



Prohibida la reproducción total o parcial de la información contenida en este documento sin autorización de la Cámara Chilena de la Construcción A.G.

55

NOVIEMBRE 2009

Participación ciudadana orgánica e
Información ciudadana
Principios Cámara Chilena de la Construcción

PILAR GIMÉNEZ C.
CARMEN GLORIA TRONCOSO M.



PARTICIPACIÓN CIUDADANA ORGÁNICA E INFORMACIÓN CIUDADANA

Principios Cámara Chilena de la Construcción

Resumen

Este documento plantea los Principios que la Cámara Chilena de la Construcción considera fundamentales para lograr un mejor sistema de Participación Ciudadana, a la luz del fenómeno de crecientes demandas colectivas por mayor participación de los movimientos ciudadanos en Chile y de las deficiencias de los mecanismos actuales de participación ciudadana en los instrumentos de planificación, que no son capaces de canalizar oportunamente estas demandas. Estos principios se establecen sobre la distinción entre el ámbito de la Planificación de normativa urbana e infraestructura, donde debe ser aplicada una “Participación ciudadana Orgánica”, del ámbito de los Proyectos inmobiliarios y de infraestructura (aprobados), donde lo que corresponde es efectuar una transparente “Información ciudadana”.

JEL Classification: D71, D74, O21, R38, Z13

Keywords: Urban planning, Organized Citizen Participation, Civic organizations, Planning instruments, Public hearings.

* Comentarios bienvenidos a pgimenez@cchc.cl

**La publicación de los Documentos de Trabajo no está sujeta a la aprobación previa de la Mesa Directiva de la Cámara Chilena de la Construcción A.G. Tanto el contenido de los Documentos de Trabajo como también el análisis y conclusiones que de ellos se deriven, son de exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es) y no reflejan necesariamente la opinión de la Cámara Chilena de la Construcción A.G. o sus directivos. Se prohíbe la reproducción total o parcial de este documento sin autorización previa de la Cámara Chilena de la Construcción A.G.

**CONTENIDOS**

		PÁGINA
RESUMEN EJECUTIVO		4
Capítulo 1:	Introducción_ Los movimientos ciudadanos en Chile y sus causas	6
Capítulo 2:	Mecanismo actual de participación ciudadana en los instrumentos de planificación	12
Capítulo 3:	Deficiencias del mecanismo actual de participación ciudadana en los PRC	13
Capítulo 4:	Principios CChC sobre participación ciudadana e información ciudadana	16
Capítulo 5:	Conclusión	21
REFERENCIAS		
ANEXOS	1. Proceso de aprobación de un PRC	22
	2. Ejemplo de tabla de normativa urbana, caso de nuevo PRC de Temuco _ aprobado en Febrero 2009	24



PARTICIPACIÓN CIUDADANA ORGÁNICA E INFORMACIÓN CIUDADANA

Principios Cámara Chilena de la Construcción

Resumen Ejecutivo

Las deficiencias de nuestro sistema de planificación y financiamiento de infraestructura urbana están provocando que la ciudadanía exprese, cada vez con más fuerza, su descontento frente a proyectos inmobiliarios, proyectos de infraestructura y equipamiento, o modificaciones a la normativa urbana. Tanto es así, que en los últimos años han surgido más de treinta organizaciones ciudadanas, que han logrado detener o al menos modificar sustancialmente estos proyectos y normativas.

Estas organizaciones ciudadanas argumentan que dichos proyectos o normativas no estarían haciéndose cargo de las externalidades negativas generadas por ellos, especialmente sus efectos sobre la vialidad, espacios públicos, aguas lluvias o equipamiento existente.

Por su parte, la CChC plantea que, para lograr realmente que los proyectos y normativas internalicen sus externalidades, es necesario reformular el sistema de planificación y de financiamiento de infraestructura urbana, ya que en él es donde se generan las mayores ineficiencias que tanto molestan a los vecinos. Sobre estas nuevas bases, se debería construir un sistema de participación ciudadana que permita canalizar oportunamente las ideas y aportes de la comunidad.

En este contexto, **enfocándose en la discusión del tema participación ciudadana**, la CChC plantea los siguientes principios:

PRINCIPIO GENERAL

La normativa urbana y la planificación de infraestructura y equipamiento deben incorporar participación ciudadana orgánica, la cual se reconoce como necesaria y positiva, ya que asegura una mayor validación pública de las acciones y permite incorporar las visiones, ideas y



necesidades de los afectados y beneficiados, con posibilidad de perfeccionar la idea inicial de los expertos.

Por su parte, los proyectos aprobados, inmobiliarios, de infraestructura y de equipamiento que cumplen con esa norma, que contempló instancias formales y efectivas de participación ciudadana, no deben ser objeto de nuevas instancias de participación, respetando en todo momento la certeza jurídica de los permisos de edificación.

PRINCIPIOS SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA ORGÁNICA

1. Participación ciudadana oportuna e informada.
2. Participación ciudadana que enfatiza la opinión de la comunidad formalmente organizada, a la vez que considera a los vecinos involucrados.
3. Participación ciudadana indicativa.
4. Participación ciudadana responsable.
5. Metodología de participación definida localmente, sobre estándar mínimo definido en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.
6. Participación ciudadana provista de los recursos necesarios.
7. Participación ciudadana realista respecto de la necesidad de actualización de la normativa urbana.

PRINCIPIOS SOBRE INFORMACIÓN CIUDADANA

8. La comunidad debe tener libre acceso a información de los proyectos aprobados, inmobiliarios, de infraestructura y de equipamiento aprobados en su barrio o ciudad.
9. Reconocimiento de la certeza jurídica de los proyectos inmobiliarios, de infraestructura y de equipamiento.

Estos principios CChC, en su calidad de principios genéricos, son válidos para fundamentar la discusión de modificación de la Ley General de Urbanismo y Construcciones en cuanto a instrumentos de planificación, así como el proyecto de ley que modifica la Ley de Bases del Medio Ambiente.

A continuación se detallan estos principios, además de presentar un diagnóstico completo sobre el estado de los movimientos ciudadanos en Chile y los mecanismos actuales de participación ciudadana en los instrumentos de planificación.



PRINCIPIOS CCHC SOBRE “PARTICIPACIÓN CIUDADANA ORGÁNICA” E “INFORMACIÓN CIUDADANA”

Capítulo 1:

Introducción _ Los movimientos ciudadanos en Chile y sus causas¹

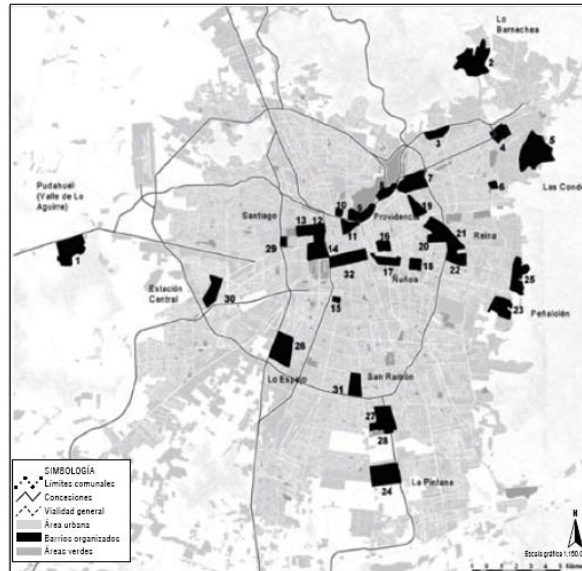
En los últimos años al menos 32 organizaciones ciudadanas han logrado modificar y/o detener grandes planes y proyectos urbanos, elevando la inversión originalmente prevista por el Estado en US\$ 586 millones, sólo en materia de transporte.

Estas organizaciones se caracterizan por tener un origen coyuntural (surgen como reacción a políticas urbanas puntuales, normativas o proyectos de infraestructura e inmobiliarios) y una alta fragmentación barrial (componen un universo de numerosas organizaciones locales que se desenvuelven en el ámbito de su propio barrio), aunque algunas de ellas logran trascender el conflicto que las originó y se posicionan como actores transversales de apoyo a la labor de los nuevos movimientos que van surgiendo².

¹ La primera parte de esta introducción, sobre los movimientos ciudadanos, se basa en el documento “Participación ciudadana en proyectos de infraestructura y planes reguladores”, desarrollado por Iván Poduje (2008), en Temas de la Agenda Pública, Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos PUC, Año 3, Nº22. Y en la presentación “Santiago bajo presión” realizada por el mismo autor en Seminario Icare 2009.

² Ejemplo de estas agrupaciones transversales son Defendamos la Ciudad y Ciudad Viva.

Figura n°1
Localización organizaciones ciudadanas identificadas a noviembre 2008 (32)³



Fuente: Poduje, 2008.

Desde su aparición, la mayor parte de estos movimientos ha tendido a concentrarse en el sector oriente de la ciudad, representando principalmente los intereses de grupos de altos ingresos (al año 2008, 66% de las agrupaciones ciudadanas se localizaban en barrios preferentemente ABC1), aunque en los últimos años ha aumentado su presencia en comunas de bajos ingresos, donde actualmente opera el 19% de los movimientos ciudadanos.

Con respecto al origen de estas agrupaciones, 31% de ellas surgió a raíz del rechazo ciudadano a proyectos de infraestructura (Costanera Norte, Américo Vespucio Oriente, Acceso Sur, entre otros), mientras que el 50% lo hizo por rechazo a modificaciones de planes reguladores que alterarían significativamente las características de barrios residenciales.

Uno de los principales desafíos que han debido sortear estas organizaciones ha sido la asimetría de poder que enfrentan respecto a sus contrapartes, instituciones estatales y/o grandes empresas privadas, especialmente de infraestructura urbana. Ante esto han sido dos las principales estrategias de presión que han desarrollado: (i) el uso de una amplia cobertura de prensa como mecanismo de amplificación del conflicto ante la opinión pública y, (ii) el reclamo ante Contraloría

³ Se grafican 32 organizaciones, aunque a Junio de 2009 ya se contabilizaron 2 organizaciones más.



General de la República como mecanismo de jurisprudencia administrativa para controlar la legalidad de los actos administrativos elaborados por los diferentes organismos públicos.

Estas estrategias de presión derivaron en que en el 69% de los 32 casos catastrados al año 2008 (22 casos), las agrupaciones ciudadanas lograron el objetivo de modificar o suspender indefinidamente las iniciativas rechazadas, lo que representa un relevante nivel de éxito. Entre ellos, 11 planes reguladores comunales han sido modificados parcial o totalmente. Por otro lado, sólo en 8 casos, equivalentes al 25% del universo considerado, las comunidades no pudieron detener los proyectos, aunque sí lograron atrasarlos e inducir cambios de diseño (ver Figuras nº2 y 3).

Como resultado de la gestión de estas agrupaciones, se calcula que el monto de dinero extra que han representado las modificaciones a proyectos de infraestructura realizadas como consecuencia de la presión ciudadana asciende a cerca de US\$ 580 millones⁴.

Uno de los últimos casos exitosos de movilizaciones ciudadanas fue el protagonizado por la agrupación Salvemos Vitacura. En rechazo a unas propuestas de modificación de alturas y densidad de 3 sectores puntuales de la comuna, la agrupación logró reunir las firmas necesarias para realizar un plebiscito comunal cuyo resultado, de carácter vinculante por congregarse más del 50% del padrón electoral, impidió realizar las modificaciones proyectadas.

Producto de este plebiscito se calcula que se dejarían de construir 450.341 m², lo que representaría un impacto económico de US\$ 810 millones.

⁴ Este monto considera: Costanera Norte (US\$70 millones), Nudo Estoril (US\$ 19 millones), Acceso Sur (US\$ 68 millones), Vespucio Oriente (US\$ 386 millones) y Vespucio Sur (US\$ 25 millones). Fuente: Poduje, 2008.

Figura n°2
Proyectos de infraestructura modificados por presión ciudadana

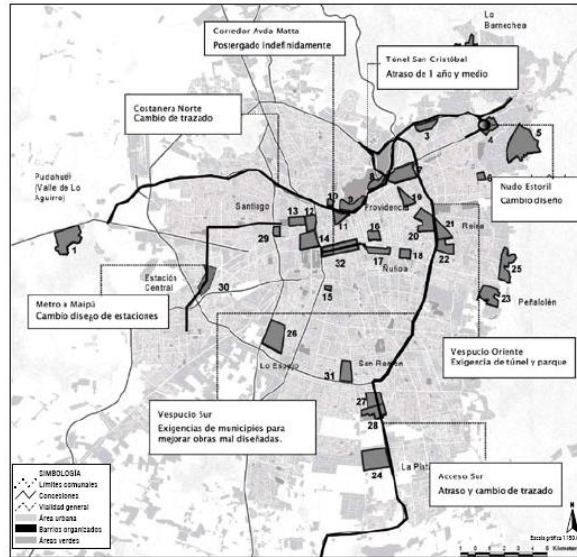
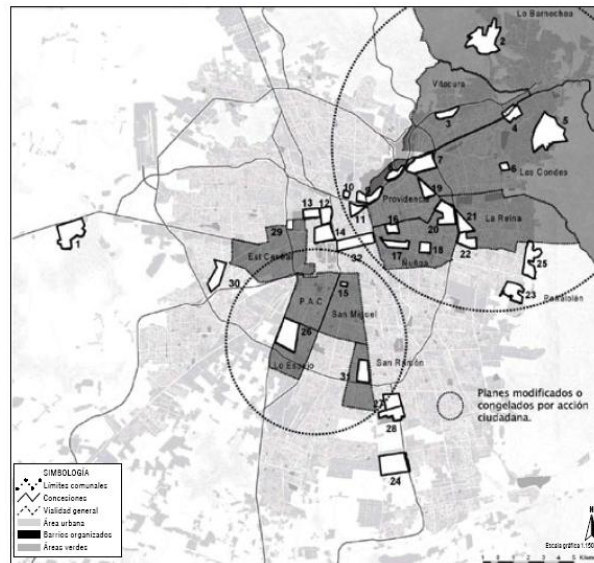


Figura n°3
Comunas con PRC modificados o congelados por presión ciudadana



Fuente: Poduje, 2008.

Junto con estas modificaciones o suspensiones de proyectos e instrumentos de regulación, producto de la gestión de agrupaciones ciudadanas, también es posible observar que las autoridades están cada vez más propensas a decretar congelamientos totales o parciales de los



planes reguladores de sus comunas⁵. Este mecanismo se utiliza muchas veces políticamente, favoreciendo ciertos grupos de población, desvirtuando completamente el fundamento original de la LGUC⁶.

En definitiva, la evidencia presentada demuestra que hoy en día los vecinos perciben que sus inquietudes respecto a las normas urbanas y proyectos inmobiliarios o de infraestructura urbana en sus barrios no son adecuadamente acogidas por las autoridades y, como consecuencia, forman organizaciones ciudadanas que acuden a estrategias alternativas para hacer notar sus puntos de vista.

Según nuestro análisis, esta inconformidad de los vecinos tiene su origen en una serie de problemas, de distinto ámbito:

1. Deficiencias del proceso de participación ciudadana en los instrumentos de planificación (planes reguladores intercomunales, comunales y planes seccionales)⁷.
2. Excesiva complejidad técnica de los instrumentos de planificación, lo que dificulta su comprensión por parte de los vecinos.

⁵ De hecho, en el último tiempo, el Informe CURBA ha registrados los siguientes congelamientos:

Año 2005: La Florida, Las Condes, Machalí, Lo Barnechea, Peñalolén

Año 2006: Cerrillos, Rancagua, Punta Arenas, San Miguel, La Cruz, Ñuñoa, Providencia, Valparaíso

Año 2007: Machalí, Chiguayante, Estación Central, Punta Arenas, San Pedro de la Paz, Curicó, Santiago, Coquimbo, Vitacura

Año 2008: Puerto Montt

Año 2009: Vitacura

⁶ El Artículo 117 de la LGUC establece que los permisos de subdivisión, loteo, urbanización y construcciones podrán postergarse por tres meses, cuando el terreno esté afectado por estudios de modificaciones del PRI o PRC, aprobado por el Alcalde, previo informe favorable de la Seremi MINVU. También se indica que el citado plazo puede ser prorrogado hasta completar 1 año. El sentido de esta disposición es evitar el ingreso de anteproyectos en forma masiva justo en los meses inmediatamente previos a la publicación de la nueva normativa. A raíz de presiones ciudadanas, en muchos casos se pide el congelamiento sin tener ni siquiera elaborada la nueva normativa y sin su aprobación ambiental.

⁷ Los siguientes aspectos se consideran deficiencias del mecanismo actual de participación ciudadana en los PRC:

- La participación se realiza ex-post, luego que el instrumento ya ha sido elaborado
- Existe reticencia de las autoridades comunales a asumir más instancias de participación ciudadana dado los recursos y mayor tiempo de tramitación que esto implica
- La complejidad técnica de los PRC hace inconducente la participación ciudadana actual
- No se considera participación formal de organismos especializados
- Se tiende a escuchar la opinión ciudadana de grupos puntuales
- Riesgos del mecanismo alternativo de plebiscito vinculante en los PRC



3. Desconocimiento de los instrumentos de planificación y de la aplicación de algunos artículos de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) por parte de los vecinos.
4. Desacuerdo de autoridades comunales respecto de la aplicación de algunos artículos de LGUC por sobre la normativa comunal, tales como los relativos al DFL2, fusión predial y conjunto armónico, entre otros.
5. Deficiencias del mecanismo de internalización de las externalidades de los proyectos, lo cual se deriva a su vez de un mecanismo de planificación por zonificación que establece normas urbanísticas desvinculadas de la infraestructura, y un deficiente sistema de financiamiento de la infraestructura urbana.
6. Deficiencias en el sistema de financiamiento municipal.
7. Falta de coordinación de los organismos públicos involucrados en la planificación y provisión de servicios e infraestructura urbana.
8. Deficiencias en el sistema de protección de recursos de valor patrimonial y/o paisajístico.
9. Molestias generadas por el proceso de construcción.

El listado anterior deja en evidencia la gran complejidad del problema y la necesidad de revisión de un número bastante amplio de materias, para poder plantear una solución integral al conflicto asociado a la participación ciudadana en el desarrollo urbano⁸.

Sin duda, un aspecto central del conflicto de los ciudadanos con el desarrollo inmobiliario, es el relativo a las deficiencias propias del proceso de participación ciudadana en los instrumentos de planificación (punto N°1 del listado anterior). El presente documento busca abordar en específico este punto, con el objetivo de plantear “Principios CChC sobre participación ciudadana e información ciudadana” que puedan orientar la discusión en estas materias.

⁸ La CChC ha abordado en el pasado varios de estos temas y actualmente se encuentra elaborando una propuesta metodológica para el cálculo de las externalidades urbanas generadas por los proyectos inmobiliarios, lo cual permitirá avanzar hacia un mecanismo de planificación abierta, donde se posibilite el desarrollo de todo tipo de proyectos en la medida que éstos internalicen sus externalidades urbanas.



Capítulo 2:

Mecanismo actual de participación ciudadana en los instrumentos de planificación

En los planes reguladores intercomunales (PRI)

La LGUC no contempla participación ciudadana en los PRI. En efecto, la ley establece que estos instrumentos son elaborados por la Seremi del Ministerio de Vivienda y Urbanismo respectiva, con consulta a los Municipios. Posteriormente debe tramitarse la aprobación ambiental del instrumento, para luego ser aprobado por el Gobierno Regional.

En los planes reguladores comunales (PRC)

La LGUC y su Ordenanza General exigen cumplir con participación ciudadana en el proceso de elaboración y aprobación de un PRC. Esta participación consiste en:

1. Informar a los vecinos, especialmente a los afectados, que se procederá a modificar el PRC. Lo anterior se realiza a través de carta certificada a organizaciones territoriales y un aviso en prensa.
2. Una o más audiencias públicas informativas.
3. Exposición del proyecto a la comunidad, por 30 días.
4. Nueva audiencia pública.
5. Plazo de 15 días para formular observaciones por escrito.

La Ley indica que las observaciones formuladas en esta última instancia las revisa el Consejo Económico y Social Comunal y luego el Concejo Comunal, quien debe dar respuesta a cada una de ellas. Paralelamente, se tramita la aprobación ambiental del proyecto, para luego proceder a su aprobación por parte del Consejo Municipal, cuando hay un PRI vigente, o por parte del Consejo Regional, si es que no existe un PRI⁹.

⁹ El detalle del procedimiento de elaboración y aprobación de un PRC se presenta en el Anexo n^o1.



Capítulo 3:

Deficiencias del mecanismo actual de participación ciudadana en los PRC

El mecanismo de participación ciudadana detallado en el punto anterior tiene importantes deficiencias:

1. Participación ex-post (luego de que el instrumento ya está elaborado).

Según lo indica la LGUC, la participación ciudadana se realiza cuando el PRC está ya elaborado. De hecho, el plazo para elaborar observaciones comienza luego de la segunda audiencia pública, donde el PRC ya tiene sus planos y ordenanza terminados, y además ya ha logrado su aprobación ambiental en la COREMA. De esta forma, para el equipo municipal es sumamente inconveniente cualquier observación que la comunidad pueda formular en esta etapa, ya que esto implicaría rehacer documentos y planos e incluso volver a tramitar ambientalmente el proyecto, con todos los costos económicos y de tiempo que ello implica.

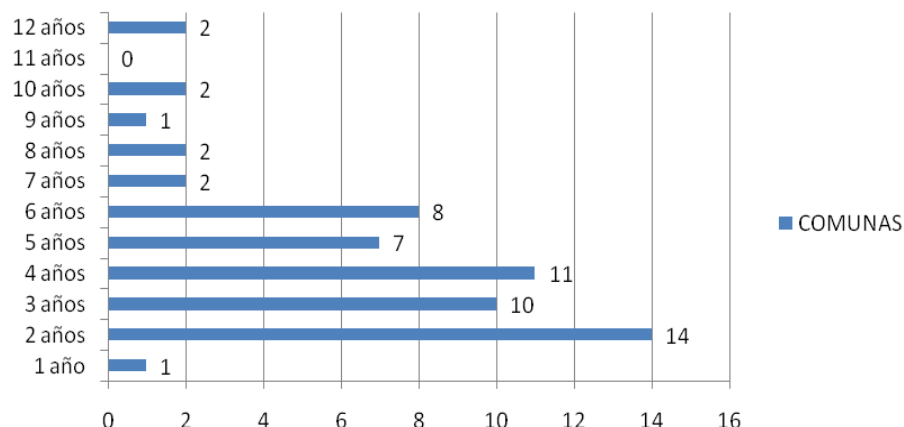
2. Reticencia de las autoridades comunales a asumir más instancias de participación ciudadana dado los recursos y mayor tiempo de tramitación que esto implicaría.

Pese a que algunos municipios reconocen los inconveniente de una participación ciudadana ex-post e intentan incorporar participación ciudadana en la etapa de diagnóstico del instrumento¹⁰, la regla general es una reticencia a generar nuevas instancias de participación ciudadana. Esto se debe a los largos plazos que involucra el esquema actual de aprobación de un PRC.

De hecho, un estudio reciente de la CChC, realizado para las comunas de más de 50.000 habitantes, revela que la gran mayoría de los PRC que se están tramitando actualmente llevan más de 4 años desde que comenzaron a elaborarse, llegando incluso a 12 años (ver Gráfico nº1).

¹⁰ Lamentablemente, la participación ciudadana en esta etapa de diagnóstico no es una exigencia de la LGUC y no está reglamentado en la OGUC, por lo que su metodología, representatividad y correlación con la normativa final, no es efectiva ni adecuada en muchos de los casos en que se aplica.

Gráfico n°11
Cantidad de años de tramitación de modificaciones al PRC
En número



Ante este escenario, una mayor cantidad y profundidad de participación ciudadana sería difícil de aceptar para las autoridades comunales si no se acompaña de cambios de fondo en el proceso de aprobación y financiamiento de los PRC.

3. La complejidad técnica de los PRC hace inconducente la participación ciudadana actual.

Especialmente en la última década, los PRC se han ido complejizando a niveles que los hacen ininteligibles para quien no es especialista en normativa urbana. De hecho, a nivel nacional, se puede observar una tendencia a microzonificar el territorio en una infinidad de zonas distintas¹², cada una con una compleja tabla de usos de suelo y normativa de edificación¹³. Esta gran cantidad de variables hace muy difícil la comprensión del instrumento, por lo cual en las audiencias públicas suelen discutirse sólo aspectos menores y no la normativa urbana propiamente tal.

4. No se considera participación formal de organismos especializados.

Ante la complejidad técnica de los PRC, quienes pueden participar y aportar en la discusión de la

¹¹ Fuente: Minuta CTR N°16, 2009. "Estado de la planificación comunal en las principales comunas de Chile". Gerencia de Estudios, CChC.

¹² A modo de ejemplo, se puede mencionar el caso del PRC de La Serena, que planteaba 76 zonas distintas, Temuco, con 36 y Puerto Varas, con 17.

¹³ Esta normativa se compone generalmente por coeficiente de ocupación de suelo, coeficiente de constructibilidad, densidad, altura mínima o máxima, sistema de agrupamiento, distanciamiento a medianeros, rasantes, antejardín, etc. Ver ejemplos de algunas tablas en Anexo n°2.



normativa son principalmente los organismos especializados en temas urbanos, como los colegios profesionales, asociaciones gremiales, universidades y otros centros de estudios. Sin embargo la LGUC no contempla consulta ni discusión formal con estos organismos.

Actualmente algunas de estas instituciones participan en los procesos de participación ciudadana general, lo cual resulta insuficiente y no logra el objetivo de poder aportar oportunamente en la discusión del instrumento.

5. Opinión ciudadana que se tiende a escuchar es la de grupos puntuales.

Pese a que los mecanismos de participación ciudadana actuales no logran recoger oportunamente el parecer de la comunidad, algunos grupos puntuales sí logran organizarse y ejercer presión, principalmente a través de medios de prensa, influyendo finalmente en las decisiones de normativa y proyectos de sus barrios. Sin embargo, “como el nivel de representatividad no puede auditarse, existe el riesgo de que la autoridad tome decisiones que no representen a la mayoría o que sólo opte por soluciones de mejor calidad en barrios cuyos dirigentes tienen contactos y llegada fluida a los medios de prensa” (Poduje 2009).

6. El mecanismo alternativo de plebiscito vinculante¹⁴ en los PRC tiene serios riesgos.

En primer lugar, en un plebiscito vinculante se consulta a un grupo de población arbitraria¹⁵, que puede tener poco interés o estar poco informada del proyecto de modificación del PRC, lo que distorsiona los resultados de la consulta. Por otra parte, en dichas consultas no hay ningún representante del bien común, que vele por las necesidades de la comuna y de la ciudad como un todo. Por ello, el plebiscito vinculante es una alternativa que normalmente arrojará como resultado una decisión que no sea necesariamente la más eficiente para el barrio, comuna o ciudad.

¹⁴ La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades autoriza a la Municipalidad para convocar a plebiscito a requerimiento de la ciudadanía cuando el 10% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales concurren a solicitar dicho plebiscito a través de firma notarial. El resultado es vinculante si vota el 50% del registro electoral de la Comuna. Este mecanismo fue utilizado recientemente (Marzo 2009) en la comuna de Vitacura, donde la comunidad rechazó modificaciones al plan regulador en 3 sectores de la comuna.

¹⁵ Que un ciudadano esté inscrito en el registro electoral de la comuna no garantiza que dicha persona viva en la comuna, que esté afectada por el proyecto en consulta, o bien, que tenga la condición de representar el bien común de la ciudadanía en general.

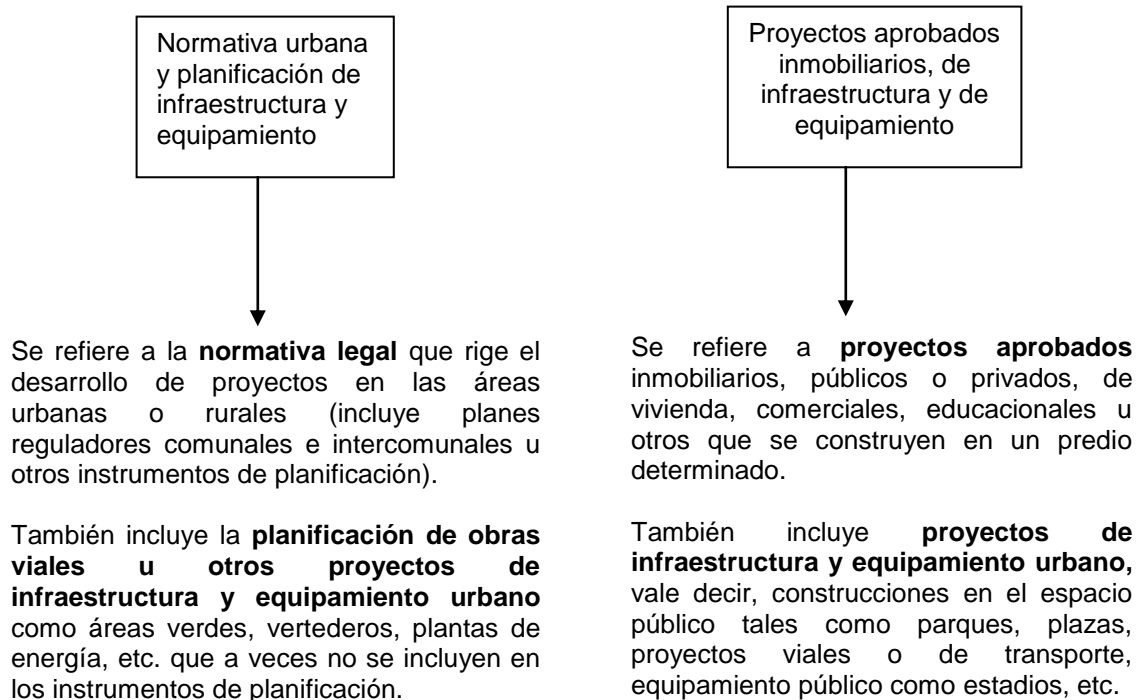
Capítulo 4:

Principios CChC sobre participación ciudadana e información ciudadana

IV.1. DEFINICIONES PREVIAS

a. Normativa urbana y planificación versus proyectos

Para definir sus principios, la CChC considera necesario diferenciar las siguientes dos categorías:



Para el primer grupo –normativa urbana y planificación de infraestructura y equipamiento– la CChC plantea que es fundamental la *participación ciudadana orgánica*, según los principios definidos más adelante.

En cambio para el segundo grupo –proyectos inmobiliarios, de infraestructura y de equipamiento–, la CChC plantea exclusivamente acceso a *información ciudadana*. Lo anterior en el entendido que la elaboración y modificación de la normativa urbana y de la planificación de infraestructura y equipamiento, contempla procesos efectivos de participación ciudadana y que, por lo tanto, no es procedente someter a los proyectos que cumplen con esa normativa a nuevos procesos de



participación ciudadana. Además, se asume que esa normativa y planificación logra la correcta internalización de las externalidades urbanas, de la forma propuesta por la CChC¹⁶.

b. Participación ciudadana orgánica

Por *participación ciudadana orgánica* se entiende aquella en que la comunidad organizada puede, oportunamente, plantear sus puntos de vista y ejercer su capacidad de generar consensos, compromiso y colaboración entre los diferentes actores. En este tipo de participación se suman las opiniones y voluntades de las diferentes organizaciones sociales interesadas en el proceso urbano, no importando su jerarquía¹⁷.

c. Información ciudadana

Por *información ciudadana* se entiende el derecho de todo ciudadano de conocer en forma oportuna y fidedigna los antecedentes propios de un proyecto inmobiliario de infraestructura urbana o equipamiento, de tal forma que pueda corroborar el cumplimiento de las normas establecidas.

¹⁶ Actualmente la CChC está aportando en esta tarea a través de un estudio paralelo que plantea una metodología de cálculo de externalidades urbanas, basado en el principio de "**Internalización de las externalidades positivas y negativas asociadas a las decisiones de localización de los desarrollos**", con las siguientes características:

- Aplicación equitativa (todos pagan)
- Cobro proporcional, equivalente a las externalidades efectivamente generadas por el proyecto
- Exclusión de los déficit de infraestructura
- Predecible
- Sin duplicidad de cobros

¹⁷ El concepto de *participación ciudadana orgánica* fue explicado por el arquitecto y urbanista español Sr. Pedro Ortiz, quien visitó la CChC en Abril 2009.



IV.2. PRINCIPIOS CCHC sobre **PARTICIPACIÓN CIUDADANA ORGÁNICA e INFORMACIÓN CIUDADANA**

PRINCIPIO GENERAL

La normativa urbana y la planificación de infraestructura y equipamiento deben incorporar participación ciudadana orgánica, la cual se reconoce como necesaria y positiva, ya que logra que la normativa y la planificación se perfeccionen respecto a la idea inicial de los expertos.

Por su parte, los proyectos inmobiliarios, de infraestructura y de equipamiento que cumplen con esa norma, que contempló instancias formales y efectivas de participación ciudadana, no deben ser objeto de nuevas instancias de participación, respetando en todo momento la certeza jurídica de los permisos de edificación.

PRINCIPIOS SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA ORGÁNICA

1. **(cuándo) Participación ciudadana oportuna e informada.** La participación ciudadana se debe estructurar según plazos acotados, que aseguren que el aporte de la comunidad se produzca en el momento oportuno (en la etapa de estudio y diseño). Asimismo, durante el proceso de participación, la autoridad debe proporcionar toda la información necesaria para un completo entendimiento del instrumento de planificación por parte de la comunidad.
2. **(quién participa) Participación ciudadana que enfatiza la opinión de la comunidad organizada, a la vez que considera a los vecinos involucrados.** La participación ciudadana orgánica, sin excluir a los vecinos afectados/beneficiados¹⁸, enfatiza la participación formal de las organizaciones sociales, económicas y técnicas, que representan a grupos ciudadanos u instituciones competentes en lo técnico y con visión del bien común de la ciudad. Éstas se integran al proceso de aportar antecedentes y análisis de las alternativas desde su posición en la comunidad, y justifican su presencia en la legitimidad del grupo representado. No obstante, se acepta que la comunidad la integran también todos los vecinos individualmente, quienes están llamados a participar y lo pueden hacer en las instancias definidas para ello.
3. **(quién decide) Participación ciudadana indicativa.** La participación ciudadana se entiende como una manera de proveer al Concejo Comunal o Consejo Regional, según corresponda, con la mejor información posible para una adecuada toma de decisión. Por ello no es vinculante, y la autoridad solo se obliga a ponderar las observaciones en su justo mérito.

¹⁸ La definición de quiénes son los vecinos afectados o beneficiados depende de la escala de la intervención.



4. **Participación ciudadana responsable.** Si bien la comunidad tiene derecho a expresar libremente sus opiniones en todo momento, las instancias formales de participación ciudadana deben exigir que las observaciones se realicen fundadamente.
5. **Metodología de participación definida localmente, sobre estándar mínimo definido en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.** La metodología que se aplique para lograr una participación ciudadana efectiva debe ser definida por cada Municipio o Gobierno Regional, según corresponda, de acuerdo a sus posibilidades y realidad local. No obstante, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) debe especificar algunos procedimientos mínimos.
6. **Participación ciudadana provista de los recursos necesarios.** El Estado debe asegurar líneas de financiamiento, canales ágiles y mecanismos para hacer factible la participación ciudadana orgánica.
7. **Participación ciudadana realista respecto de la necesidad de actualización de la normativa urbana.** Se debe aceptar que la normativa urbana debe ser revisada y actualizada periódicamente, en una constante búsqueda del bien común. Las autoridades y/o la comunidad no puede contravenir este principio e imponer congelamientos de normativa.

PRINCIPIOS SOBRE INFORMACIÓN CIUDADANA

8. **La comunidad deben tener libre acceso a información de los proyectos aprobados inmobiliarios, de infraestructura y de equipamiento en su barrio o ciudad.** La autoridad respectiva debe facilitar el libre acceso a la información contenida en los expedientes de los proyectos aprobados. Lo anterior, con el objeto de permitir que la comunidad corrobore que dicho proyecto está en armonía con la normativa urbana vigente.
9. **Reconocimiento de la certeza jurídica de los proyectos inmobiliarios, de infraestructura y de equipamiento.** Se debe respetar la certeza jurídica, otorgadas a través de un permiso de edificación, de todo proyecto.

IV.3. COMPATIBILIDAD CON LA NORMATIVA AMBIENTAL

Los principios de participación ciudadana e información ciudadana presentados en este documento, son principios genéricos, que se basan en el concepto que la norma y la planificación incorporan participación ciudadana, mientras que los proyectos que cumplen con esa norma no



deben ser objeto de nuevas instancias de participación, respetando en todo momento la certeza jurídica de los permisos de edificación.

Por otra parte, en el sistema chileno todo instrumento de planificación y todo proyecto susceptible de causar impacto ambiental¹⁹, deben someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental en la COREMA respectiva. En este trámite, la participación la ejercen los organismos públicos con competencia en la materia, y en el caso de los proyectos que ingresan *Estudio de Impacto Ambiental*, también lo hacen las organizaciones ciudadanas y las personas naturales directamente afectadas²⁰.

El actual proyecto de ley que modifica la Ley de Bases del Medio Ambiente²¹, modifica lo anterior, toda vez que incorpora entre otros aspectos:

- Evaluación estratégica para los instrumentos de planificación
- Participación ciudadana no solo en los proyectos que presentan *Estudios de Impacto Ambiental*, sino que también en aquellos que presentan *Declaraciones de Impacto Ambiental*

Al respecto, los principios CChC planteados en este documento, en su calidad de principios genéricos, son válidos en el sentido de sustentar la opinión de la CChC contraria a que se deba someter nuevamente a participación ciudadana a proyectos que cumplen con una normativa urbana y ambiental, definida previamente con la concurrencia de todos los ciudadanos interesados en el instrumento de planificación territorial y que no generan un impacto significativo al medioambiente, de acuerdo a las definiciones propias de la Ley Medioambiental.

¹⁹ Según lo definido en Artículo 10, Ley de Bases del Medio Ambiente.

²⁰ Párrafo 3ro, Ley de Bases del Medio Ambiente.

²¹ Proyecto de ley en Segundo Trámite Constitucional, radicado en la Comisión de Medio Ambiente del Senado. En sesión de 28 de julio se aprobó la idea general de legislar.



Capítulo 5:

Conclusión

La inconformidad de los vecinos respecto a las normas urbanas y proyectos inmobiliarios, de infraestructura y de equipamiento en sus barrios, tiene su origen en una serie de problemas, de distinto ámbito, que la CChC está abordando separadamente.

Respecto al tema central de este documento, relativo a las deficiencias propias del proceso de participación ciudadana en los instrumentos de planificación, la CChC plantea como principio general que la normativa urbana y la planificación de infraestructura y equipamiento requieren un tipo de participación denominada “orgánica” y que con ella se logra una integración positiva de la comunidad en los procesos urbanos. Por el contrario, en el caso de los proyectos propiamente tal, ya sean inmobiliarios, de infraestructura o de equipamiento, la CChC plantea exclusivamente la *información ciudadana*, dado que estos proyectos se enmarcan en una normativa aprobada con la concurrencia de todos los actores.

Finalmente, pese a que se reconoce que abordar todos los problemas de la participación ciudadana requiere un cambio sustantivo en nuestro sistema de planificación urbana, así como también una reformulación de los actuales mecanismos de financiamiento de infraestructura urbana, la CChC considera que estos principios pueden orientar las actuales discusiones de los proyectos de modificación de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y Ley de Bases del Medio Ambiente.



Anexos

ANEXO N°1 PROCESO DE APROBACIÓN DE UN PRC

Según el Artículo 43 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y el Artículo 2.1.11 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, el proceso de aprobación de un PRC contempla las siguientes etapas:

<p>Proceso de aprobación:</p> <p>Nota: Las modificaciones a los Planes Reguladores Comunales se rigen por este mismo procedimiento ²²</p>	<ol style="list-style-type: none">1. Informar a los vecinos, especialmente a los afectados. Tal información deberá entregarse mediante carta certificada a las organizaciones territoriales, y a través de un aviso de prensa. En este mismo aviso se indica el lugar y fecha de las audiencias públicas.2. Una o más audiencias públicas. El lugar, fecha y hora de las audiencias públicas, deben comunicarse previamente por medio de dos avisos publicados, en semanas distintas, en la prensa.3. Consulta al Consejo Económico y Social Comunal.4. Exposición del proyecto a la comunidad, por un plazo de treinta días, con posterioridad a la o las audiencias públicas. El lugar y plazo de esta exposición debe también comunicarse medio de dos avisos publicados, en semanas distintas, en la prensa.5. Consulta a la comunidad, por medio de una nueva audiencia pública, también indicada con anterioridad en la prensa.6. Los interesados pueden formular por escrito observaciones, hasta quince días después de la audiencia pública a que se refiere el número anterior.7. Consulta al Consejo Económico y Social Comunal, en sesión convocada especialmente para este efecto. En dicha sesión se debe presentar un informe que sintetice las observaciones recibidas.8. Aprobación de la Corema.9. Aprobación del Concejo Comunal, en un plazo no inferior a 15 ni superior a 30 días, contado desde la audiencia pública indicada en el número 5. El Concejo Comunal debe pronunciarse sobre las observaciones, adoptando acuerdos respecto de cada una de las materias impugnadas y comunicado dicho acuerdo por escrito a quienes las hubieren formulado. En caso que el Concejo Comunal aprobare modificaciones, debe cautelar que éstas no impliquen nuevos gravámenes o afectaciones desconocidas por la comunidad. No puede, en todo caso, pronunciarse sobre materias o disposiciones no contenidas en el aludido proyecto, salvo que el proyecto de plan regulador comunal se exponga nuevamente.10. Aprobación de la Seremi MINVU, dentro del plazo de sesenta días contado desde su recepción. Esta Seremi emitirá un informe sobre su concordancia con la Ordenanza General y el plan regulador intercomunal,
---	--

²² En casos especiales de proyectos de Serviu, éstos podrán proponer al MINVU, a través de la Seremi, las modificaciones a los planes reguladores que estimen necesario. El MINVU aprobará dichas modificaciones previo informe de la municipalidad respectiva, la que deberá evacuarlo en el plazo de 30 días. Vencido este plazo, el MINVU podrá resolver, aunque no se haya emitido dicho informe.



	<p>si lo hubiere. Si la Seremi MINVU tiene observaciones técnicas puede suspender el plazo señalado y devolverá los antecedentes al municipio para que se subsanen dichas observaciones, otorgando un plazo máximo de 20 días. Una vez reingresados los antecedentes por parte del municipio, la Seremi MINVU continúa con la tramitación debiendo evacuar su informe dentro del plazo restante. En el evento de que el municipio no subsane las observaciones, la Seremi MINVU debe emitir un informe negativo indicando los aspectos técnicos observados.</p> <p>11. Para comunas CON plan regulador intercomunal:</p> <ul style="list-style-type: none">- Si hay informe favorable, la Seremi MINVU lo remite directamente al municipio, con copia al Gobierno Regional. Es promulgado por decreto alcaldicio.- Si hay informe negativo, la Seremi MINVU lo remite al municipio, el cual debe corregir las discordancias o insistir en su proyecto. En este último caso remite el proyecto de plan regulador comunal, incluido el informe negativo de la Seremi MINVU al Gobierno Regional para que éste se pronuncie sobre los aspectos objetados. En caso de aprobarse, es promulgado por resolución del Intendente. <p>11. Para comunas SIN plan regulador intercomunal:</p> <ul style="list-style-type: none">- Si hay informe favorable, la Seremi MINVU lo remite al Gobierno Regional para su aprobación por el Consejo Regional, con copia al municipio. El plan regulador es promulgado por resolución del Intendente.- Si hay informe negativo de la Seremi MINVU, el Consejo Regional sólo podrá aprobar el proyecto de plan regulador comunal mediante acuerdo fundado. En este caso también es promulgado por resolución del Intendente. <p>12. Publicación en el Diario Oficial</p>
--	---



ANEXO Nº2
EJEMPLO DE TABLA DE NORMATIVA URBANA
CASO DE NUEVO PRC DE TEMUCO _ APROBADO EN FEBRERO 2009

TABLA DE USOS DE SUELO PARA LA ZONA “ZH1”
(Zona Alemania Base)

B 1	USOS DE SUELO PERMITIDOS EN ZONA “ZH1”
RESIDENCIAL	Todo permitido.
EQUIPAMIENTO	
CIENTIFICO	Todo permitido.
COMERCIO	Todo lo permitido con *1 Se prohíben cabaret, boite, peñas folklóricas, venta de combustibles, servicentros, venta de gas licuado, ferias de animales, playas de estacionamientos, edificios de estacionamientos y terminales de distribución.
CULTO	Todo permitido.
CULTURA	Todo permitido.
DEPORTE	Todo permitido excepto medialunas y actividades ecuestres.
EDUCACION	Todo permitido con *3.
ESPARCIMIENTO Y TURISMO	Solo plazas de juegos infantiles
SALUD	Todo permitido excepto cementerios y crematorios
SEGURIDAD	Solo unidades policiales y cuarteles de bomberos.
SERVICIOS	Solo oficinas, estudios profesionales, técnicos, consultas, peluquerías, centros de belleza, saunas, solarium y servicios artesanales.
SOCIAL	Todo permitido
ACTIVIDADES PRODUCTIVAS	
INDUSTRIA	No se permite
TALLER	No se permite
ALMACENAMIENTO O BODEGA	No se permite
ACTIVIDADES EXTRACTIVAS	No se permite
INFRAESTRUCTURAS	
TRANSPORTE	No se permite
SANITARIA	No se permite

*1 Sólo en terrenos que enfrentan Ejes Estructurantes o Corredores urbanos

*3 Con proyecto que resuelva la detención vehicular sin afectar el tránsito de la vía que enfrenta

TABLA DE EDIFICACION PARA LA ZONA "ZH1"
(Zona Alemania Base)

B 1		CONDICIONES DE EDIFICACION ZONA "ZH1"	
CONDICIONES PARA SUBDIVISION Y FUSIÓN PREDIAL	SUPERFICIE MÍNIMA	300 m ²	
ALTURA MÁXIMA DE EDIFICACION		14 m excepto con *5	
SISTEMA DE AGRUPAMIENTO		Aislado y pareado	
COEFICIENTE MÁXIMO DE OCUPACIÓN DE SUELO		0,5	
COEFICIENTE MÁXIMO DE CONSTRUCTIBILIDAD		2,0	
DENSIDAD HABITACIONAL MÁXIMA BRUTA		250 viv/há	
ALTURA MÁXIMA DE PAREO		7 m	
LONGITUD MÁXIMA DE PAREO		50% del deslinde común	
PROFUNDIDAD DE ADOSAMIENTO ANTEJARDÍN		Doble del antejardín	
ESTACIONAMIENTOS EN ANTEJARDÍN		3 m. mínimo según Artículo 4 de la presente Ordenanza, excepto calle Francia con 5m mínimo.	
RETIRO MÍNIMO DE LA LINEA EDIFICACION		Para vivienda unifamiliar 25% del frente predial. Para edificio colectivo solo estacionamiento de visitas según O.G.U.C.	
CIERROS EXTERIORES		Para vivienda colectiva en altura. 2,0 m en frente de primer piso	
RASANTES DIFERENCIADA POR ORIENTACIÓN GEOGRÁFICA		Optativos, mínimo 80% de transparencia	
	N	70° según O.G.U.C	
	S	60°	
	E	60°	
	O	70° según O.G.U.C.	

*5	<p>Altura de edificación adicional condicionada</p> <p>Se permite mayor altura de edificación a la indicada en la tabla de edificación de una zona siempre que se cumpla con las siguientes condiciones o criterios básicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> Corresponder a un predio cuya ubicación enfrente, al menos por una de sus caras, una vía de más de 13 metros de ancho entre líneas oficiales. Sobre este ancho vial mínimo, la opción de altura adicional consiste en: <ul style="list-style-type: none"> Sobre 13 metros, hasta 20 metros = un piso adicional (3,5 metros) Sobre 20 metros, hasta 25 metros = dos pisos adicionales (7,0 metros) Sobre 25 metros, hasta 30 metros = tres pisos adicionales (10,5 metros) Sobre 30 metros = cuatro pisos adicionales (14,0 metros) Ofrecer un distanciamiento mayor respecto de la línea oficial, consistente en al menos el doble del antejardín mínimo exigido para la zona o calle en que se emplaza. Ofrecer una solución arquitectónica cuya ocupación de suelo, independiente de la máxima permitida para la zona, sea menor al 50% de la superficie del predio. <p>No obstante lo anterior, la ubicación de la altura de edificación adicional, en función de la relación del predio con sus propiedades vecinas, deberá cumplir además con las siguientes condiciones según sea el caso:</p>
-----------	---