en los espacios propiciados desde el ámbito gubernativo, puede operar en diferentes formas y niveles. De acuerdo a sus objetivos y aproximación a prácticas promotoras de la ciudadanía, puede señalarse los siguientes tipos:

- 1) **Participación como habilitación social y empoderamiento:** orientada a que la comunidad adquiera destrezas y capacidades, fortalezca sus propios espacios y organizaciones, actúe con un sentido de identidad y de comunidad propio, a la vez que logra proponer temas al Estado, influir en la toma de decisiones e incrementar su capacidad de negociación e interlocución.
- 2) **Participación gestinaria:** considera a los beneficiarios como gestores de programas públicos para dar respuesta a problemas locales o sectoriales.
- 3) **Participación instrumental:** orientada a la satisfacción de necesidades básicas, utiliza la oferta tal cual viene predefinida desde los canales institucionales.
- 4) **Participación consultiva:** considera principalmente las experiencias tipo cabildos o consultas locales no vinculantes, con una interacción activa autoridad-población.

Paralelamente, la formulación de nuevos imaginarios políticos requiere la inclusión de variados actores en el campo sociopolítico. Inclusión que signifique proponer, debatir y decidir sobre asuntos públicos que involucren a amplios sectores de ciudadanos. En esta vinculación se observa el germen de la conjunción entre ciudadanía participativa y participación ciudadana para la formulación de un nuevo horizonte democrático, donde la Democracia Representativa se complementa con mecanismos de la Democracia Participativa.

Denominamos participación ciudadana, entonces, a la integración de la ciudadanía en el proceso de adopción de decisiones⁹ del gobierno o de la administración de su ciudad o comuna, región o país, así como la fiscalización, control y ejecución de las acciones de diversos actores públicos y privados que le afecten en los planos político, económico y social, para permitirle su pleno desarrollo como seres humanos y el de la comunidad en que se desenvuelve. Para que una ciudad o un país modernos proporcionen los mejores servicios y oportunidades a la población, debe contar con gobiernos abiertos y receptivos, dispuestos a escuchar lo que los ciudadanos y ciudadanas les quieren transmitir para contribuir a mejorar la política y la gestión de los asuntos públicos.

La Participación Ciudadana es necesaria para construir la democracia, también resulta fundamental para ejercer el control sobre los actos de gobierno y sus autoridades, transmitir mejor las preferencias de los ciudadanos y ciudadanas, suavizar los conflictos, favorecer los acuerdos, y hacer menos costosa la toma de decisiones políticas. Además, la participación fomenta un tipo de ciudadanía (activa o deliberativa) que tiene un mayor interés por informarse acerca de los asuntos políticos, por cooperar con las demás

⁸ Según el autor Jürgen Habermas dentro de la sociedad civil se distinguen dos componentes principales, un elemento institucional referido a la estructura de derechos que se encuentran vigentes en las sociedades contemporáneas, y un elemento activo y transformador representado por los movimientos sociales que constantemente plantean nuevos principios y valores en la sociedad, así como vigilar la aplicación efectiva de los derechos ya adquiridos.

⁹ Estas decisiones pueden contar con diversas formas de inserción de las opiniones de la ciudadanía, pudiendo ser en general de tipo informativo, consultivo o vinculante (es decir, se adopta la decisión específica que fue sometida a aprobación de los ciudadanos de acuerdo a algún procedimiento estatuido).

personas, y que es más respetuosa con las que son diferentes, lo que refuerza los vínculos sociales entre las personas, y favorece la comprensión intercultural de los diversos sectores de la sociedad.

4 CIUDADANÍA PARTICIPATIVA

Diversas investigaciones y estudios de opinión pública en Chile destacan una crisis de representatividad en la democracia; asimismo, dan cuenta de una escasa valorización de ella (democracia). En este sentido, la encuesta nacional del PNUD 2004, refleja que sólo un 50% de los entrevistados está de acuerdo con la frase “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”, cifra que contrasta con el 64% que respondió de igual forma en el año 1989¹⁰.

El actual es un contexto de desafección hacia la democracia formal, que permite hablar de la crisis de la política tradicional-representativa. Estamos frente a la confluencia de un régimen representativo limitado, que tiende a excluir a los movimientos sociales y a la ciudadanía en general, y que simultáneamente impulsa políticas públicas con sesgo. Estas tendencias han tenido como consecuencia un cuadro marcado por la despolitización, el debilitamiento de la acción ciudadana y de los lazos colectivos, una baja de la asociatividad y un aumento de la desconfianza en el otro y en las instituciones.

El actual modelo de Gobernabilidad, que no obstante haber intentado superar la institucionalidad post-dictadura, aún propicia una concepción de democracia elitista, altamente segmentada y especializada: la clase política, los diseñadores de políticas públicas y los operadores políticos (poderes económicos incluidos) son los protagonistas de la acción y de las decisiones políticas, lo que relega a la participación ciudadana, vista desde la óptica de una ciudadanía participativa, a un segundo plano.

A su vez, en el mundo de las organizaciones sociales, entendemos la asociatividad como la pertenencia voluntaria y no remunerada de individuos o grupos y organizaciones que establecen un vínculo explícito, con el fin de conseguir un objetivo común. La asociatividad es relevante en la medida que constituye un factor de activación y ampliación de redes sociales y de desarrollo de habilidades cívicas.

La asociatividad puede relacionarse con la ciudadanía participativa, ya que de por sí esta confluencia no apunta necesariamente a la política; más bien, estas formas no manifiestan un mayor interés político y tampoco tienen al sistema político por referente principal. Sin embargo, varios autores han planteado que en estas redes existe un gran capital “repolitizador”, ya que puede generar nuevas formas inclusivas de hacer política y de profundización democrática.

Esta orientación de la asociatividad hacia lo social, por sobre lo político-institucional, puede verse como una posibilidad de otorgar nuevos significados al quehacer político al ser los individuos y los grupos quienes en su interacción cotidiana deben generar y cuidar los vínculos sociales. Esto ya no reside solo en las instituciones formales, sino que se hace presente en la trama social al alcance de la experiencia concreta de las personas y en su acción colectiva.

Sobre este último punto consideramos que se muestra la diferencia entre los movimientos sociales y el asociacionismo: los movimientos sociales¹¹ son más proclives a politizar su acción colectiva y asumir la tarea de levantar sus demandas por los objetivos comunes, aunque se inicien desde demandas corporativas. En cambio el asociacionismo se mantiene más en un espacio local sin alcanzar una mayor politización de su acción.

La ciudadanía participativa, integrada por esta multiplicidad de actores, restituye la posibilidad de construir vínculos y redes con otros, y gestionar sus posiciones, consensos y disponibilidad de activarse tras propósitos transversales. En esta articulación reside la potencialidad de vincularse o interpelar a los actores del espacio político formal (los partidos, los parlamentarios o el mismo gobierno), en función de demandas y propuestas de contenido político y/o democrático.

¹⁰ Informe Más Voces para la Democracia, 2004.

¹¹ La literatura se refiere a los movimientos sociales como las agrupaciones no formales de individuos u organizaciones orientadas a la acción socio-política que tiene por finalidad la modificación de la opinión pública, de las políticas públicas y eventualmente de reformas en el sistema político.

5 EL MARCO JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CHILE

De acuerdo a la Constitución Política, la injerencia de de los ciudadanos en la vida pública no se limita a los actores electorales de autoridades políticas, sino que además promueve que los ciudadanos intervengan organizadamente en los asuntos o decisiones de interés público, que inciden o afectan la vida de las personas en sus derechos e intereses.

La satisfacción de las necesidades sociales y de los asuntos públicos posee un necesario complemento en la consideración a los sujetos destinatarios de las decisiones de la autoridad, de esta forma una decisión pública siempre debe considerar múltiples elementos de juicio, del conocimiento de los cuales se desprende la razón por la cual actúa el Estado o prescinde de una determinada acción. Por ello la participación es la vía por la cual una comunidad aporta al proceso de toma de conocimiento de un órgano estatal competente para promover que éste adopte la decisión acertada sobre alguna materia de relevancia social¹².

Es un hecho que no siempre el Estado se encuentra en condiciones de recopilar por sí mismo la información necesaria para saber cómo se verán afectadas las personas por la decisión de la autoridad. De allí que sea necesario que las personas aporten antecedentes, elementos de juicio o datos relevantes para una acertada resolución. Podemos apreciar entonces que el fundamento de la participación está relacionado con la utilidad en torno a un problema específico.

En el momento actual, el concepto de participación se encuentra en varias normas de rango infraconstitucional, como por ejemplo los previstos en la Ley 19.253 sobre Pueblos Indígenas, complementados por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; o en la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente relativos a la participación en el sistema normativo ambiental¹³; o en la Ley sobre Gobierno y Administración Regional, en materia de participación regional, entre otras.

También hay reglas de rango menor como las denominadas “normas de carácter general de participación ciudadana” dictadas por jefes de servicios públicos, en cumplimiento de un instructivo presidencial¹⁴, que exponen la forma en que ese servicio específico se relacionará con la ciudadanía¹⁵. También es posible encontrar mandatos edilicios tales como las “ordenanzas de participación ciudadana”, dictadas por los alcaldes en diversas comunas en el ejercicio de las facultades de la Ley Orgánica de Municipalidades (art. 93); estas ordenanzas tienen el mismo fin de las anteriores normas generales, aplicadas a las características singulares de cada comuna.

6 EL PROCESO DE LOS ÚLTIMOS AÑOS

No obstante lo anterior, el Estado en Chile ha asumido la temática de la ciudadanía y la participación, desde un punto de vista más bien funcional: la idea del orden político (consolidación de la democracia) y la de dar mayor estabilidad social para un escenario más adecuado de inversión, de generación de riqueza y de empleo. Un ejemplo de esto es que durante 1999, Ricardo Lagos Escobar, candidato a Presidente, firmó un acuerdo con representantes de las organizaciones de la sociedad civil destinado a establecer las bases de una política de gobierno en materias de participación ciudadana y fortalecimiento de la sociedad civil, y con ello asentar el reconocimiento del Estado que necesita de la participación de sus ciudadanos en la formulación de sus políticas públicas, para perfeccionar la gestión pública y fortalecer la democracia.

¹² Esta misión de la autoridad aparece recogida en el artículo 3º de la Ley Nº 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

¹³ Por su relevancia, las formas específicas de participación ciudadana previstas en los temas medioambientales se presentan en el Anexo de este documento.

¹⁴ Se refiere al Instructivo Presidencial Nº 008, del 27 de agosto de 2008, que indica “es un deber para cada órgano de la Administración del estado (...) establecer una norma general de participación. Esta debe contemplar la forma en que las personas pueden incidir en el desarrollo de las políticas públicas que son de su competencia”.

¹⁵ En ese sentido se pueden citar la Resolución Nº3230, del Ministerio de Educación; la Resolución Nº 3 de la Dirección Nacional de Servicio Civil, o la Resolución Nº 6 de la Comisión Chilena del Cobre, entre otras.

Sin embargo la firma del compromiso y las iniciativas asociadas a él no se tradujeron en una política clara de fortalecimiento de la sociedad civil, sino más bien articuladas en tanto a lo informativo, lo consultivo y lo técnico-instrumental (lógica de proyectos concursables).

Desde este punto de vista se registraron iniciativas para el abrir el diseño, ejecución y evaluación de los programas públicos a la participación ciudadana, diseñar nuevas modalidades de interrelación con los ciudadanos y sus organizaciones más allá del solo control social de lo público y, a la vez, propiciar cambios culturales en el desempeño funcionario y avanzar en el establecimiento desde el gobierno, de un discurso común y homogéneo en estas materias.

Ya en 2006 el gobierno de Michelle Bachelet inició su mandato con una promesa de campaña: inclusión y participación de la ciudadanía en la conducción del país, como iniciativa de ruptura de la lógica anterior por otra más cercana a la tarea de gobernarnos, como ciudadanos, y no solo a la tarea de gobernar, como clase política. Ello en un intento de rediseñar y ampliar el imaginario de la participación de la ciudadanía en la conquista de la gobernabilidad. El concepto que caracterizó a la intención del nuevo Gobierno fue el de "Gobierno Ciudadano", que selló la orientación del Gobierno, en cuanto a las dimensiones simbólicas de la política.

Una de las primeras tareas de ese Gobierno, en lo referido a la participación ciudadana, fue la elaboración de una Agenda Pro Participación Ciudadana a cargo de la División de Organizaciones Sociales (DOS), que descansó sobre cuatro pilares fundamentales: a) participación en la gestión pública; b) fortalecimiento del asociacionismo; c) derecho ciudadano a la información¹⁶; d) no discriminación e interculturalidad; lo cual constituyó la primera política pública explícita sobre este tema en los gobiernos de la Concertación.

Paralelamente a la discusión parlamentaria de una ley específica sobre la materia, en junio de 2009 el Estado de Chile suscribió la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública; a partir de ese año la participación en la gestión pública en Chile es un derecho exigible, en los términos que se consideran en la Ley 20.500, promulgada finalmente el febrero de 2011.

Esta referida Ley, en sus aspectos más sustantivos señala:

- Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente para la consecución de fines lícitos. Este derecho comprende la facultad de crear asociaciones que expresen la diversidad de intereses sociales e identidades culturales.
- Es deber del Estado promover y apoyar las iniciativas asociativas de la sociedad civil. Los órganos de la Administración del Estado garantizarán la plena autonomía de las asociaciones y no podrán adoptar medidas que interfieran en su vida interna.
- Las asociaciones (personas jurídicas) a que se refiere esta ley son: las organizaciones comunitarias y funcionales, juntas de vecinos y uniones comunales¹⁷; y las corporaciones y fundaciones sin fines de lucro¹⁸.
- Además, podrán constituirse libremente agrupaciones que no gocen de personalidad jurídica; en procura de los fines de tales agrupaciones podrán actuar otras personas, jurídicas o naturales, quienes responderán ante terceros de las obligaciones contraídas en interés de los fines de la agrupación.
- A las asociaciones se les confiere la calidad de interés público¹⁹, cuando su finalidad sea la promoción del interés general en materia de derechos ciudadanos, asistencia social, educación,

¹⁶ Este aspecto tomaría forma legal en la Ley de Acceso a la Información Pública (o de Transparencia), N° 20.285, promulgada el 20 de agosto de 2008, a cargo del ente público autónomo Consejo para la Transparencia (www.consejotransparencia.cl). Información complementaria en www.accesointeligente.org.

¹⁷ Constituidas conforme a la Ley 19.418, sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias.

¹⁸ Constituidas conforme al Título XXXIII, Libro I del Código Civil, art. 545.

¹⁹ A las asociaciones antes nombradas se agregan las comunidades y asociaciones indígenas reguladas en la Ley 19.253.

salud, medio ambiente, o cualquiera otra de bien común, en especial las que recurran al voluntariado, y que estén inscritas en el Catastro de Organizaciones de Interés Público.

- El Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones; siendo contraria a estas normas toda conducta destinada a excluir o discriminar, sin razón justificada, el ejercicio del derecho de participación ciudadana en los ámbitos señalados.
- Los órganos de la Administración del Estado²⁰ deberán poner en conocimiento público información relevante acerca de sus políticas, planes y programas y de su ejecución presupuestaria, anualmente además deberán entregar una cuenta pública participativa de su gestión.
- Los órganos de la Administración del Estado deberán establecer consejos de la sociedad civil, de carácter consultivo, que estarán conformados de manera diversa, representativa y pluralista por integrantes de asociaciones sin fines de lucro que tengan relación con la competencia del órgano respectivo.
- Modifica la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 18.695), reemplazando los CESCO por los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil. Sobre la base de un modelo elaborado por la SUBDERE²¹, el respectivo Alcalde someterá a aprobación del Concejo Comunal el reglamento que entrará en vigor. Este reglamento podrá ser modificado por los dos tercios de los miembros del Concejo, previo informe del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil.
- Además, cada municipalidad deberá habilitar y mantener en funcionamiento una oficina de informaciones, reclamos y sugerencias abierta a la comunidad. La ordenanza de participación establecerá un procedimiento público para el tratamiento de las presentaciones o reclamos, como asimismo los plazos en que el municipio deberá dar respuesta a ellos, los que en ningún caso serán superiores a treinta días²².
- El alcalde, con acuerdo del Concejo, a requerimiento de los dos tercios de los integrantes en ejercicio del mismo y a solicitud de dos tercios de los integrantes en ejercicio del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, ratificada por los dos tercios de los concejales en ejercicio, o por iniciativa del 5% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna, podrá someter a plebiscito las materias de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal, a la aprobación o modificación del plan comunal de desarrollo, a la modificación del plan regulador o a otras de interés para la comunidad local, siempre que sean propias de la esfera de competencia municipal.

Entre los aspectos relevantes de la Ley 20.500, está el establecimiento en diversos cuerpos legales del principio de la “participación ciudadana” para la Administración del Estado²³. Dicho cambio incorpora la expresa obligatoriedad para todo organismo de la Administración de atender al principio de “participación ciudadana en la gestión pública”, en la forma de información al ciudadano (de carácter no vinculante), y a dar a conocer la forma a través de cual las personas participarán en sus planes, políticas y programas.

Por su parte, esta ley crea los consejos de organizaciones de la sociedad civil, con carácter comunal; esta instancia, al estar sujeta a un reglamento aprobado por el Alcalde, aunque se base en un reglamento tipo elaborado por la SUBDERE, tiene un problema de certeza jurídica en cuanto a la simetría de competencias entre consejos. Es decir, al no hacer homogénea las competencias de los consejeros,

²⁰ Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y Servicios Públicos creados por ley (Ley 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado).

²¹ Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior; véase http://www.subdere.cl/1510/articles-83375_recurso_5.pdf.

²² De acuerdo a las disposiciones de la Ley 19.880, Bases de Procedimientos Administrativos de los órganos de la Administración del Estado.

²³ Art. 3º de la Ley 18.575 y Título VI, Ley de Bases Generales de la Administración del Estado.

pudiera darse que las competencias sean diversas entre comunas o, peor aún, ser inferiores a las que la normativa pretende instalar.

Este es sin duda uno de los aspectos más débiles de esta norma, que afecta sustantivamente a la calidad de la participación ciudadana que pretende promover²⁴.

Con todo, a la fecha del recién pasado 16 de agosto, de acuerdo a esta Ley deberían haberse comenzado a implementar las siguientes medidas:

AMBITO	MEDIDAS
MINISTERIOS Y SERVICIOS	<p>Establecer las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones en el ámbito de su competencia.</p> <p>Las modalidades de participación que se establezcan deberán mantenerse actualizadas y publicarse a través de medios electrónicos u otros.</p> <p>De oficio o a petición de parte, deberán señalar aquellas materias de interés ciudadano en que se requiera conocer la opinión de las personas, en la forma que señale la norma. Esta consulta deberá ser realizada de manera informada, pluralista y representativa.</p>
	<p>Establecer consejos de la sociedad civil, de carácter consultivo, que estarán conformados de manera diversa, representativa y pluralista por integrantes de asociaciones sin fines de lucro que tengan relación con la competencia del órgano respectivo.</p>
MUNICIPALIDADES	<p>Haberse dictado la ordenanza sobre las modalidades de participación de la ciudadanía local, conteniendo una mención del tipo de organizaciones que deben ser consultadas e informadas, como también las fechas o épocas en que habrán de efectuarse tales procesos; asimismo, describirá los instrumentos y medios a través de los cuales se materializará la participación, entre los que podrán considerarse la elaboración de presupuestos participativos, consultas u otros.</p> <p>Aprobación del reglamento del Consejo de Organizaciones de la Sociedad Civil, determinando la integración, organización, competencia y funcionamiento de esta instancia, como también la forma en que podrá autoconvocarse, cuando así lo solicite, por escrito, un tercio de sus integrantes. Dicho reglamento podrá ser modificado por los dos tercios de los miembros del Concejo Comunal, previo informe del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil.</p>

7 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA CRISIS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Desde el año 2006 se observó en el país la irrupción de movimientos sociales, actores gremiales y corrientes de opinión ciudadana que expresaban su malestar con la capacidad de representación de sus demandas a través de los actores del sistema político (partidos, parlamentarios y también el gobierno). En los últimos meses esta tensión ha derivado en diversos conflictos no concluidos y en un evidente estado de crisis del sistema político. Las razones de esta situación, acumuladas a través de los años, se resumen²⁵ en las siguientes:

- 1) **Un parlamento no representativo de la población:** en la última elección de diputados (2009) más de 5,5 millones de poco más de 12 millones de chilenos electores prefirieron no votar por ningún candidato. Esto hace que la contabilización de los porcentajes de los votos válidamente emitidos como porcentaje de la votación disminuyan drásticamente al compararlos con la población real de los distritos. Por ejemplo, un diputado elegido con el 26% de los sufragios represente en realidad a un 8% de los ciudadanos. Además, la mayoría absoluta de aquellos que no vota tienen menos de 40 años, lo cual hace que los electores efectivos pertenezcan a los segmentos de mayor edad de la población opacando la pluralidad social, educacional y cultural en las preferencias políticas.

²⁴ Para conocer un texto alternativo para este Reglamento elaborado por la Agrupación Nacional de CESCOS y la Confederación de Uniones Comunales de Chile, véase <http://www.cppchile.org/wp-content/uploads/2011/08/propuesta..1.pdf>.

²⁵ Ver <http://ciperchile.cl>, varios artículos sobre el tema.

- 2) **Un sistema electoral que no es competitivo:** en la actualidad el derecho a postularse a cargos de representación está severamente restringido, el sistema binominal mayoritario de nuestro país (único en el mundo por lo demás) hace que en cada distrito o circunscripción solo puedan elegirse dos candidatos, que pertenecerán a uno de los bloques políticos mayoritarios en la mayoría de las plazas electorales (sobre el 80%), entonces la clave no es la elección popular sino que ser nominado por los dirigentes del partido correspondiente a una plaza donde esté asegurado el cupo parlamentario; entonces el papel del ciudadano sufragista está delimitado a ratificar lo que ya se decidió en otra parte.
- 3) Además, la posibilidad de que una lista o bloque elija los dos cupos parlamentarios es difícil y remota, ya que es necesario doblar la votación del contrincante; así pueden darse las siguientes paradojas: que una lista tenga la mayoría absoluta de la votación eligiendo un candidato, la otra lista con alrededor de un cuarto de la votación elija otro, obteniéndose un empate de la minoría con la mayoría; además, restaría una considerable votación que no elige ningún representante.
- 4) **Designación de parlamentarios sin votación popular:** en los últimos meses se ha registrado un daño decisivo al prestigio y legitimidad del Senado, al masificarse el nombramiento de parlamentarios a cargos ministeriales, produciendo con ello tres efectos: uno, que esos electores quedan legítimamente defraudados ya que su candidato se desistió de representarlos; dos, que son los partidos (los dirigentes) lo que proceden a nombrar sus reemplazos; y tres, que los designados no tuvieran que tomarse la molestia hacer campaña, presentar sus propuestas o conocer mínimamente el territorio, es decir unos perfectos desconocidos por los electores.
- 5) **Costo de las campañas políticas:** la actual regulación es insuficiente para contener el efecto del dinero en las campañas y establece un nexo indeseable entre los candidatos y los donantes que puede llegar hasta el conflicto de intereses y la corrupción. Este tipo de relación hace que la representación de los intereses de la ciudadanía pueda ser reemplazado por intereses particulares, sin ningún tipo de control o sanción por los electores. La democracia se destruye cuando permea la idea de que la voluntad popular no es nada frente al poder de la riqueza y si esta se constituye como una nueva barrera de entrada a la posibilidad de representación política de los ciudadanos.
- 6) **Decadencia de los partidos políticos:** no hay sistema democrático sin partidos políticos, las funciones que estos deben desarrollar son insustituibles: articulan en proyectos nacionales las demandas diversas y contradictorias de la sociedad, ordenan miles de puntos de vista en unas pocas alternativas viables, capacitan al personal político, son los principales proveedores de candidatos para los cargos de elección popular y para las más altas funciones de la administración pública, dan sustento a los gobiernos y ayudan a disciplinar a las bancadas parlamentarias.
- 7) Si ellos no funcionan todas estas tareas se desempeñan mal, dando lugar a la aparición de pequeños grupos de poder, irrupción de personalismos, se diluyen los proyectos nacionales, y se crean aparatos burocráticos para la mantención del poder. Mientras la población se expande, el número de sus militantes se contrae a mínimos históricos, en parte por el desencanto y desafección con la participación política, en parte por la poca transparencia de su democracia interna, que no está sujeta al cumplimiento de normas o regulaciones que las fortalezcan como organizaciones con la mayor influencia en la vida pública del país.
- 8) **La urgente reforma política:** si el sistema político y sus actores se desconectan de la dinámicas sociedad, la calidad de vida cívica y los sentidos de cohesión inevitablemente se deterioran. Por eso no es extraño que la respuesta de integración ante la incertidumbre sea la demanda por el cumplimiento efectivo de derechos ya consagrados, por la ampliación de otros que se identifiquen mejor con el pensamiento social y por la materialización de nuevas normas de convivencia basadas a su vez en nuevos de derechos. El camino para lograr estos propósitos transcurre por la reforma al sistema político²⁶ (normas) y también por la manera en que los actores políticos se desempeñan (cultura); una reforma al sistema político (sistema electoral, funciones parlamentarias y relación del

²⁶ A este respecto, una de las soluciones que se han planteado es la convocatoria a plebiscitos para reformar aspectos sustantivos de la Constitución, en el vínculo se encuentra el proyecto surgido de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados: http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=8173&prmBL=7769-07.

Ejecutivo con el Parlamento, a lo menos) requiere una profunda convicción democrática de parte de la ciudadanía, como se recoge en sus demandas, y de los actores de la política.

- 9) En términos sencillos, si el gobierno no envía las leyes adecuadas los parlamentarios no pueden consensuar su aprobación, si los parlamentarios no logran consensuar su aprobación no habrá ley o no habrán leyes de la calidad que la ciudadanía demanda. Esta reforma en particular no será fácil, ya que la trama de intereses y poderes que se sienten cómodos con el actual estado de las cosas va a resistir los cambios.
- 10) En nuestro país, como en todas partes, la historia de las reformas políticas ha sido la historia en contra de las fuerzas conservadoras que se oponen a la ampliación y perfeccionamiento continuo de la Democracia, dado que ello siempre conlleva mayores cuotas de justicia social, equidad y desarrollo humano, basados en derechos.

8 Reformas políticas para la participación ciudadana

Como hemos visto, la participación ciudadana atraviesa un campo irregular de derechos generales, algunos derechos específicos y también parciales, prácticas asociativas de diversos tipos y problemáticas de todos los niveles. La participación ciudadana requiere de personas y organizaciones que reviertan la tendencia a particularizar su experiencia social y, por el contrario, desarrollen sus facultades para vincularse a otros para asumir propósitos en el ámbito ciudadano y político.

Para solucionar muchos de los problemas indicados se han propuesto diferentes reformas tendientes a asegurar la participación de los ciudadanos en decisiones públicas, de forma vinculante y no solo de forma consultiva e informativa. Muchas de éstas han surgido del propio ámbito ciudadano organizado, sin embargo hasta el momento no han tenido acogida por las autoridades políticas para hacerse cargo del déficit tanto de ciudadanos activos y participativos, como mecanismos de participación ciudadana. Dentro de las iniciativas propuestas, destacan tres mecanismos de carácter institucional mecanismos para la participación ciudadana en la gestión de los temas públicos:

- **Iniciativa popular de Ley:** es decir la facultad que existe en muchas democracias donde los ciudadanos pueden presentar propuestas normativas para que sean discutidas por el parlamento, sin mediar para ello la voluntad del gobierno en funciones.
- **Referéndum:** se refiere a la obligación de someter a plebiscito algunas decisiones del gobierno o del alcalde que requieran ratificación expresa de los ciudadanos para que la autoridad implemente algún tipo de política o medida, para lograr que estas que no se asuman dentro de las facultades generales de los mandatos de las autoridades.
- **Revocación del mandato:** alude a las disposiciones que permitan suspender a las autoridades electas en el ejercicio de sus cargos si es que estas no cumplen determinados compromisos debido a los cuales fue elegido (esto también se asocia al término “voto programático”).

Lo señalado no implica obviar o desconocer el rol fundamental que cabe a los partidos políticos en su función de agregar y articular las demandas de la ciudadanía, ni tampoco desconocer el valor de la representatividad de nuestro sistema democrático. Más bien, las propuestas se fundan en el perfeccionamiento del sistema político democrático y por tanto fortalecen también la función de los partidos políticos, históricamente reconocida por el ordenamiento jurídico. Esto también significa agregar a las tareas tradicionales de la representación y de la gobernabilidad, las dimensiones de inclusión y participación ciudadanas en la tarea de construcción de la sociedad y la gestión de lo público.

Referencias bibliográficas

De Ferrari, J. (Ed.). “Más democracia. Propuestas para la participación ciudadana”, Flacso Chile, Corporación Participa, 2005.

Borja, J. y Castells, N. “Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información”, 2004.

Giddens, A. “División de clases, conflictos de clases y ciudadanía”, 1989.

Lefebvre, Henry. "El derecho a la ciudad", 1968; "La revolución urbana", 1972.

Leyes de la República de Chile, en www.leychile.cl.

Marshall, T.H. "Ciudadanía y clase social", 1949.

ONU. "Declaración Universal de los Derechos Humanos", 1948; "Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales", 1976; "Pacto internacional de derechos civiles y políticos", 1976;

Paredes, J. "Ciudadanía, Participación y Democracia". Revista Polis, U. Bolivariana, 2011.

PNUD. "Informe de Desarrollo Humano Chile 2004 ¿El poder para qué y para quién?".

Touraine, A. "¿Qué es la democracia?". Fondo de Cultura Económica, 1995.

Varios autores. Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, versión presentada al III Foro Urbano Mundial, Vancouver, 2006.

En Internet, páginas gubernamentales:

www.sea.gob.cl

www.subdere.gob.cl

www.participemos.gob.cl

Anexo I. Participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)

El Servicio de Evaluación Ambiental (SEA)²⁷ es un organismo público descentralizado cuya función central es tecnificar y administrar el instrumento de gestión ambiental denominado “Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental” (SEIA), cuya gestión se basa en la evaluación ambiental de proyectos ajustada a lo establecido en la norma vigente, fomentando y facilitando la participación ciudadana en la evaluación de los proyectos, con la finalidad de preservar el medio ambiente, los recursos naturales y la calidad de vida de los habitantes del país.

Por su parte el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental es un instrumento para prevenir el deterioro ambiental, y permite introducir la dimensión ambiental en el diseño y la ejecución de los proyectos y actividades que se realizan en el país, evaluando y certificando que las iniciativas de inversión, tanto del sector público como del sector privado, se encuentran en condiciones de cumplir con los requisitos ambientales que les son aplicables para prevenir los impactos o hacer que, cuando se generan impactos adversos significativos, exista una mitigación.

Los proyectos que se someten al SEIA lo hacen presentando una Declaración de Impacto Ambiental (DIA)²⁸, salvo que dicho proyecto presente alguna de las características que se mencionan a continuación, en cuyo caso se deberá presentar un Estudio de Impacto Ambiental (EIA):

- a) Riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones y residuos.
- b) Efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluido el suelo, agua y aire.
- c) Reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de los grupos humanos.
- d) Localización en o próxima a poblaciones, recursos y áreas protegidas, sitios prioritarios para la conservación, humedales protegidos, glaciares, susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar.
- e) Alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona.
- f) Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural.

La participación ciudadana en el SEIA

La Ley de Bases del Medioambiente reconoce el derecho de toda persona tiene derecho a acceder a la información de carácter ambiental que se encuentre en poder de los servicios públicos, de conformidad a lo señalado en la Constitución y la ley sobre Acceso a la Información Pública. Por su parte el SEIA considera fundamental la participación de la comunidad o participación ciudadana dentro de la evaluación ambiental, ya que permite que las personas se informen y opinen responsablemente acerca del proyecto o actividad. La ciudadanía aporta información relevante para mejorar las medidas propuestas para mitigar, reparar y compensar los impactos, dar transparencia a la revisión de los estudios y solidez a la decisión de las autoridades.

²⁷ La Ley N° 20.417, publicada en el Diario Oficial el 26 de enero de 2010, crea el Ministerio del Medioambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente; además de modificar la Ley 19.300 de Bases Generales del Medioambiente.

²⁸ Al presentarse una Declaración de Impacto Ambiental se podrán incluir, el compromiso de someterse a un proceso de evaluación y certificación de conformidad del cumplimiento de la normativa ambiental aplicable y de las condiciones sobre las cuales se califique favorablemente el proyecto o actividad. En este caso, dicha Declaración deberá ser calificada en un plazo máximo de treinta días.

En el caso de las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) las Comisiones Regionales²⁹ publicarán en el Diario Oficial y en un periódico de circulación regional y nacional cuando corresponda, la lista de los proyectos y actividades que se hubiesen presentado a tramitación en el mes inmediatamente anterior, con el objeto de mantener debidamente informada a la ciudadanía³⁰, complementariamente se enviará a las municipalidades donde se realizaran la actividades para su adecuada publicidad y garantizar la participación de la comunidad; además los proponentes los proponentes deberán anunciar en medios de radiodifusión locales (o similares) el lugar donde se encuentran disponibles los antecedentes y los plazos para realizar las observaciones.

A partir de ello y durante los 10 días siguientes, se podrá decretar por un plazo de veinte días la realización de un proceso de participación ciudadana en relación a proyectos que generan cargas ambientales³¹ para las comunidades próximas. Esto siempre que lo soliciten por escrito a lo menos dos organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica a través de sus representantes, o como mínimo diez personas directamente afectadas. La participación ciudadana comprende los derechos a acceder y conocer el expediente físico o electrónico de la evaluación, formular observaciones y obtener respuesta fundada de ellas. Cualquier persona que se considere lesionada en su derecho de acceder a la información ambiental podrá recurrir ante la autoridad competente de acuerdo a lo señalado en la Ley de Acceso a la Información Pública.

El SEA considerará las observaciones como parte del proceso de calificación debiéndose hacer cargo de estas y pronunciándose fundadamente respecto de ellas en su resolución; esta información deberá estar disponible en la página web del servicio con a lo menos 5 días hábiles de anticipación a la calificación del proyecto.

En el caso de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), una vez publicado el extracto del Estudio en el diario oficial y en un diario o periódico de la capital regional o de circulación nacional, la ciudadanía (personas naturales y jurídicas) dispone de 60 días hábiles para conocer el contenido del proyecto y presentar sus observaciones por escrito ante el SEA.

El extracto que se publique debe contener a lo menos la siguiente información:

- a) Nombre de la persona natural o jurídica responsable del proyecto o actividad.
- b) Ubicación del lugar o zona en la que el proyecto o actividad se ejecutará.
- c) Indicación del tipo de proyecto o actividad de que se trata.
- d) Monto de la inversión estimada, y
- e) Principales efectos ambientales y medidas mitigadoras que se propone.

Las observaciones que presente la comunidad por escrito serán consideradas parte del proceso de calificación por el SEA, pronunciándose fundadamente respecto de todas ellas en la Resolución de Calificación Ambiental, la que será notificada a quienes hubieren formulado observaciones y deberá ser publicada en la página web del servicio con a lo menos cinco días de anticipación a la calificación del proyecto.

Existe una instancia de reclamación, donde cualquier persona natural o jurídica que haya realizado una observación y que considere que ésta no fue debidamente considerada (o respondida), puede presentar un Recurso de Reclamación dentro del plazo de 15 días de la notificación de la Resolución.

²⁹ Los proyectos serán calificados por una Comisión presidida por el Intendente e integrada por los Seremi del Medio Ambiente, de Salud, de Economía, de Energía, de Obras Públicas, de Agricultura, de Vivienda, de Transportes, de Minería, y de Planificación, y el Director Regional del Servicio, quien actuará como secretario.

Las Direcciones Regionales de Evaluación Ambiental conformarán un comité técnico integrado por el Seremi del Medio Ambiente, quien lo presidirá, y el Director Regional de Evaluación Ambiental, los directores regionales de los servicios públicos que tengan competencia en materia del medio ambiente, incluido el Gobernador Marítimo correspondiente, y el Consejo de Monumentos Nacionales. Este comité elaborará un acta de evaluación de cada proyecto la que será de libre acceso a los interesados.

³⁰ Ley 19.300, art. 30.

³¹ Se entenderá que provocan cargas ambientales aquellos proyectos que generen beneficios sociales y que ocasionan externalidades ambientales negativas durante su construcción u operación.

Mientras dure el período de participación ciudadana, el SEA establecerá los mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad organizada en el proceso de calificación de los Estudios de Impacto Ambiental que se les presente, implementando instancias de diálogo para que la ciudadanía se informe y pueda realizar sus observaciones al proyecto o actividad en evaluación ambiental.

Entidades que pueden presentar observaciones en la Evaluación de Impacto Ambiental.

- **Las personas naturales:** Por persona natural se entiende todo individuo cualquiera sea su edad, sexo, estirpe o condición.
- **Organizaciones sociales:** contempladas en la Ley de Organizaciones Comunitarias, tales como juntas de vecinos, comités de adelanto, centros de madres, clubes deportivos, agrupaciones culturales, juveniles, ecológicas, y uniones comunales, entre otras.
- **Organizaciones de trabajadores:** Sindicatos, federaciones y confederaciones.
- **Organizaciones gremiales:** Colegios profesionales, federaciones de estudiantes secundarios y universitarios, asociaciones empresariales.
- **Personas jurídicas sin fines de lucro:** Corporaciones, asociaciones y fundaciones.
- **Personas jurídicas con fines de lucro:** tales como Sociedades anónimas, sociedades de responsabilidad limitada, empresas individuales de responsabilidad limitada y empresas cuyo propietario sea el Estado.

Los requisitos legales para realizar observaciones son:

Personas jurídicas:

- Deben presentarse dentro del plazo establecido por la Ley N° 19.300 (60 días hábiles a contar del día hábil siguiente de la publicación del extracto del EIA);
- Presentarlas por escrito ante la autoridad competente (vía Oficina de Partes del SEA),
- Señalar el nombre completo de la persona jurídica, domicilio y nombre completo y domicilio de su representante legal;
- Acreditar su personalidad jurídica y representación (adjuntando copia simple del documento que acredite la existencia y vigencia de la personalidad jurídica y de la representación legal),
- Señalar el nombre del proyecto o actividad a que se refiere la observación y,
- Contener sus fundamentos, es decir, explicar los argumentos que sustentan la observación.