

DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN GOBIERNOS DESCENTRALIZADOS

Revisión de algunas experiencias internacionales

Rocío Andrade
Paulina Saball
Noviembre, 2021



Con la reciente elección de nuevas autoridades regionales, Chile da otro paso hacia la descentralización. El nuevo gobierno regional tiene injerencia en el desarrollo social, cultural y económico de su región bajo los principios de desarrollo armónico y equitativo.



Este documento revisa tres experiencias internacionales de participación de la sociedad civil en gobiernos descentralizados, con el objetivo de contribuir al debate nacional.



Las primeras corresponden a la descentralización de Montevideo y los Comités de Revisión de Planificación Urbana de Toronto. La tercera, a la Ley de Participación Ciudadana del Gobierno de Ciudad de México.

DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN GOBIERNOS DESCENTRALIZADOS

Revisión de algunas experiencias
internacionales

Rocío Andrade
Paulina Saball
Noviembre, 2021

En cooperación con



Este trabajo se realizó gracias al apoyo de la
oficina en Chile de la Friedrich Ebert Stiftung.

Índice

I	INTRODUCCIÓN	4
II	REVISIÓN DE ALGUNAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES	5
	2.1. La experiencia de descentralización de Montevideo.....	5
	2.2. Comité de Revisión de Planificación Urbana de Toronto	10
	2.3. Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México	12
III	REFLEXIONES FINALES	18
	REFERENCIAS	20
	Anexo 1: Ficha “Concejos vecinales de Montevideo”	21
	Anexo 2: Ficha “Comité de Revisión de Planificación Urbana de Toronto, Canadá”	23
	Anexo 3: Ficha “Ley de Participación Ciudadana del Gobierno de la Ciudad de México”.	24

I

INTRODUCCIÓN

Con la elección democrática de las nuevas autoridades regionales que asumieron sus cargos el 14 de julio de 2021, Chile inicia una nueva etapa en el proceso de descentralización. De acuerdo a lo establecido en la ley 21.074, de 2018, de Fortalecimiento de la regionalización, el nuevo gobierno regional (GORE) tiene injerencia directa en los ámbitos del desarrollo social, cultural y económico de su región bajo los principios de desarrollo armónico y equitativo.

A su vez, tiene competencia en tres procesos directamente vinculados al desarrollo regional y la calidad de vida de sus habitantes: la planificación del territorio regional, la asignación de recursos de inversión pública, y la ejecución de programas y proyectos. La actuación de los gobiernos regionales en estos procesos deberá regirse por los principios de equidad, eficiencia, eficacia, preservación y mejoramiento del medio ambiente y la efectiva participación de la comunidad.

La instancia que la ley establece en materia de participación ciudadana es el Consejo de la Sociedad Civil (Cosoc), cuya creación será regulada por una resolución del gobierno regional sujeta al trámite de toma de razón por la Contraloría General de la República, que reglamentará su funcionamiento. Sin perjuicio de lo anterior, la ley ya establece algunas funciones de esta instancia, que están referidas a la consulta respecto de los siguientes procesos o instrumentos, todos los cuales están a cargo de la División de Planificación y Desarrollo Regional (Diplade):¹

- De planificación: Estrategia de Desarrollo Regional; Plan Regional de Ordenamiento Territorial; Plan de Desarrollo de Zonas Rezagadas.
- De Inversión: Convenio de Programación Vinculante (gobierno regional-ministerios-municipios-entidades públicas o privadas); Convenio Territorial (región-municipios).

Complementariamente, el GORE deberá poner en conocimiento público información relevante acerca de sus políticas, planes, programas, acciones y proyectos, en forma accesible, a través de medios electrónicos.

El propósito de este documento es exponer el resultado de la revisión de tres experiencias internacionales de participación de la sociedad civil en gobiernos descentralizados, con el objetivo de contribuir al debate nacional en esta materia, que estimamos relevante para la consolidación del proceso de descentralización iniciado en Chile.

Dos de las experiencias revisadas corresponden a la conformación de instancias multiactorales a nivel territorial: la experiencia de descentralización de Montevideo y los Comités de Revisión de Planificación Urbana de Toronto, en tanto, la tercera refiere a la promulgación del marco normativo que regula la participación ciudadana a nivel territorial: la Ley de Participación Ciudadana del Gobierno de la Ciudad de México.

¹ La División de Planificación y Desarrollo Regional es la encargada de elaborar y proponer estrategias, políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo armónico del territorio, incluido el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), sobre la base de procesos técnicos y participativos, conforme a las prioridades definidas por el gobierno regional.

II

REVISIÓN DE EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

LA EXPERIENCIA DE DESCENTRALIZACIÓN DE MONTEVIDEO²

El proceso de descentralización de Montevideo es una iniciativa impulsada por la coalición del Frente Amplio, al asumir el gobierno de la capital del país, en el año 1990. El 28 de febrero de 1990 el Intendente Tabaré Vázquez dicta la primera resolución referida a la descentralización y los principios que la orientan. En ella se señala que «el propósito de esta administración es institucionalizar en el Gobierno y la Administración de Montevideo un régimen de descentralización territorial de la gestión municipal que al mismo tiempo asegure a los vecinos del Departamento la más amplia participación posible en dicha gestión». (Arrambide et al., 2015, p. 9).

El ideario participativo se encuadraba en una concepción de la participación en tanto «vehículo por excelencia de inclusión política (...), de formación de ciudadanos o la sintonización de la operación del gobierno con los anhelos de la población». (Isunza E. y Gurza, A. 2010, p. 30)

De acuerdo a la propuesta frenteamplista, los fundamentos y finalidades del proyecto de descentralización territorial que se emprendía consistían en el logro de una democratización de la gestión y del gobierno a través de la participación social y en la búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia de la gestión comunal, eliminando intermediaciones burocráticas. (Revello, 1999, p. 155)

La apuesta es la posibilidad de descubrir una nueva forma de acción política, un estilo de gobierno que apunte al fortalecimiento de actores sociales e institucionales, que asuma los procesos de negociación y de identificación de intereses diversos para expresarlos en una voluntad común, no la de gobernar para los ciudadanos sino, lo que es sustantivamente distinto, la de gobernar con ellos. (Revello, 1999, p.163)

² Ver Anexo 1: Ficha “La experiencia de descentralización de Montevideo”.

En Uruguay, país políticamente unitario, a esa fecha su único nivel de descentralización territorial eran los departamentos,³ gobernados por un intendente y una junta departamental, con relativa autonomía financiera y competencias limitadas. El Departamento de Montevideo, la más pequeña de las diecinueve divisiones político-administrativas del país, concentraba la mitad de la población nacional, el 50% de las unidades industriales, y la casi totalidad de las actividades terciarias.

El Frente Amplio, partido triunfador en las elecciones de 1989, impulsa la descentralización en Montevideo, a cinco años de la restauración democrática del país. Esta conjunción impacta en una población montevidéana que aún vivía los resabios de la dictadura; la propuesta de participación ciudadana “era una oportunidad de volver a acercar la política a la gente y viceversa” (Arrambide et al., 2015, p. 11). Se buscaba democratizar la gestión y el gobierno a través de la participación social y la búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia de la gestión comunal, eliminando intermediaciones burocráticas.⁴

La decisión política inicial fue dividir funcional y administrativamente el departamento en 18 zonas –que comprenden los 64 barrios del área urbana, suburbana y rural–, en cada una de las cuales se instaló un centro comunal zonal (CCZ), al que se trasladaron competencias administrativas y servicios.

En julio de 1993, se institucionalizó el proceso y se aprobaron un conjunto de normas legislativas que disponían:

- La división territorial del Departamento de Montevideo en 18 zonas cuyos límites coincidían con las áreas geográficas de los preexistentes CCZ.

³ Asimilables a nuestras regiones.

⁴ La Intendencia Municipal de Montevideo contaba en 1990 con aproximadamente 14.000 funcionarios, todos desempeñando funciones en el edificio central y con un perfil etario envejecido. Era necesario “acercar la gestión comunal al ciudadano y comenzar a compartir el gobierno con los ciudadanos” (Revello, 1999, p.155).

- La creación de once juntas locales fuera de la planta urbana del departamento y siete comisiones delegadas dentro del núcleo urbano del departamento, de conformación política plural, delegando en ellas cometidos específicos.⁵
- La creación de 18 concejos vecinales.

La política descentralizadora impulsada era multidimensional y compleja, articulando los planos administrativo, político y social.

- En el plano político, se trasladan potestades del gobierno departamental hacia las juntas locales, órganos políticos locales descentralizados con representación de todos los partidos (artículo 287 de la Constitución y artículo 57 de la Ley Orgánica Municipal). Su competencia abarca la dirección de la gestión comunal dentro de la zona.
- En el plano administrativo, el centro comunal zonal pasa a ser la oficina administrativa del órgano político junta local, subordinado a este. Se reformulan los cometidos de las unidades administrativas preexistentes desde 1990 y se les otorga la jerarquía formal de servicios municipales, a cuyo frente se encuentra un director administrativo de carrera. Ejecutan la gestión comunal en cada una de las zonas en subordinación al órgano político local y al intendente por medio del Departamento de Descentralización.
- En el plano social, se constituyen los concejos vecinales, órganos sociales representativos de los intereses barriales.⁶

Concejos vecinales

Son organizaciones sociales, privadas y autónomas, integradas por vecinos y vecinas. Están regulados por la Junta Departamental de Montevideo y reconocidos por el gobierno departamental y municipal. Creados en 1993, funcionan como portavoces de las necesidades, demandas y propuestas del barrio ante las autoridades nacionales y municipales. Los concejales vecinales trabajan honorariamente. Pueden ser personas interesadas por su zona y representantes de organizaciones sociales, religiosas, culturales o deportivas. Se ubican entre los primeros actores que iniciaron y facilitaron el proceso de descentralización en el Departamento de Montevideo, adquiriendo representatividad a partir de elecciones vecinales directas por voto secreto.

Cada concejo vecinal tiene entre 15 y 40 miembros. La modalidad de integración es determinada por cada concejo. Pueden participar en ellos las organizaciones vecinales,

sociales, culturales, deportivas, vecinos y vecinas que contribuyan al fomento barrial. Sus competencias reconocidas legalmente son:

- derecho de iniciativa y capacidad de propuestas en planes, proyectos y programas de interés local;
- asesoramiento al gobierno departamental y municipal;
- colaboración en la gestión nacional, departamental y municipal;
- organización, promoción y desarrollo de actividades de interés local y participación en la evaluación de la gestión.

Actúan como agentes de desarrollo en sus territorios, construyendo una visión integral del mismo, y promoviendo la articulación de diversos actores sociales, deportivos, religiosos, culturales, sindicales, entre otros.

Los concejos funcionan a través de dos órganos:

- el Plenario, que es el órgano máximo, y
- la Mesa Ejecutiva, que se encarga de llevar a cabo lo resuelto en el Plenario.

Existen, además, las Comisiones Permanentes, que poseen cometidos específicos y son creadas en el Plenario. Los Plenarios y las Comisiones Permanentes del concejo vecinal son públicos. Los titulares tienen voz y voto, mientras que el resto de los participantes no pueden votar, pero sí hacer uso de la palabra, siempre y cuando el concejo vecinal lo tenga así definido.

A lo largo de su historia, los concejos vecinales han participado activamente en la formulación de los planes quinquenales, planes estratégicos de desarrollo zonales, foros de debate ciudadano sobre la realidad y el futuro de Montevideo, evaluaciones sobre la marcha del proceso de descentralización, debates temáticos sobre salud, infancia, patrimonio histórico, ordenamiento territorial y vialidad, realizando aportes específicos y locales a través de una mirada global, como en las Mesas de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Además, en 2005 se promovió desde los concejos vecinales la gestación del Movimiento de Usuarios de la Salud con apoyo del Ministerio de Salud.

Presupuesto participativo

Desde 1993, año en que se institucionaliza el proceso de descentralización de Montevideo, se concibió la importancia de dar participación a la sociedad a través de los órganos locales (especialmente, el concejo vecinal), en la fijación

⁵ La reforma de la Constitución de 1997 las transformó a todas en juntas locales.

⁶ La finalidad de su creación fue incorporar la lógica social y vecinal, así como comenzar el desafiante proceso de la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. Los integrantes de los Concejos lo hacen en calidad de vecinos o representantes de organizaciones sociales (vecinales, culturales, deportivas) de la zona, siempre que sean electos por los otros vecinos.

de prioridades presupuestales referidas a obras y servicios. El presupuesto participativo consiste en varias actividades encadenadas, mediante las cuales se facilita y promueve la participación de la ciudadanía y las organizaciones en la elaboración del presupuesto, en el control de la gestión y en su evaluación.

Es así como se establece el siguiente mecanismo, que es utilizado anualmente:

- El intendente de Montevideo efectúa una llamada abierta a los vecinos del departamento para que se sumen a las asambleas zonales de discusión de las prioridades en obras y servicios para la zona (marzo).
- Simultáneamente, los órganos de gobierno local reciben datos determinantes para el trabajo zonal: información general sobre las grandes líneas de acción política para la ciudad durante el próximo año, los objetivos y metas generales de cada unidad ejecutora central, y las obras de interés departamental (centralidades democráticas) previstas.
- Se realiza el trabajo de priorización zonal de acuerdo con la dinámica operativa que cada zona, a través de sus órganos, se autoconfiera, siempre siguiendo los principios de una participación lo más abierta y plural posible de la sociedad local involucrada (marzo-abril).
- Las zonas trabajan por lo general mediante comisiones temáticas mixtas entre la junta local (órgano político) y el concejo vecinal (órgano social). En las diferentes instancias, y según los temas a tratar, se involucran numerosos y variados actores de la sociedad local.

El concejo vecinal es el articulador en esta etapa, sintetizando el producto en el documento llamado *Propuestas de ejes de gestión zonal*.

El intendente, junto a su equipo de gobierno, comienza la rueda de asambleas públicas y abiertas por las 18 zonas en las que se recogen las propuestas de ejes de gestión zonal (mayo-junio), y se efectúa la presentación de cuentas del ejercicio anterior. Las reuniones son difundidas ampliamente.

La siguiente etapa consiste en la elaboración, por parte de las unidades ejecutoras centrales, de dos ejes importantes en el proceso:

- Las respuestas a los ejes de gestión zonales (viabilidad técnica, compatibilidad con criterios políticos distributivos, incidencia sobre obras departamentales predeterminadas bajo el criterio global de ciudad), y los recursos para obras y servicios locales, sobre los cuales los órganos de cada zona deben adoptar decisiones definitivas (julio).
- En nuevas asambleas zonales se estudian y ajustan las propuestas iniciales y las respuestas en base a los nuevos elementos aportados. El producto de esta etapa se plasma en el documento *Decisiones locales para el año* (agosto).

- Recibidas estas por el equipo central, se establece una breve etapa de negociación y acuerdos finales sobre los puntos concretos en los que persistan discordancias o desajustes entre las unidades ejecutoras centrales y los órganos de gobierno local (septiembre).
- Se formalizan por escrito los compromisos de gestión y se divulgan central y zonalmente (octubre).
- Mediante una plantilla de monitoreo (en red central-local informatizada) se realiza el seguimiento diario del cumplimiento de los compromisos asumidos de acuerdo con esta modalidad concertada (control social de los compromisos).

El 80% del presupuesto departamental se prioriza y distribuye de acuerdo con esta operativa, sin perjuicio de que el 20% de este 80% se ejecuta directamente por las zonas (mantenimiento de espacios públicos, alumbrado, áreas verdes, poda de árboles, programas sociales zonales, barrido, gestión administrativa, etc.). Solo se excluyen de esta modalidad los gastos propios de la administración general, las grandes obras de la ciudad (ejemplo, saneamiento) y lo correspondiente a actividades productivas y comerciales (hoteles y casinos), administrados centralmente.

Una mirada crítica del proceso

En 2016, la Intendencia de Montevideo llevó a cabo un estudio exploratorio respecto de los concejos vecinales.⁷ Nos pareció interesante exponer aquí una síntesis de los principales hallazgos de este estudio porque las fortalezas, debilidades y desafíos de este proceso de descentralización, con foco en la participación ciudadana, constituyen aprendizajes y advertencias invaluable para nuestro propósito de contribuir al diseño de estrategias participativas en nuestros recién asumidos gobiernos regionales.

En la presentación del estudio, el entonces intendente ing. Daniel Martínez, reiteró la importancia que para la coalición gobernante tiene este proceso de descentralización y participación:

La participación ciudadana constituye uno de los elementos centrales del proceso de descentralización que se viene desarrollando en Montevideo desde el año 1990, y que representó un eslabón fundamental hacia la profundización de la democracia (Intendencia de Montevideo, s. f., p. 7).

Sabemos que la participación ciudadana no es condición suficiente, pero sí necesaria, para promover una sociedad más democrática. Para nuestro gobierno, resulta fundamental que las ciudadanas y los ciudadanos se involucren en las políticas impulsadas por la administración departamental, y que lo hagan desde un lugar propositivo, de

⁷ Este estudio fue promovido por la Unidad de Participación y Planificación de la División Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación de la Intendencia de Montevideo (IM), a la que interesaba analizar la situación de los concejos vecinales (CV), como herramienta de participación institucionalizada. El estudio estuvo a cargo de la Lic. TS Mariela Mancini SCH y la Lic. TS María Virginia Mercader A.

demanda, distinto y complementario del de los actores políticos y al de los propios gobernantes. Esto nos conduce al importante desafío de encontrar nuevas formas de participación, que permitan fortalecer estos espacios e incorporar en ellos a los sectores de la sociedad muchas veces no representados (Intendencia de Montevideo, año, s. f., pp. 7-8).

A continuación, establece un punto de inflexión, en el año 2010, en el devenir de este proceso:

En el año 2010, con la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, los concejos vecinales dejaron de ser el único espacio de participación y representación de los vecinos, teniendo que interactuar y relacionarse con un nuevo espacio de gobierno local elegido por la gente, como son los municipios (Intendencia de Montevideo, año, s. f., p. 8).

Cohérente con lo anterior, el Coordinador de la Unidad de Participación y Planificación, Miguel Pereira, se pregunta:

¿Hay satisfacción con las transformaciones que trajo la nueva Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana?, Los actores debían tener la palabra: concejales vecinales, trabajadores sociales de los municipios y centros comunales, alcaldesa y alcaldes (Intendencia de Montevideo, s. f., p. 12).

Finalmente, en la presentación del estudio, junto con establecer que hay coincidencia entre los distintos actores entrevistados acerca de que “la descentralización en Montevideo tuvo y tiene como principio rector la participación ciudadana” (Intendencia de Montevideo, s. f., p. 21), se señala que la evolución de los CV presenta dos grandes etapas: una primera etapa “efervescente”, caracterizada por la integración de los concejos por un número importante de personas, la mayoría representantes de organizaciones sociales de base, con una asistencia regular. La segunda, que denominan de “estabilización”, marcada por un descenso de la cantidad de miembros, cambio en el modo de postulación a través de la firma (respaldo) de 10 vecinos y con una menor permanencia y participación en el órgano y comisiones. Concluyen en su introducción que, a partir del 2010, con la creación de los municipios, los CV enfrentan un nuevo desafío: adaptarse al nuevo modelo de descentralización denominado de cercanía, ello porque esta nueva coyuntura, en la que el gobierno municipal asume un rol de mayor contacto con la población, puede poner en riesgo una de las principales funciones de los concejales vecinales: la de acercar los problemas de la gente a las esferas donde se toman las decisiones políticas y de gestión. Ahora, el propio ciudadano u organización pueden presentar sus dificultades o propuestas en forma directa y sin intermediarios.

En este contexto, el estudio recoge la opinión de los distintos actores sobre siete aspectos de evolución de los concejos vecinales en esta etapa, posterior a 2010, de “participación institucionalizada”.

Composición y perfil de los concejos vecinales

Los actores entrevistados coinciden en que una de las mayores debilidades actuales de los CV se vincula con las características sociodemográficas y mencionan como ejemplos: la falta de renovación de sus integrantes; la dificultad de incorporación y permanencia de jóvenes; una composición mayoritaria por personas no insertas en el mundo laboral, y que el perfil de los concejales dista de las características que presentaban al inicio del proceso descentralizador, cuando se integraban con personas con una larga trayectoria en participación social. Las trabajadoras sociales vinculan los cambios en el perfil a procesos de fragmentación y fractura social, así como al individualismo que caracteriza actualmente a las sociedades occidentales. Todos destacan al proceso de partidización como un elemento incidente por cuanto traslada la discusión de las temáticas de los CV a los espacios de participación política partidaria, lo cual empobrece el intercambio, la discusión y la resolución dentro del CV y erosiona su capacidad de autonomía.

Funcionamiento y dinámica de los concejos vecinales

No hay diferencias de funcionamiento entre las 18 zonas; todos se estructuran en sintonía con lo establecido en los decretos que regulan la participación y el funcionamiento del CV. El trabajo en las comisiones temáticas es valorado positivamente por tener resultados concretos. Sin embargo, la influencia político-partidaria es visualizada como un elemento que obstaculiza la participación ciudadana como tal que, en ocasiones, genera conflictos internos. La mayoría de los alcaldes resaltan el compromiso y el voluntariado de los concejales vecinales.

Relación del concejo con otros actores sociales y la comunidad

La mayoría de los entrevistados en el estudio, reconocen y valoran que, en general, los concejales vecinales tengan arraigo territorial y sean representativos de su zona; 65 % de ellos participa por lo menos en una organización social o comunitaria, sin contabilizar su participación en el concejo vecinal, aunque estos niveles son diferentes según las zonas. Algunos concejales reconocen que no logran trascender acciones puntuales de coordinación y generar un trabajo integrado con las organizaciones del territorio. A su vez, la mayoría de los alcaldes señala que el bien común, la preocupación por el otro y el trabajo grupal estarían menos presentes en el perfil de los CV; por su parte, la mayoría de los concejales expresan que los vecinos están alejados de los CV, ya que el trabajo que se puede realizar ha perdido credibilidad.

Reconocimiento institucional

La mayoría de los concejales vecinales entrevistados evalúa como regular la relación cotidiana con el municipio y prácticamente todos los concejales y trabajadoras sociales

plantean que actualmente los CV no son reconocidos, en especial, por el gobierno municipal, aunque tampoco por el gobierno departamental. La falta de reconocimiento del órgano social se expresa en que no se efectivizan los cometidos del CV con relación a la gestión municipal y, por lo tanto, no se lo tiene en cuenta como actor que asesora y colabora con los gobiernos municipal y departamental. Otro aspecto del análisis se refiere al cambio en el contexto político-administrativo: la fuerza política que gobierna a nivel departamental también lo hace a nivel nacional, llevando adelante diversas políticas sustentadas en la participación, creando para ello otras organizaciones territoriales, restando protagonismo al CV. La mayoría de los alcaldes valora la representatividad y compromiso de aquellos candidatos a concejal que son presentados por organizaciones sociales del barrio; mientras que varios concejales vecinales manifiestan que el contar con 20 firmas para respaldar su postulación demuestra la real inserción en el barrio, no representando intereses particulares de una institución.

Trayectoria e hitos de la participación ciudadana en la administración de Montevideo

Para algunos concejales, el marco de descentralización anterior posibilitaba mayor comunicación entre la junta local y el CV y, por lo tanto, mayor incidencia de este; otros identifican que al inicio había mayor participación, pero reconocen que era otro momento histórico, de mayor expectativa y apuesta por la participación ciudadana. El cambio del modelo político de descentralización es uno de los hitos que se destaca como causa del debilitamiento del espacio de participación ciudadana: el nuevo modelo se centralizó en el municipio y alejó el poder de los 18 zonales en que estaba dividido Montevideo. Por su parte, los alcaldes efectúan una valoración positiva de este; destacan las mayores potestades a nivel local con relación a recursos y capacidad de decisión, y consideran que se amplían las posibilidades de los CV en proyectos e incidencia. Con todo, algunos alcaldes plantean la necesidad de redefinir el rol de los CV en un nuevo escenario de gobierno y algunos manifiestan que los concejales no han podido adaptarse a la nueva realidad institucional.

Concepto de participación ciudadana

El diseño y la reglamentación de los CV los visualiza como un órgano de acción colectiva, con incidencia en la gestión del Estado y en el control social de las políticas públicas y sus resultados. Esta concepción del espacio de participación ciudadana tiene como constante la tensión y el conflicto entre sus actores. El cometido del CV interpela al gobierno y a sus gobernantes, y apuesta a construir a partir de esa tensión. Concejales y trabajadoras sociales coinciden en que la noción de participación ciudadana expresada en el modelo de los CV, entendida como la oportunidad de incidir en las decisiones tanto del gobierno municipal como del gobierno departamental, demanda reconocimiento a su rol de asesor y al conocimiento que poseen de las necesidades de los vecinos y de la realidad de cada territorio. Reclaman el ejercicio de la función de control como la forma más ade-

cuada de garantizar transparencia en la gestión pública. Por su parte, la mayoría de los alcaldes vincula la participación al modelo de descentralización y conciben que el "gobierno de cercanía" actualmente instalado en el Departamento de Montevideo es quien recibe las demandas y necesidades de la población y desde allí vehicula las soluciones. La participación de la ciudadanía está dada por la cercanía que el gobierno municipal y, especialmente el alcalde, tienen con la población y por su voluntad de escuchar las demandas y necesidades de la sociedad civil. Sin duda, la concepción de participación ciudadana que sustenta la creación y reglamentación de los CV en Montevideo no es la visión única y homogénea de los gobernantes actuales.

El modelo de participación ciudadana

Una de las mayores fortalezas que se visualizan de los CV es el proyecto como espacio de participación ciudadana institucionalizada, la idea de un mecanismo de participación de la población que asesora, propone y monitorea las políticas departamentales. Los concejales ponen el foco en su rol articulador entre los vecinos y el gobierno municipal, así como en su rol de asesoramiento y control, y rescatan la autonomía como una fortaleza fundamental para llevar adelante los cometidos estipulados. Las trabajadoras sociales destacan su rol de asesores del gobierno municipal, cuestión que se fortalece con la reglamentación que establece la consulta obligatoria para la elaboración, ejecución y evaluación de planes y presupuestos municipales y señalan la importancia de la participación ciudadana por la ganancia que genera a la gestión estatal, desde su rol de asesorar, proponer y monitorear. Los alcaldes señalan que fortaleza la representación social del CV, destacando el conocimiento del territorio y cómo este intercambio enriquece la toma de decisión política. Con todo, y aunque la interpretación de sus causas difiera, visualizan que actualmente los CV están debilitados tanto en su integración y su perfil como en su capacidad de acción; incluso, algunos alcaldes, plantean el agotamiento del modelo de participación propuesto.

Aprendizajes de un proyecto y una experiencia

Sin duda alguna, la experiencia del proceso de descentralización de Montevideo y su énfasis en la participación ciudadana como corazón de un concepto de gobernabilidad democrática, es una fuente valiosa de aprendizaje, por lo extenso de su trayectoria; por la apertura y honestidad de sus protagonistas para exponer su experiencia con sus fortalezas y sus debilidades; y, porque muchos de los escollos que hoy enfrenta el proceso de participación son comunes a la realidad de nuestros países.

En ese contexto, bien vale la pena exponer aquí los temas que deja planteado este estudio realizado por la Intendencia de Montevideo:

- Primero, queda abierta la interrogante acerca de las dificultades para concretar la participación de la ciudadanía en la gestión pública y su vínculo con el individualismo del accionar en las sociedades modernas, en las que lo

colectivo parece desvanecerse frente a los intereses individuales y el abordaje y solución de determinadas dificultades comunes pasan a depender de las iniciativas particularistas más que de un accionar colectivo. En la realidad de Uruguay y, en especial en Montevideo, se confirma un quiebre con relación a los espacios de participación, su capacidad de convocar, de movilizar y de incidir con respecto a otros momentos históricos, en particular, con el momento de su instalación, en 1990, muy pocos años después de reinstalada la democracia y en un contexto de gran movilización social.

- Segundo, los actores entrevistados en el estudio mencionado comparten una visión crítica respecto de la poca renovación existente entre los integrantes de los CV y la incorporación de concejales jóvenes, a pesar de que los datos sociodemográficos reportan que más de un 60% de quienes han sido elegidos y elegidas tienen menos de 50 años y prácticamente la mitad nunca había participado antes como concejal vecinal. El mayor desafío parece radicar en cómo sostener ese atractivo cuando se pone en funcionamiento el CV, porque la experiencia de Montevideo reporta que solo la mitad de los concejales elegidos participan hasta el final del periodo, y que la mayoría de quienes desisten son los jóvenes y quienes no habían participado antes en dicho espacio.
- Tercero, queda en evidencia que el cambio en el modelo político de descentralización, con la instauración de los municipios, se constituyó en un punto de inflexión a la hora de analizar los espacios de participación ciudadana. De alguna forma, se percibe que los gobiernos municipales se apropian del espacio de participación ciudadana, asumiendo tareas que hasta el momento eran propias del CV. El nuevo modelo de descentralización denominado “de cercanía”, que se incorpora desde el ámbito político, por momentos parece superponerse al rol tradicional que poseían los CV: ser el nexo entre la población y la gestión de gobierno.
- Cuarto, existe consenso entre los actores entrevistados en el estudio acerca de que el espacio de discusión colectiva está permeado por los intereses político-partidarios que representa cada uno de los concejales, respondiendo a los mandatos partidarios antes que a los intereses de la comunidad a la que representan, perjudicando el funcionamiento de un órgano social, cuyos objetivos tendrían que estar asociados a la participación de la ciudadanía en la gestión de gobierno, protegiendo los intereses colectivos y conociendo y reconociendo el territorio como espacio de expresión de las necesidades de la comunidad.

COMITÉ DE REVISIÓN DE PLANIFICACIÓN URBANA DE TORONTO⁸

El Comité de Revisión de Planificación Urbana de Toronto se creó en el año 2015, como una iniciativa de la División de Planificación Urbana del Gobierno de la Ciudad de Toronto. Este comité fue creado como una instancia complementa-

ria a otros espacios de participación ciudadana, como las consultas masivas o los foros de discusión. Su objetivo era contar con un grupo representativo de personas que ayudara a la División de Planificación Urbana, comentando de manera informada las principales iniciativas de planificación y proyectos urbanos, asegurando que estos estuvieran alineados con los valores y prioridades de las y los habitantes de la ciudad (City of Toronto, 2016).

Una de las razones de su instauración fue la necesidad de diversificar los temas y los asistentes de las demás instancias de participación existentes, que atraían a muchos propietarios, generalmente, hombres blancos, que se abocaban a discusiones sobre proyectos inmobiliarios específicos (Krolik, 2016). Por este motivo, se buscó una composición del comité que asegurara la diversidad y se definió un sistema para seleccionar a sus integrantes de manera aleatoria.

El primer comité estuvo integrado por 28 personas de distintas edades, ocupaciones (nadie se dedicaba a la planificación urbana), y naciones, entre otras características. Además, era paritario (14 mujeres, 14 hombres) y tenía siete representantes de cada uno de los cuatro distritos de la ciudad. El 47% de los integrantes del comité se identificaba como parte de una minoría visible, y una mitad del grupo correspondía a propietarios; ocho integrantes tenían menos de 29 años y cinco tenían más de 65 años (Krolik, 2016). Cualquier residente de Toronto mayor de 18 años podía sumarse al comité; no era requisito tener la nacionalidad canadiense. La versión 2018-2019 del comité, que es la última sobre la cual se ha publicado información en el sitio web del Gobierno de la Ciudad de Toronto, tuvo 32 integrantes.

Antes de iniciar su trabajo, las y los integrantes tuvieron una capacitación sobre los temas que abordarían y los aspectos que debían tener en cuenta al deliberar. Las jornadas incluyeron diálogos con profesionales de otros municipios, académicos y dirigentes sociales. Por otra parte, durante las sesiones de capacitación, el comité acordó los principios de planificación que iba a promover, como inclusión o innovación, y sus prioridades de planificación, como áreas verdes o viviendas de interés público (Krolik, 2016). De este modo, se aseguró que el comité velara por el bien común, antes que por sus propios intereses o los de su barrio.

El comité se constituyó como una instancia de carácter permanente, cuyos miembros se renovaban cada dos años. La contraparte del comité desde el municipio era la División de Planificación Urbana, que no se relacionaba directamente con el concejo municipal. El rol del comité era hacer aportes al trabajo de la división, de modo de que sus consejos se incorporaran a las propuestas que luego esta última presentaba a las autoridades municipales. Entre los temas que el comité debía abordar se cuentan estrategias desarrolladas por la División de Planificación Urbana, tales como las de resiliencia, biodiversidad o vivienda; lineamientos o reco-

⁸ Ver Anexo 2: Ficha “Comité Revisión Urbana, Toronto”.

mendaciones de diseño, como las de calles completas o de barrios de baja altura; planes maestros para distintos barrios; proyectos inmobiliarios de gran envergadura, definiciones sobre cómo enfrentar temas urbanos emergentes, como la llegada de vehículos autónomos, entre otros. Los panelistas recibían información sobre cada uno de los temas a tratar en cada sesión con anterioridad, pero se exponían y explicaban durante la sesión. La idea era que los integrantes tuvieran diversas fuentes de información, pero no era obligación haberla revisado toda (Krolik, 2016). Algunas sesiones también incluyeron evaluaciones sobre el funcionamiento del comité. Las opiniones emitidas por las y los miembros del comité fueron consideradas en las propuestas que la División de Planificación Urbana presentaba al concejo, incluidas en reportes y publicadas en el sitio web de la municipalidad (City of Toronto, s.f.).

Krolik hizo una breve evaluación del funcionamiento del panel en 2016, cuando ya se habían realizado un par de sesiones. Entre los aspectos mejor evaluados por las y los integrantes del comité se incluyó la diversidad del mismo, aun cuando reconocieron que no necesariamente representaba a todos los habitantes de la ciudad (sugirieron incorporar más variables a la selección, como grupo socioeconómico o inclusión de personas trans) y la posibilidad de aprender sobre un tema que no conocían. Entre las principales dificultades encontradas estuvo la gran dependencia en el equipo de la División de Planificación Urbana y en MASS LBP, la consultora que se contrató para organizar la instancia, para el funcionamiento del comité. Aun cuando estas trataran de ser imparciales respecto a los temas que presentaban, controlaban el temario y el enfoque con que se mostraban las iniciativas.

Selección de integrantes

Uno de los aspectos más innovadores del Comité de Revisión de Planificación Urbana de Toronto fue la forma en que se definían sus integrantes. La Municipalidad de Toronto quería formar un comité diverso, invitando a gente que normalmente no participaba de las instancias de diálogo sobre desarrollo urbano establecidas y, al mismo tiempo, conformar un grupo pequeño, de alrededor de 30 personas, que fuera lo más representativo posible de las y los habitantes de la ciudad (Krolik, 2016).

Para conformar el comité, se usó un sistema de lotería cívica, que fue implementado por la consultora MASS LBP. En septiembre de 2015, se enviaron 12.000 cartas a distintas residencias en Toronto, en las que se invitaba a las y los residentes a inscribirse como voluntarios para formar parte del comité. La cantidad de cartas enviadas a cada sector de la ciudad se ajustó según la cantidad de habitantes, y cualquier persona mayor de 18 años que viviera en el domicilio podía responder, llenando el formulario de inscripción. Solo tenían prohibición de participar funcionarios municipales, autoridades o personas que formaran parte de algún otro comité consultivo de la ciudad (City of Toronto, 2016).

La invitación era a aprender sobre planificación urbana y a trabajar con otros para hacer aportes, en representación de los habitantes de la ciudad, en diversos asuntos relacionados con el desarrollo urbano. Se solicitaba a los voluntarios ofrecer su tiempo: 16 sesiones que se realizarían los sábados, durante dos años. Las y los integrantes no recibirían remuneración por formar parte del comité, pero sí se cubrirían los gastos necesarios para que pudieran cumplir su rol, como transporte, alimentación y cuidado de personas a su cargo (City of Toronto, 2016).

De entre las más de quinientas personas que se ofrecieron para formar parte del comité, se seleccionó aleatoriamente a los 28 participantes, en base a seis criterios:

- Paridad de género.
- Edades, según la distribución de la población de Toronto.
- Cantidades iguales de representantes de los cuatro distritos de la ciudad (dos personas jóvenes de cada uno).
- Inclusión de minorías visibles.
- Proporción representativa en la tenencia de la vivienda.
- Inclusión de al menos un integrante perteneciente a pueblos originarios.

De acuerdo con el Gobierno de la Ciudad de Toronto (2016), aun cuando el grupo socioeconómico y el nivel educacional de los participantes no se incluyeron dentro de los criterios de selección, estas características suelen aparecer de manera proporcional en las selecciones aleatorias que se realizan por lotería cívica.

Pertinencia del caso

Aun cuando Canadá es un país federal, en el que cada provincia o territorio es significativamente más autónoma que las regiones de Chile, el caso de Toronto es interesante ya que muestra cómo podría funcionar la discusión de la planificación territorial que los gobiernos regionales deben llevar al Cosoc. Si bien, este caso se escogió por cómo propone abordar el debate sobre desarrollo urbano, varias características suyas son relevantes para discusiones en otros ámbitos, ya que incluye elementos que son adecuados para otras deliberaciones, como la selección de participantes, la definición de principios y prioridades del panel o la relación con las contrapartes municipales.

Entre los aspectos a destacar, consideramos relevante la capacitación que recibieron las y los integrantes del comité antes de iniciar su labor. El trabajo del Cosoc podría verse beneficiado si sus integrantes conocieran las definiciones y alcances del Plan Regional de Ordenamiento Territorial, de los planes reguladores intercomunales o metropolitanos, así como conceptos relevantes para el desarrollo urbano, como movilidad, infraestructura verde o vivienda de interés público. Por otra parte, nos parece valiosa la definición que

realizó el comité antes de iniciar sus funciones respecto de los principios y prioridades que defenderá, así como también que la municipalidad cubriera los gastos en que pudieran incurrir las y los integrantes, de modo de disminuir las barreras de entrada de la participación. Así mismo, la diversidad en su composición es un aspecto que podrían replicar los gobiernos regionales, procurando que los Cosoc, de modo similar a lo realizado por el Gobierno de la Ciudad de Toronto, resguarden al menos los principios de paridad, la representación territorial y la inclusión de grupos tradicionalmente excluidos.

En cuanto a aspectos no del todo replicables que, pese a todo, debieran tenerse en cuenta, destaca la forma en que se resuelve la relación entre equipos técnicos y autoridades, definiendo claramente con quiénes se relaciona el comité y cómo llegan sus recomendaciones a los tomadores de decisiones, y la selección aleatoria de participantes para consejos consultivos, que constituye una herramienta útil para fomentar la diversidad y enriquecer la discusión. Los gobiernos regionales podrían considerar esta alternativa para generar instancias temporales que se aboquen a una iniciativa, en particular, como la actualización de un instrumento de planificación territorial, el desarrollo de una estrategia o el diseño de un proyecto.

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO⁹

México, a pesar de ser un país federal, mantiene permanentes desafíos en materia de descentralización y de participación ciudadana; de allí, la riqueza y variedad de sus iniciativas y experiencias.

Ya en el año 2008, 17 de sus 32 entidades federativas (53%), contaban con una Ley de Participación Ciudadana y todas ellas ya incorporaban formas de participación directas como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa ciudadana.

En ese contexto, analizar la Ley de Participación Ciudadana de Ciudad de México,¹⁰ promulgada en 2019 y modificada por última vez el año 2020, constituye una interesante expresión actualizada de una visión y una estrategia de la participación ciudadana en la gobernanza del territorio.

La Ley de Participación Ciudadana del Gobierno de Ciudad de México de 2019, define a la participación ciudadana como el:

Conjunto de actividades mediante las cuales toda persona tiene el derecho individual o colectivo para intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación, eje-

cución y evaluación de las políticas y actos de gobierno de manera efectiva, amplia, equitativa, democrática y accesible; y en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, gestión, evaluación y control de planes, programas, políticas y presupuestos públicos (art. 3).

Fiel a esa concepción, establece los principios que regirán las conductas de las autoridades y de la ciudadanía; los derechos y deberes de las personas habitantes y ciudadanas; las obligaciones de las autoridades; y estructura 20 mecanismos de participación ciudadana bajo tres tipos de democracia: directa; participativa y representativa, al mismo tiempo que asigna al Instituto Electoral importantes funciones de regulación, control y facilitación de los procesos participativos.

De este modo, analizar el marco legislativo de la participación ciudadana establecido por el Gobierno de la Ciudad de México constituye, a nuestro juicio, un aporte en los siguientes aspectos:

- Se sustenta en una visión política amplia de la participación ciudadana y a partir de allí construye un sistema de participación en distintas esferas y niveles;
- Abarca tanto al gobierno de ciudad como a los gobiernos locales que lo integran;
- Establece, respecto de cada uno de los 20 mecanismos de participación, objetivos, atribuciones, derechos, deberes, requisitos, procedimientos y controles.
- Incorpora explícitamente conceptos inclusivos en materia de paridad de género; personas con discapacidad; pueblos originarios; niños, niñas y adolescentes.
- En la medida en que es una ley, su elaboración y tramitación posibilita un proceso de debate participativo, lo cual ya constituye una forma de incentivar la participación de la ciudadanía.

En síntesis, va mucho más allá que la definición de una instancia consultiva de participación ciudadana, encontrándose mucho más en la línea de elaborar una Política Regional de Participación Ciudadana capaz de involucrar a todos los niveles y actores. Conocer y profundizar esta experiencia nos conduce a un tema central: la participación ciudadana requiere mucho más que una instancia consultiva, en nuestro caso, un Cosoc. Requiere visión y convicción, un marco y una estrategia, valores y principios y, por cierto, instancias e instrumentos diversos.

En relación con los mecanismos específicos que la ley regula, parecen interesantes de destacar:

- en materia de democracia directa: la iniciativa ciudadana, el plebiscito, la consulta ciudadana y la consulta popular.

⁹ Ver Anexo 3: Ficha “Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México”.

¹⁰ Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, última reforma publicada en la Gaceta Oficial: 29 de julio de 2020, ley publicada en el nro. 154 bis de la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el lunes 12 de agosto de 2019.

- en el ámbito de la democracia participativa, los presupuestos participativos y,
- en lo relativo a mecanismos de gestión, evaluación y control de la función pública, resultan muy interesantes las iniciativas de audiencia pública, observatorios ciudadanos y la red de contralorías ciudadanas.

A continuación, una síntesis de las disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana de Ciudad de México.

Objetivos

Instituir, incentivar y reconocer las diversas modalidades de participación ciudadana en la Ciudad de México; establecer y regular los mecanismos de democracia directa, los instrumentos de democracia participativa, los instrumentos de control, gestión y evaluación de la función pública, y normar las distintas modalidades de participación ciudadana; fomentar la inclusión ciudadana, así como respetar y garantizar la participación ciudadana; y establecer las obligaciones de todas las autoridades de la Ciudad de México, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar y garantizar la participación ciudadana (art. 1).

Definición de participación ciudadana

Conjunto de actividades mediante las cuales toda persona tiene el derecho individual o colectivo para intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno de manera efectiva, amplia, equitativa, democrática y accesible; y en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, gestión, evaluación y control de planes, programas, políticas y presupuestos públicos (art. 3).

Modalidades de participación

Participación institucionalizada, participación no institucionalizada, participación sectorial, participación temática y participación comunitaria (art. 3).

Obligaciones de los poderes públicos, organismos autónomos y alcaldías

Informar, consultar, realizar audiencias públicas deliberativas y rendir cuentas ante las personas y sus comunidades sobre la administración de los recursos y la elaboración de las políticas públicas (art. 4).

Principios rectores de las conductas de autoridades y ciudadanía

Accesibilidad, corresponsabilidad, equidad, interculturalidad, inclusión, legalidad, libertad, no discriminación, respeto, solidaridad, tolerancia, deliberación democrática, transparencia y rendición de cuentas (art. 5).

Obligaciones de las autoridades de la ciudad

“Proteger, respetar, promover y garantizar los derechos previstos en la presente Ley, bajo un enfoque de perspectiva de género, derechos humanos, interculturalidad, accesibilidad y la progresividad de derechos” y, respecto a las personas con discapacidad establece que “se adoptarán las medidas necesarias para salvaguardar integralmente el ejercicio de su derecho a la participación ciudadana plena y efectiva, el respeto a su voluntad, garantizando en todo momento los principios de inclusión y accesibilidad” (art. 6).

Derechos de las personas vecinas y habitantes

Proponer la adopción de acuerdos o la realización de actos a la Asamblea Ciudadana, la Alcaldía y a la Jefatura de Gobierno; ser informadas sobre normas y acciones de gobierno; recibir la prestación de los servicios públicos; presentar quejas y denuncias; emitir opinión y formular propuestas; ser informadas y tener acceso a la información; intervenir en las decisiones públicas; al buen gobierno y la buena administración pública y a la ciudad; a recibir educación, capacitación y formación que propicie el ejercicio de la ciudadanía, la cultura cívica y la participación individual y colectiva; la garantía y ejercicio de todos los derechos de participación establecidos en todas las materias contenidas en la Constitución Política de la Ciudad de México (art. 10).

Deberes de las personas vecinas y habitantes

Cumplir con las disposiciones de esta Ley; ejercer los derechos que les otorga; participar en la vida política, cívica y comunitaria de manera honesta y transparente; respetar las decisiones que se adopten democráticamente (art. 11).

Derechos de las personas ciudadanas

Participar en la resolución de problemas; en el mejoramiento de las normas; en la Asamblea Ciudadana; integrar Comisiones de Participación Comunitaria; promover la participación ciudadana; aprobar o rechazar mediante plebiscito actos o decisiones de la Jefatura de Gobierno y Alcaldías; presentar iniciativas ciudadanas al Congreso; aprobar mediante referéndum reformas a la Constitución; participar en las consultas en distintos ámbitos temáticos o territoriales; ser informadas de la gestión de gobierno; colaborar con la administración pública; participar en la planeación, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las decisiones de gobierno; ejercer y hacer uso de los mecanismos de democracia directa, democracia participativa, y de control, gestión y evaluación de la función pública (art. 12).

Deberes de las personas ciudadanas

Participar en el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad; cumplir funciones de representación ciudadana; participar en resolución de problemas y temas de interés general; ejercer sus derechos (art. 13).

Tipos de democracia

Democracia directa

Aquella por la que la ciudadanía puede pronunciarse, mediante determinados mecanismos, en la formulación de las decisiones del poder público (art. 16).

Democracia participativa

Aquella que reconoce el derecho de la participación individual o colectiva de las personas que habitan la Ciudad de México, en sus diversas modalidades, ámbitos e instrumentos de manera autónoma y solidaria (art. 17).

Democracia representativa

Aquella mediante la cual el ejercicio del poder público se da a través de representantes electos por voto libre y secreto, los cuales fungen como portavoces de los intereses generales, dentro de un marco de reglas y mecanismos institucionales (art. 18).

Mecanismos de democracia directa

La iniciativa ciudadana

La ciudadanía presenta al Congreso proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y/o decretos propios del ámbito de su competencia. (art. 28).

El referéndum

La ciudadanía aprueba las reformas a la Constitución Política de la Ciudad de México, así como las demás disposiciones normativas de carácter general que sean competencia del Congreso (art. 37).

El plebiscito

La ciudadanía tiene derecho a ser consultada para aprobar o rechazar decisiones públicas que sean competencia de las personas titulares de la Jefatura de Gobierno o de las Alcaldías (art. 44).

La consulta ciudadana

Las autoridades someten a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos, sectorial y territorial en la Ciudad de México (art. 50).

La consulta popular

El Congreso somete a consideración de la ciudadanía, en general, por medio de preguntas directas, cualquier tema que tenga impacto trascendental en todo el territorio de la Ciudad (art. 53), a solicitud de autoridades o ciudadanía.

La revocación de mandato

Derecho a solicitar la revocación del mandato de personas representantes electas cuando así lo demande al menos el

diez por ciento de las personas ciudadanas inscritas en la lista nominal de electores del ámbito geográfico respectivo (art. 61).

Instrumentos de democracia participativa

La colaboración ciudadana

Las personas habitantes de la Ciudad, las organizaciones ciudadanas o los sectores sociales podrán colaborar con las dependencias de la administración pública, en el ámbito central o en las demarcaciones, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario (art. 73).

La asamblea ciudadana

Pública, abierta e integrada por las personas habitantes y vecinas de la unidad territorial. (art. 76). Emitirá opiniones, evaluará programas, políticas y servicios públicos, y podrá realizar consultas ciudadanas (art. 77). Entre sus atribuciones se incluye: fomentar la democracia, formación cívica y participación ciudadana; promover la organización democrática para la toma de decisiones, deliberación y resolución de problemas colectivos; establecer comisiones temáticas; establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas; y diseñar y aprobar diagnósticos, presupuesto participativo, seguimiento y evaluación de programas y políticas públicas desarrollados en su unidad territorial.

Las autoridades e instituciones del gobierno de la ciudad estarán obligadas a implementar programas para coadyuvar a las tareas de la Asamblea Ciudadana (art. 78). Las asambleas ciudadanas son el máximo órgano de decisión comunitaria en cada una de las unidades territoriales en que se divide a la Ciudad (art. 81).

Las comisiones de participación comunitaria

Constituyen el órgano de representación ciudadana de cada unidad territorial y sus integrantes son elegidos por votación universal, libre, directa y secreta. Tiene carácter honorífico, no remunerado; duran en su encargo tres años (art. 83). Entre sus múltiples atribuciones se incluye las de representar los intereses colectivos e instrumentar las decisiones de la Asamblea Ciudadana (art. 84). Todos sus integrantes son jerárquicamente iguales (art. 86), privilegiando el consenso como método de decisión en su funcionamiento. (art. 87).

Son derechos de quienes la integran: participar en los trabajos y deliberaciones; presentar propuestas; recibir capacitación y asesoría; recibir apoyos materiales y de papelería y gratuidad en el transporte público, para el desempeño de sus funciones (art. 90). Y, entre sus obligaciones: promover la participación ciudadana; consultar a las personas habitantes de la unidad territorial; y registrar sus actividades, documentos, encuentros, propuestas y votaciones por medio de la Plataforma del Instituto, para dotar de visibilidad y transparencia los procesos del órgano (art. 91).

Sus integrantes tienen un conjunto de inhabilidades (art. 93), y las controversias que se susciten al interior y entre

las Comisiones de Participación Comunitaria serán sustanciadas y resueltas por el Instituto Electoral y en segunda instancia por el Tribunal Electoral (art. 94).

Las organizaciones ciudadanas

Son todas aquellas personas morales sin fines de lucro cuyo ámbito de actuación esté vinculado a los intereses públicos o colectivos de al menos una de las unidades territoriales de la Ciudad de México y que, en el objeto social, especificado en su acta constitutiva, contemple la participación ciudadana o la democracia (art. 109). Sus derechos: tener registro ante el Instituto Electoral y en la Plataforma del Instituto; participar activamente en los mecanismos de democracia directa e instrumentos de participación ciudadana; recibir información por parte de los órganos del Gobierno de la Ciudad; opinar y presentar propuestas respecto a los planes, programas, proyectos y acciones de gobierno; recibir capacitación por parte del Instituto Electoral; participar en los programas de educación cívica, capacitación, asesoría y evaluación (art. 110). Se establece un registro de organizaciones ciudadanas a cargo del Instituto Electoral (art. 111).

La Coordinadora de Participación Comunitaria

Es la instancia de coordinación entre las Comisiones de Participación Comunitaria, las Alcaldías y el Gobierno de la Ciudad (art. 113) y tiene entre sus atribuciones: emitir opinión sobre programas y políticas; conocer y opinar sobre los anteproyectos de presupuesto de egresos; el Programa de Gobierno; los Informes Trimestrales de las Alcaldías de su ámbito territorial.

El presupuesto participativo

Instrumento mediante el cual la ciudadanía ejerce el derecho a decidir sobre la aplicación del recurso que otorga el Gobierno de la Ciudad, para que sus habitantes optimicen su entorno, proponiendo proyectos de obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana y, en general, cualquier mejora para sus unidades territoriales. Los recursos corresponderán al cuatro por ciento del presupuesto anual de las demarcaciones que apruebe el Congreso y son independientes de los que el Gobierno de la Ciudad o las Alcaldías contemplan para acciones de gobierno o programas específicos de cualquier tipo que impliquen la participación de la ciudadanía en su administración, supervisión o ejercicio (art. 116). Estará orientado esencialmente al fortalecimiento del desarrollo comunitario, la convivencia y la acción comunitaria, que contribuya a la reconstrucción del tejido social y la solidaridad entre las personas vecinas y habitantes (art. 117). Los recursos se destinarán al mejoramiento de espacios públicos, a la infraestructura urbana, obras y servicios y actividades recreativas, deportivas y culturales.

La ciudadanía, a través del Comité de Ejecución, tiene la obligación de ejercer el presupuesto asignado a los proyectos ganadores y presentar la comprobación correspondiente de dicha erogación, antes de la conclusión del año fiscal que corresponda (art. 119).

Instrumentos de gestión, evaluación y control de la función pública (art. 137)

La audiencia pública

Instrumento de participación por medio del cual las personas, organizaciones ciudadanas y sectores sociales hacen posible el diálogo con la persona titular de la Jefatura de Gobierno y las Alcaldías, respecto de la gestión de los servicios y la ejecución de los programas sociales de la Ciudad. Se celebrarán de preferencia en lugares públicos de fácil acceso, a fin de propiciar el acercamiento con la población, procurando que la agenda sea creada por consenso de todas las personas interesadas (art. 138). Recibida la solicitud de audiencia pública la autoridad tendrá siete días naturales para dar respuesta (art. 140). En la audiencia, las personas interesadas expresarán libremente sus peticiones, propuestas o quejas. Para cada Audiencia se efectuará un registro público en la plataforma digital del Gobierno de la Ciudad (art. 144).

La consulta pública

Es el instrumento de participación ciudadana mediante el cual la autoridad consulta de manera directa a las personas habitantes o vecinas, a efectos de conocer su opinión respecto de cualquier tema específico que impacte en su ámbito territorial. "La autoridad convocante informará a las personas consultadas sobre el resultado del ejercicio, así como la forma en que será incorporada en la gestión de gobierno dicha opinión" (art. 147).

La difusión pública

"La persona titular de la Jefatura de Gobierno y de las Alcaldías, así como las personas representantes de elección popular están obligadas a establecer un programa permanente de difusión pública acerca de las acciones y funciones a su cargo" (art. 149), "a través de los medios informativos que permitan a las personas habitantes de la Ciudad o Demarcación tener acceso a la información respectiva" (art. 152).

La rendición de cuentas

"Las personas habitantes de la Ciudad tienen el derecho de recibir de las autoridades, los informes generales y específicos acerca de la gestión de estas y, a partir de ellos, evaluar la actuación de las personas servidoras públicas" (art. 153). La Asamblea de Rendición de Cuentas podrá ser convocada por: al menos cincuenta por ciento más uno de las y los integrantes de las Comisiones de Participación Comunitaria; cualquier persona que recabe al 10% de la Lista Nominal de Electores de las personas ciudadanas del ámbito territorial de que se trate; o, por la persona funcionaria pública representante de alguna de las autoridades señaladas en esta Ley (art. 154). Podrá asistir a la Asamblea de Rendición de Cuentas cualquier persona, con derecho a voz, acreditada como habitante del ámbito territorial de que se trate. Cualquier persona podrá realizar preguntas, las cuales serán contestadas en ese momento o, deberán registrarse a más tardar tres días hábiles posterior a la Asamblea (art. 155).

Los diputados, diputadas que integran el Congreso, la persona Titular de la Jefatura de Gobierno, las personas titula-

res de las Alcaldías y su Concejo rendirán informes al menos una vez al año, para efectos de conocer el cumplimiento de la plataforma electoral que les llevó al triunfo (art. 158) y, en la plataforma digital del Gobierno de la Ciudad se pondrá a disposición de la ciudadanía un mecanismo para evaluar, a través de un sondeo, su desempeño (art. 159).

Los observatorios ciudadanos

Son órganos plurales y especializados de participación que contribuyen al fortalecimiento de las políticas y las acciones de los órganos de gobierno en busca del beneficio social (art. 160), y tienen entre sus objetivos: promover y canalizar la reflexión, análisis y construcción de propuestas en torno a las diferentes políticas y temas de la vida pública; vigilar, recopilar, analizar y difundir información relativa a temas de interés público, con la finalidad de incidir en las políticas públicas y en programas de gobierno; monitorear, evaluar o controlar un fenómeno social de carácter público de trascendencia general; y, servir de apoyo especializado para la realización de otros mecanismos de democracia directa e instrumentos de democracia participativa. Se integran de manera autónoma e independiente y, reportarán al órgano electoral los medios de financiamiento con que cuenten (art. 163). El Instituto Electoral llevará un registro en su Plataforma de los Observatorios Ciudadanos (art. 164).

Los recorridos barriales

Las personas Titulares de las Alcaldías tienen la obligación de realizar recorridos barriales a fin de recabar opiniones y propuestas de mejora o solución a los problemas de la comunidad, sobre la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos y el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés (art. 165).

La red de contralorías ciudadanas

Instrumento a través del cual la ciudadanía, de forma voluntaria y honorífica, asume el compromiso de colaborar con la administración pública de la Ciudad, para vigilar y supervisar que el gasto público sea implementado de forma transparente, eficaz y eficiente. (art. 167). Las ciudadanas y ciudadanos que participan en la Red tienen la condición de personas Contraloras Ciudadanas (art. 171) y deben cumplir un conjunto de requisitos (art. 172). La Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México tiene la obligación de brindarles apoyo y capacitación (art. 173).

Los entes públicos de la administración pública de la Ciudad de México deberán solicitar la designación de integrantes de la Red ante la Secretaría de la Contraloría, para convocarles a participar en la vigilancia, observación y supervisión de las acciones y programas de gobierno, así como en la transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público y del Presupuesto Participativo (art. 176). La Secretaría de la Contraloría dará a conocer periódicamente, el número de participaciones de las personas que integran la Red, así como el resultado de las actividades de supervisión y vigilancia que realicen (art. 178).

La silla ciudadana

Es el instrumento mediante el cual la ciudadanía puede intervenir con derecho a voz en las sesiones del Cabildo de la Ciudad de México y de los Concejos de las Alcaldías en las demarcaciones territoriales (art. 182).

Construcción de ciudadanía

Es el conjunto de prácticas encaminadas al reconocimiento de derechos, deberes y adquisición de valores cívicos por parte de las personas en la Ciudad, con el objetivo de participar en la toma de decisiones y convivir de manera solidaria, respetuosa, tolerante y justa, así como generar arraigo comunitario (art. 184).

Es obligación del Instituto Electoral instrumentar un programa de capacitación con el objeto de coadyuvar en la formación de una ciudadanía crítica, autocrítica, propositiva, objetiva, imparcial e informada; socialmente sensible y comprometida con el interés público, la dignidad y el libre desarrollo del ser humano; honorable, honesta y congruente; visionaria, innovadora y participativa; tolerante, respetuosa, plural, incluyente y conciliadora, y elaborar el Decálogo de la Ciudadanía participativa que sirva como premisa de la participación y organización ciudadana en la Ciudad (art. 186). El Instituto garantizará el derecho de las niñas, niños, adolescentes y personas jóvenes como parte de su educación cívica, a la observación y entendimiento de los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana. (art. 187).

Plataformas de participación

Las plataformas de participación digital son una herramienta para que autoridades, personas ciudadanas, vecinas y habitantes de la Ciudad interactúen entre sí (art. 188) y fungirán como repositorio digital (art. 189). Las plataformas de participación digital deberán permitir la autenticación de las personas ciudadanas para la participación en los mecanismos e instrumentos considerados en esta Ley (art. 190), garantizando la protección de datos personales (art. 191).

Las autoridades involucradas en los mecanismos de democracia directa e instrumentos de democracia participativa deberán apoyarse en el uso intensivo de las nuevas tecnologías de información y comunicación, con el propósito de facilitar la participación de la ciudadanía y buscar un mayor involucramiento de éstos en los asuntos públicos (art. 193).

Plataforma de participación del Instituto Electoral

El Instituto Electoral deberá desarrollar, mantener y garantizar la operación de una plataforma de participación digital a fin de cumplir con lo establecido en esta Ley (art. 194).

Plataforma de participación del Gobierno de la Ciudad de México

El Gobierno de la Ciudad desarrollará una plataforma de participación digital, en relación con los instrumentos y mecanismos de participación mandatados en la presente Ley (art. 198).

III

REFLEXIONES FINALES

Si bien las experiencias internacionales analizadas no son replicables de forma exacta en la institucionalidad chilena, esta revisión permite relevar, por una parte, un conjunto de aspectos a considerar en la regulación y posterior funcionamiento de los Cosoc regionales y, por otra, nos induce a una reflexión más amplia acerca del rol de la participación ciudadana en los procesos de descentralización.

Entre los aspectos a considerar en la regulación y posterior funcionamiento de los Cosoc, destacamos los siguientes:

En cuanto a la composición, los casos de Montevideo y Toronto son buenos ejemplos de instancias que fomentan la diversidad de integrantes.

Los Cosoc regionales debieran tomar medidas para procurar que exista una representación territorial adecuada, así como también paridad de género e inclusión de grupos históricamente subrepresentados, como personas pertenecientes a pueblos originarios, diversidad y disidencias sexuales; personas con discapacidad, entre otras. Esta tarea se dificulta debido a que las y los integrantes del Cosoc son representantes de organizaciones, por lo que se deberá buscar un mecanismo que armonice ambos atributos: representatividad organizacional y diversidad.

Un tema importante que deriva del análisis crítico de la experiencia de Montevideo refiere a posibilitar la participación de jóvenes y de personas con empleos estables y que no siempre disponen del tiempo necesario para integrar instancias que demandan tiempo adicional.

En ese sentido, también será relevante disminuir las barreras de la participación asociadas a los costos monetarios, de tiempo, cuidados u otros en los que deberán incurrir las personas que formen parte de los Cosoc.

Por otra parte, si uno de los propósitos de los Cosoc es que contribuyan a generar acuerdos intersectoriales, habrá que definir también cómo incorporar al sector privado. La definición actual de sus integrantes los define como "instituciones sin fines de lucro"; en esa definición, sería posible incorporar a representantes de asociaciones gremiales empresariales. Finalmente, si lo que se busca es la representatividad de los integrantes, habrá también que abordar los mecanismos a través de los cuales los integrantes del

Cosoc hacen participar a sus representados en la formulación de sus opiniones o propuestas.

Respecto al funcionamiento, en los casos analizados destaca la definición de principios y prioridades que deben orientar el accionar de las instancias de participación creadas, así como una relación clara y definida con las contrapartes de los organismos públicos que las convocan.

En este sentido, deberá quedar claramente establecido, dentro de las reglas de funcionamiento del Cosoc, no solo la frecuencia de sus reuniones; la organización interna de sus integrantes; los quórum para adoptar decisiones; y los dispositivos de apoyo para el adecuado funcionamiento y la calidad de sus resultados. Será necesario definir, con igual claridad, la relación Cosoc-gobierno regional, indicando: contrapartes; procedimientos de consulta; tiempos de respuesta; y modo de abordaje, por parte de la estructura del gobierno regional, de las propuestas y pronunciamientos del Cosoc.

Respecto de las atribuciones, uno de los aprendizajes de las experiencias analizadas es la necesaria flexibilidad de las funciones que se le asignan a las instancias de participación colectiva; y la indispensable pertinencia a la realidad del territorio —en este caso, la región—, en el cual se sitúan y el marco institucional en el cual se relacionan.

En este contexto, es importante señalar que el marco jurídico que rige los Cosoc solo menciona atribuciones básicas y que queda librado al reglamento que elabore y tramite el respectivo gobierno regional las otras funciones que le sean asignadas, cuestión que abre una oportunidad para ampliar sus atribuciones.

Aunque parezca obvio, es necesario hacer presente que la constitución de los Cosoc regionales es un mandato legal y no una opción voluntaria de cada gobierno regional. Esta afirmación responde a la constatación de que, hasta la fecha de realización de este informe, y según lo reportado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere) solo tres gobiernos regionales habían completado el proceso de tramitación de la resolución que los reglamenta y habían constituido la instancia. Es altamente probable que los gobernadores regionales tengan entre sus prioridades constituirlos.

Finalmente, la revisión de las experiencias internacionales nos ha llevado a constatar que no es posible depositar en una sola instancia –por representativa e importante que sea–, todo el peso de la estrategia de participación ciudadana impulsada a nivel territorial. En la mayor parte de las experiencias analizadas, este tipo de instancias constituye solo una fracción de los espacios de participación que se impulsan a nivel de los gobiernos descentralizados.

Desde ese punto de vista, nos surgen dos reflexiones:

En primer lugar, las experiencias internacionales y, particularmente, la de Montevideo, nos llevan a concluir que la participación de la ciudadanía como estrategia está fundada principalmente en la importancia política que le asigne la autoridad. No hay recetas ni instrumentos mágicos que puedan reemplazar la visión que tenga la autoridad respecto del tema; la amplitud que le quiera asignar; y el estilo que le quiera otorgar a su relación con la ciudadanía.

Las mejores iniciativas terminan burocratizándose si no hay un convencimiento político institucional de su rol y su importancia. Si la autoridad política no da señales claras en este sentido, difícilmente la institucionalidad va a abrirse al diálogo y la participación; la distribución del poder no emana naturalmente de la estructura pública.

En segundo lugar, y vinculado con lo anterior, parece interesante estudiar en profundidad la experiencia de la Ciudad de México y su Ley de Participación Ciudadana. El punto de partida es la concepción de la participación como un derecho de todos quienes habitan la ciudad, cuestión que ya instala una visión diferente a la mera “oportunidad” que brinda un gobierno a sus ciudadanos de participar en las decisiones públicas. De este enfoque de derecho, emana un sistema completo de definiciones respecto de los tipos de participación; de asignación de roles y deberes de las autoridades y los organismos públicos; de definición de instancias e instrumentos de participación y también de órganos que cumplen la función de control y transparencia respecto de su implementación.

Al parecer, aún estamos lejos de aquello, pero, en ese contexto, vale la pena visitar las propuestas relativas a participación ciudadana que en 2014 le planteara la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional a la Presidenta Michelle Bachelet. En dichas propuestas encontramos una visión amplia de la importancia y rol de la ciudadanía en el proceso descentralizador y la formulación de iniciativas específicas que fueron elaboradas luego de un diálogo con ciudadanas y ciudadanos de todas las regiones del país. Es interesante, al revisarlas, constatar que algunas de ellas ya se han concretado en las modificaciones efectuadas a nuestro marco normativo; otras podrían ser recogidas e implementadas por los gobiernos regionales como parte de su estrategia, y otras podrán ser reevaluadas en el marco del debate constitucional.

Al finalizar estas reflexiones, no podemos sino manifestar nuestro total acuerdo con lo ya planteado por Pedro Güell:

La crisis o debilidad de muchos procesos de regionalización alrededor del mundo ha tenido más que ver con la debilidad de las sociedades, de sus espacios públicos, de sus imaginarios y proyectos colectivos, que con la imperfección del diseño institucional. Se ha insistido mucho en que la calidad de las instituciones es clave para el desarrollo y la democracia, pero suele olvidarse que su eficacia y legitimidad descansan en la fortaleza de la cohesión, de la cultura cívica y de los sentidos de pertenencia y agencia de las sociedades a las que buscan conducir. Por eso una ineludible tarea de largo aliento será construir o profundizar sociedades y culturas cívicas regionales fuertes (2020, párr. 3).

REFERENCIAS

Arrambide, E; Doyenart, M.J; Piriz, L, (2015) en Participación Ciudadana, una seña de identidad, Intendencia de Montevideo. https://presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/sites/presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/files/articulo/descargas/participacionciudadana2015_final.pdf

City of Toronto (s. f.). *Toronto Planning Review Panel*. <https://www.toronto.ca/city-government/planning-development/outreach-engagement/toronto-planning-review-panel>

Güell, P. (2020, 17 de octubre). ¿Regionalización sin sociedades regionales? *La Tercera*. <https://www.latercera.com/opinion/noticia/columna-de-pedro-guell-regionalizacion-sin-sociedades-regionales/FGDCXJFWIFGYHFDVZZTZJODSW4/>

Intendencia de Montevideo (s. f.). *Los Concejos Vecinales de Montevideo. Estudio exploratorio sobre sus características (2010-2016)*. <https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/imconcejosfinalweb.pdf>

Isunza E. y Gurza, A. (coordinadores) (2010) La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. Universidad Veracruzana / CIESAS, México. <https://searchworks.stanford.edu/view/9085101>

Krolik, T. (2016). *Playing to win: Democratic deliberation, planning, and politics in Toronto's civic lottery*. Massachusetts Institute of Technology. <http://hdl.handle.net/1721.1/104988>

Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México. 12 de agosto de 2019. Gaceta Oficial de la Ciudad de México. https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetitas/201cd7312de8f327c965844fbc43bd98.pdf

Revello, M. del R. (1999). Descentralización y participación: la experiencia montevideana. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 47, 149–168. <http://www.jstor.org/stable/40585756>

Toronto Planning Review Panel (2016). Introducing the Inaugural Toronto Planning Review Panel. <https://static1.squarespace.com/static/6005ceb747a6a51d636af58d/t/601c1ae4c20f94356ad0f134/1612454667259/24.TPRP.pdf>

ANEXOS

ANEXO 1

Ficha “Concejos Vecinales de Montevideo”.

CONCEJOS VECINALES DE MONTEVIDEO	
País/Región/Ciudad/Comuna	Montevideo, Uruguay
Escala	Comuna
Duración	S/I
Periodicidad	S/I
Cantidad de integrantes	15 a 40
Selección de integrantes	Elección vecinal directa por voto secreto
Temas que trata	Planes, programas y proyectos
Contraparte	Municipalidad
Descripción	<p>Son organizaciones sociales, privadas y autónomas, integradas por vecinos y vecinas. Están regulados por la Junta Departamental de Montevideo y reconocidos por el gobierno departamental y municipal. Creados en 1993, funcionan como portavoces de las necesidades, demandas y propuestas del barrio ante las autoridades nacionales y municipales. Actúan como agentes de desarrollo en sus territorios y promueven la articulación de diversos actores sociales. Los concejales vecinales trabajan honorariamente. Pueden ser personas interesadas por su zona y representantes de organizaciones sociales, religiosas, culturales o deportivas. Pueden participar en ellos las organizaciones vecinales, sociales, culturales, deportivas, vecinos y vecinas que contribuyan al fomento barrial.</p> <p>Sus competencias reconocidas legalmente son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - derecho de iniciativa y capacidad de propuestas en planes, proyectos y programas de interés local, - asesoramiento al gobierno departamental y municipal, - colaboración en la gestión nacional, departamental y <p>Existen, además, las Comisiones Permanentes que tienen cometidos específicos y son creadas en el Plenario. Los Plenarios y las Comisiones Permanentes del Concejo vecinal son públicos. Los titulares tienen voz y voto, mientras que el resto de los participantes no pueden votar, pero sí hacer uso de la palabra, siempre y cuando el concejo vecinal lo tenga así definido.</p>

Fortalezas	Alto compromiso de concejales vecinales, quienes además tienen arraigo territorial y son representativos de su zona. Las comisiones temáticas han logrado generar resultados concretos.
Aspectos que podrían mejorar	<p>Entre su creación y el año 2010, los concejos pasaron por una etapa muy exitosa, pero luego debieron seguir funcionando adaptándose a nuevas iniciativas de descentralización, lo que generó otras instancias de participación. Desde entonces, entre los problemas y desafíos que enfrentan se cuenta:</p> <ul style="list-style-type: none"> - falta de renovación de sus integrantes, - dificultad de incorporación y permanencia de jóvenes, - composición mayoritaria por personas no insertas en el mundo laboral, - concejales actuales no cuentan con una larga trayectoria en participación social, - proceso de partidización ha trasladado la discusión de los temas que tratan sobre otras esferas de participación, dificultado la participación ciudadana, - relación debilitada con los municipios.
Pertinencia	Al igual que los Cosoc regionales, los concejos vecinales están integrados por representantes de organizaciones de la sociedad civil, aunque sus integrantes pueden no pertenecer a estas. Deben discutir temáticas similares a las que debe abordar el Cosoc, incluyendo planes, programas y proyectos, además de colaborar con la gestión y generar un vínculo entre vecinas y vecinos y tomadores de decisiones. Por otra parte, la trayectoria que han tenido los concejos luego de la profundización de la descentralización en Uruguay puede dar pistas sobre cómo podrían evolucionar los Cosoc, considerando los cambios que se espera que haya en la institucionalidad chilena en los próximos años.

ANEXO 2

Ficha “Comité de Revisión de Planificación Urbana de Toronto, Canadá”.

COMITÉ DE REVISIÓN DE PLANIFICACIÓN URBANA DE TORONTO	
País/Región/Ciudad/Comuna	Toronto, Canadá
Escala	Ciudad
Duración	Permanente (se renueva cada dos años)
Periodicidad	Seis sesiones al año
Cantidad de integrantes	28
Selección de integrantes	Lotería cívica (asegura representatividad por género, edad, pertenencia a minorías visibles, participación de personas pertenecientes a pueblos originarios, localización geográfica, tenencia de la propiedad).
Temas que trata	Planificación urbana Estrategias, lineamientos y ordenanzas, planes maestros, proyectos de gran envergadura
Contraparte	División de Planificación Urbana del Gobierno de la Ciudad de Toronto
Descripción	<p>El comité se creó como una forma de diversificar los temas y los participantes de las demás instancias de participación existentes, que atraen a muchos propietarios, generalmente hombres blancos abocados a discusiones sobre proyectos inmobiliarios específicos. La existencia de este comité no reemplaza las instancias de participación masiva, sino que las complementa.</p> <p>Los integrantes del comité se seleccionan de forma aleatoria a partir de postulaciones voluntarias. Cualquier residente de Toronto mayor de 18 años puede formar parte; no es necesario que sea canadiense. La composición del comité es paritaria, tiene siete representantes de cada uno de los cuatro distritos de la ciudad. El 47% de los integrantes del comité se identifica como parte de una minoría visible. La mitad de los integrantes del comité son propietarios; ocho integrantes tienen menos de 29 años y cinco tienen más de 65.</p> <p>Antes de iniciar su trabajo, los integrantes son capacitados sobre los temas que abordarán y lo que se debe tener en cuenta al deliberar. El comité define los principios de planificación que acuerda promover y las prioridades de planificación.</p>
	El comité trabaja con la División de Planificación Urbana de la ciudad entregando comentarios informados a las grandes iniciativas de planificación (estrategias, planes, proyectos). Realiza recomendaciones al equipo profesional de la municipalidad y, a su vez, este presenta propuestas al concejo municipal.
Fortalezas	Selección de integrantes protege la diversidad, deliberación informada y está basada en el bien común; cuenta con apoyo económico, bajas barreras de entrada, relación con equipos técnicos y autoridades bien definida.
Aspectos que podrían mejorar	Diversidad no necesariamente significa representatividad; enfoque de los temas presentados se basa fuertemente en visión del equipo municipal.
Pertinencia	El comité trata uno de los temas que el Cosoc deberá abordar: la planificación territorial. Enfoque basado en el bien común, instancia diversa. Aun cuando no aplica directamente al Cosoc, loterías cívicas son una herramienta útil.

ANEXO 3

Ficha "Ley de Participación Ciudadana del Gobierno de Ciudad de México".

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE CIUDAD DE MÉXICO	
País/Región/Ciudad/Comuna	Ciudad de México, México
Escala	Estado
Duración	N/A
Periodicidad	N/A
Cantidad de integrantes	N/A
Selección de integrantes	N/A
Temas que trata	Participación ciudadana
Contraparte	Asamblea Ciudadana, Alcaldía y Jefatura de Gobierno
Descripción	<p>Ley promulgada en 2019 que establece los derechos y deberes de las personas, las obligaciones de las autoridades y 20 mecanismos de participación ciudadana. Su objetivo consiste en instituir, incentivar y reconocer las diversas modalidades de participación ciudadana en la Ciudad de México; establecer y regular los mecanismos de democracia directa, los instrumentos de democracia participativa, los instrumentos de control, gestión y evaluación de la función pública, y normar las distintas modalidades de participación ciudadana; fomentar la inclusión ciudadana, así como respetar y garantizar la participación ciudadana; y establecer las obligaciones de todas las autoridades de la Ciudad de México, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar y garantizar la participación ciudadana.</p> <p>En relación a los mecanismos específicos que la Ley regula, destacan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - en materia de democracia directa: la iniciativa ciudadana, el plebiscito, la consulta ciudadana y la consulta popular; - en el ámbito de la democracia participativa, los presupuestos participativos; - en lo relativo a mecanismos de gestión, evaluación y control de la función pública, resultan muy interesantes las iniciativas de: audiencias públicas; observatorios ciudadanos, y la red de contralorías ciudadanas.
Fortalezas	<ul style="list-style-type: none"> - Se sustenta en una visión política amplia de la participación ciudadana y a partir de allí construye un sistema de participación en distintas esferas y niveles. - Abarca tanto al gobierno de ciudad como a los gobiernos locales que lo integran. - Establece, respecto de cada uno de los 20 mecanismos de participación, objetivos, atribuciones, derechos, deberes, requisitos, procedimientos y controles. - Incorpora explícitamente conceptos inclusivos en materia de paridad de género, personas con discapacidad, pueblos originarios, niños, niñas y adolescentes. - En la medida en que es una ley, su elaboración y tramitación posibilita un proceso de debate participativo, lo cual ya constituye una forma de incentivar la participación de la ciudadanía.

Aspectos que podrían mejorar	S/I
Pertinencia	Esta ley abarca muchos aspectos y modalidades de participación ciudadana y responde a una institucionalidad distinta a la chilena. Con todo, es una norma que muestra lo mucho que se podría avanzar en esta materia en el país y de ella pueden desprenderse varios ejemplos de instancias de participación ciudadana que podrían crearse desde los gobiernos regionales, como la asamblea ciudadana, la red de contralorías ciudadanas o el presupuesto participativo.

AUTORAS:

Rocío Andrade, Arquitecta, Pontificia Universidad Católica de Chile

Paulina Saball, Asistente Social, Pontificia Universidad Católica de Chile

FICHA TÉCNICA

Fundación Friedrich Ebert en Chile
Hernando de Aguirre 1320 | Providencia | Santiago de Chile

Responsable
Simone Reperger
Representante de FES-Chile

<https://chile.fes.de>

Edición de contenido:
Arlette Gay
Directora de proyectos FES-Chile

Edición de estilo:
Guillermo Riveros Álvarez

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN GOBIERNOS DESCENTRALIZADOS



Con la elección democrática de las nuevas autoridades regionales que asumieron sus cargos el 14 de julio de 2021, Chile inicia una nueva etapa en el proceso de descentralización. De acuerdo a lo establecido en la ley 21.074, de 2018, de Fortalecimiento de la regionalización, el nuevo gobierno regional (GORE) tiene injerencia directa en los ámbitos del desarrollo social, cultural y económico de su región bajo los principios de desarrollo armónico y equitativo.



El propósito de este documento es exponer el resultado de la revisión de tres experiencias internacionales de participación de la sociedad civil en gobiernos descentralizados, con el objetivo de contribuir al debate nacional en esta materia, que estimamos relevante para la consolidación del proceso de descentralización iniciado en Chile.



Dos de las experiencias revisadas corresponden a la conformación de instancias multiactorales a nivel territorial: la experiencia de descentralización de Montevideo y los Comités de Revisión de Planificación Urbana de Toronto, en tanto, la tercera refiere a la promulgación del marco normativo que regula la participación ciudadana a nivel territorial: la Ley de Participación Ciudadana del Gobierno de la Ciudad de México.