

UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS AGRONÓMICAS
ESCUELA DE PREGRADO

MEMORIA DE TÍTULO

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL
EN EL CONTEXTO DE LA ELABORACIÓN DE UN PLADECO EN LA COMUNA
DE PAINE, REGIÓN METROPOLITANA, CHILE**

CARLA REVECO GAVILÁN

Santiago, Chile
2012

UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS AGRONÓMICAS
ESCUELA DE PREGRADO

MEMORIA DE TÍTULO

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL
EN EL CONTEXTO DE LA ELABORACIÓN DE UN PLADECO EN LA COMUNA
DE PAINE, REGIÓN METROPOLITANA, CHILE**

**THE COMMUNITY PARTICIPATION IN THE TERRITORIAL PLANNING IN
THE CONTEXT OF DEVELOPING A PLADECO IN THE COMMUNE OF PAINE,
REGION METROPOLITANA, CHILE**

CARLA REVECO GAVILÁN

Santiago, Chile

2012

UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS AGRONÓMICAS
ESCUELA DE PREGRADO

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL
EN EL CONTEXTO DE LA ELABORACIÓN DE UN PLADECO EN LA COMUNA
DE PAINE, REGIÓN METROPOLITANA, CHILE**

Memoria para optar al Título Profesional de
Ingeniero en Recursos Naturales Renovables

CARLA REVECO GAVILÁN

PROFESOR GUÍA

Sr. Juan Manuel Uribe Meneses
Ingeniero Agrónomo

Calificaciones

7.0

PROFESORES EVALUADORES

Sra. Sofía Boza Martínez
Doctora en Economía

5.7

Sr. Ricardo Marchant Silva
Ingeniero Agrónomo, M. S

5.8

Santiago, Chile
2012

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, a mis padres: Ana María y Williams, por toda la paciencia, amor y comprensión que nunca me han faltado, así como también por su constante preocupación por mi superación profesional. Son los mejores, los adoro! Gracias por todos sus esfuerzos realizados para que pudiera alcanzar esta meta y sea la persona que soy.

También agradecer a Paula, mi hermana, que siempre ha estado pendiente de mí y me ha impulsado a superarme, quizás sin saberlo es un modelo a seguir. Muchas gracias por estar siempre conmigo y aconsejarme a emprender desafíos.

A mi profesor guía, Juan Manuel Uribe por su amistad, apoyo y colaboración en la realización de este trabajo, porque creyó en una idea y me ayudo ha llevarla a cabo. Agradecerle también, toda la confianza que ha depositado en mí, abriéndome puertas para desarrollarme como profesional.

A mis amigos, Kathy, Karen y Panchito. Por ser los mejores y estar conmigo en las buenas y en las malas. A Kathy porque siempre me escucha y levanta el ánimo, por la confianza para contarme sus problemas y por todo su cariño hacia mi, te quiero mucho!!... a Karen por alegrarme siempre y hacerme reír, por ser tan especial y buena persona... a Panchito, porque aunque no hablemos, ni nos veamos muy seguido, el cariño y la preocupación por el otro siempre está... gracias a los tres por entenderme y aceptarme tal como soy... por entender mis tallas... y por permitirme quererlos como los quiero!!!

Al municipio de Paine por su buena disposición para permitirme desarrollar este trabajo.

A Vivi, porque durante toda la etapa universitaria estuvo conmigo apoyándome e impulsándome a seguir adelante... porque fue un pilar fundamental para lograr egresar y terminar la carrera.

A mis compañeros de generación, por todos los buenos momentos y recuerdos que me dejaron estos años de universidad.

A la Prof. Julia López, por todo el cariño y amistad entregada en estos años.

ÍNDICE

RESUMEN.....	1
ABSTRACT.....	2
INTRODUCCIÓN.....	3
Objetivo General.....	5
MATERIALES Y METODOS.....	6
Materiales.....	6
Área de estudio.....	7
Metodología.....	8
Participación ciudadana.....	9
Mecanismos e Instancias de participación ciudadana a nivel local.....	10
Marco normativo para la elaboración de Planes de Desarrollo Comunal.....	10
Comparación de PLADECOS, Presupuestos participativos y Planes Reguladores.....	11
Aspectos necesarios para la participación efectiva en la elaboración de Planes de Desarrollo Comunal.....	11
Caracterización y evaluación del Plan de Desarrollo Comunal de Paine.....	11
RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....	13
Participación ciudadana.....	13
El concepto de ciudadanía.....	13
Relación entre Gobernanza y Participación Ciudadana.....	14
Desarrollo local y participación ciudadana.....	15
Concepto de participación ciudadana.....	15
Tipos y Niveles de Participación.....	16
Importancia de la participación ciudadana en la gestión municipal.....	21
Mecanismos e Instancias de participación ciudadana a nivel local.....	22
Marco normativo para la elaboración de Planes de Desarrollo Comunal.....	29
Comparación de PLADECOS, Presupuestos participativos y Planes Reguladores.....	33
Presupuesto Participativo.....	33
Plan Regulador Comunal.....	33
Análisis comparativo de los tres instrumentos.....	34
Aspectos necesarios para la participación efectiva en la elaboración de Planes de Desarrollo Comunal.....	37
Caracterización y evaluación del Plan de Desarrollo Comunal de Paine.....	40
Antecedentes generales.....	40
Evaluación PLADECOS.....	41
CONCLUSIONES.....	45
BIBLIOGRAFIA.....	46
APÉNDICES.....	50
Apéndice 1.....	50
Apéndice 2.....	51

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Principales recursos bibliográficos utilizados	6
Cuadro 2. Matriz de contraste de información	12
Cuadro 3. Rol del ciudadano en los distintos niveles de participación	18
Cuadro 4. Nivel de participación ciudadana más visible, según tipo de municipio.....	20
Cuadro 5. Mecanismos de Participación	22
Cuadro 6. Instancias de participación ciudadana a nivel local en Chile	24
Cuadro 7. Confianza de los ciudadanos en las Instituciones Públicas	27
Cuadro 8. Participación activa de los ciudadanos en distintas instancias de participación	27
Cuadro 9. Presencia de instancias de participación en los municipios	28
Cuadro 10. ¿Conoce este instrumento de su comuna?	35
Cuadro 11. Comparación de distintos aspectos de PLADECO, Plan regulador y Presupuestos participativos	36
Cuadro 12. Evaluación PLADECO de Paine	42

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Área de estudio	8
Figura 2. Niveles de Participación	17
Figura 3. Etapas de la elaboración de un PLADECO	39

RESUMEN

El Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), constituye el instrumento rector del desarrollo dentro de una comuna. Su principal falencia en términos generales, es la falta de participación ciudadana, generándose que las decisiones no recojan el sentir de la comunidad. En este sentido, la participación se ha definido como un mecanismo que contribuye a fortalecer la ciudadanía y dar mayor legitimidad y eficiencia a las políticas públicas.

La participación activa de la población, permite incrementar la eficacia en el accionar del gobierno local, propendiendo siempre a la satisfacción de determinadas necesidades de la comunidad y fomentando la generación de iniciativas propias, centradas en las potencialidades que ésta posea.

Se analizan los distintos mecanismos e instrumentos de participación ciudadana que existen a nivel local, así como también el marco regulador que norma la participación ciudadana a través de estos instrumentos, con la finalidad de establecer qué aspectos contribuyen a lograr una participación efectiva de la ciudadanía en la elaboración del PLADECO.

El análisis permitió evidenciar que es necesario incluir la participación ciudadana en todas las etapas de elaboración del PLADECO, esta participación ciudadana debe ser vinculante, mediante la institucionalización de los mecanismos de participación, de manera sistemática y continua. Promoviendo el debate comunal, con reglas de acción claras y conocidas por todos los actores. Conjuntamente con un trabajo interinstitucional coordinado que permita reforzar el vínculo entre la ciudadanía y la institucionalidad.

Finalmente, se concluye que vincular a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones que se relacionan con la planificación local, potencia los instrumentos de planificación como el PLADECO, toda vez que implica la generación e implementación de instancias de participación e involucramiento de actores locales.

En este sentido, se propone que se deben considerar los mecanismos de convocatoria, las metodologías de trabajo y la planificación de los procesos de participación que se pretendan instaurar en la comuna, es decir, lograr institucionalizar los mecanismos de participación ciudadana.

Palabras claves: Participación ciudadana, Plan de desarrollo comunal, Participación vinculante, Institucionalización de mecanismos de participación.

ABSTRACT

The Communal Development Plan (PLADECO), is the guiding instrument for development within a commune. Its main flaw is the lack of community participation, generating decisions that do not reflect the feelings of the community. In this sense, participation has been defined as a mechanism that contributes to strengthening citizenship and to give greater legitimacy and efficiency for public policies.

The active participation of the population, allows to increase the efficiency in the actions of the local government, always tending to the satisfaction of certain needs of the community and promoting the generation of own initiatives focused on the potential that it holds.

The different mechanisms and instruments of community participation are analyzed that exist at the local level, as well as also the regulatory framework that standard community participation through these instruments, in order to establish which aspects contribute to effective participation of the community in the development of the PLADECO.

The analysis allowed us to demonstrate that it is necessary to include community participation in all stages of development of the PLADECO, this participation should be binding, through the institutionalization of participatory mechanisms, systematic and continuous manner. Promoting the community debate, with rules of action transparent and known for all social actors. Together with a coordinated inter-agency work that allows strengthening the link between citizens and the institutions.

Finally, it is concluded that to bind to the citizenship in the processes of decision-making that relate to local planning, strengthens instruments of planning as the PLADECO, since that involves the generation and implementation of instances of participation and involvement of local actors.

In this sense, it is proposed that they should be considered the mechanisms of convening, the work methodologies and planning participatory processes that are seeking to establish in the municipality, i.e., achieve institutionalize mechanisms for community participation.

Key words: Community Participation, Communal Development Plan, Participation binding, Institutionalization of participatory mechanisms.

INTRODUCCIÓN

La participación se ha definido como un mecanismo que aporta a fortalecer la ciudadanía y dar mayor legitimidad y eficiencia a las políticas públicas. Sin embargo, aún persiste el debate en relación a qué se entiende por participación, qué significa participar, y al mismo tiempo a qué se refiere el concepto de ciudadanía, íntimamente relacionado con el de participación (Ochoa, 2011).

En este sentido, los planes y programas de desarrollo elaborados por los gobiernos locales obedecen, en la mayoría de los casos, a decisiones exclusivas de las autoridades. Generalmente, su falencia es la falta de participación ciudadana, lo cual genera que algunas decisiones no recojan el sentir de la comunidad, respecto a temas de calidad de vida, tradiciones, costumbres, entre otros (Baeriswyl, 2001). Así, la planificación de un territorio debe involucrar un conocimiento pleno de las expectativas de los actores existentes y de las potencialidades del territorio, además de reconocer el patrimonio sociocultural presente en éste.

La necesidad de gestionar racionalmente el aprovechamiento de los recursos, abre la puerta a la participación de los ciudadanos en este gran objetivo colectivo, es entonces, donde la gobernanza se presenta como un proceso social y la participación pasa a convertirse en la palabra clave. Así pues, la gobernanza resulta un elemento cada vez más significativo a la hora de lograr objetivos políticos en los territorios (Farinós, 2008). Por lo que, el municipio debe transformarse en una entidad gestora, planificadora y ejecutora de actividades que apunten al mejoramiento de la calidad de vida y al desarrollo sustentable del territorio local. Entonces, se vuelve fundamental identificar a los actores sociales relevantes, para lograr establecer estrategias que incorporen la dimensión ambiental y sociocultural en la planificación territorial rural.

Es el Municipio el área político-administrativa donde interactúan directamente las diferentes instituciones y entidades locales, donde puede consolidarse la representación de intereses y la participación efectiva de la población. La legitimidad social que alcance el gobierno local, constituye un parámetro evaluador del desempeño estatal, toda vez que el gobierno municipal es indispensable para conocer las necesidades, actuar con eficacia y dar responsablemente una solución a los problemas reales de la comunidad.

En Chile, la definición de lo que es un municipio está dada por la Ley N°18695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, donde se establecen las funciones y atribuciones con las que una municipalidad cuenta. Es importante recalcar que las diferencias que presenta cada territorio, impacta directamente en la organización municipal, así como también en la capacidad de dar respuesta a las demandas ciudadanas.

Si bien, en cuanto a su estructura orgánica, la mayoría de los municipios es semejante, dependerá de las características propias y de los recursos disponibles de cada territorio, cómo se le dé respuesta a las demandas ciudadanas. En este sentido, la comuna de Paine,

presenta una falta de articulación entre las distintas direcciones o departamentos y de autonomía en materias de fiscalización, además de una falta de recursos económicos. Sin embargo, y a pesar de las restricciones económicas existentes, el Municipio tiene la capacidad de presentar proyectos de desarrollo para conseguir fondos económicos.

La organización interna de las Municipalidades varía según la cantidad de habitantes de la respectiva comuna, donde la ley define que aquellas comunas que presenten una población igual o inferior a cien mil habitantes, como es el caso de la comuna de Paine, la estructura interna debe incluir a una Secretaria Municipal, sin embargo, en cuanto a la implementación de las demás oficinas que componen un municipio, dependerá de las necesidades particulares de cada municipio.

En la comuna de Paine, existen las oficinas de Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO), Dirección de Obras Municipales (D.O.M), Dirección de Inspección, Dirección Departamento de Educación (DAEM), Dirección de Departamento de Salud (DESAM), Dirección de Tránsito, Dirección de Aseo y Ornato (D.A.O), Dirección de Administración y Finanzas (D.A.F). Cada una de ellas con funciones definidas en la Ley N°18695, Orgánica Constitucional de municipalidades.

La principal dificultad que se le presenta al Municipio de Paine, tiene relación con que cuentan con una planta reducida, limitando el número de funcionarios que existe por habitante. Situación que se contrapone con las múltiples necesidades de los habitantes de la comuna y que generalmente la dotación de personal no le resulta suficientes para cumplir con las tareas que le son asignadas por ley.

La eficacia en el accionar del gobierno local, puede verse incrementada con la participación activa de la población, para contribuir a la realización colectiva de los objetivos del poder local, propendiendo siempre a la satisfacción de determinadas necesidades de la comunidad y fomentando la generación de iniciativas propias centradas en las potencialidades que ésta posea. Dado que ello incentiva el compromiso ciudadano en la gestión de su propio desarrollo, este fenómeno es conocido como desarrollo endógeno.

El desarrollo endógeno se define como "un proceso tendiente a incrementar el bienestar de la comunidad rural, mediante el establecimiento de actividades económicas y socioculturales utilizando básicamente, sus propios recursos humanos y materiales" (Gastó *et al.*, 1998), propendiendo a incentivar a las comunidades, tomadores de decisión y otros actores territoriales a una acción colectiva, basándose en sus propias capacidades y potencialidades, enfatizando en la generación y fortalecimiento de capital social, emprendimiento social y gobernanza.

En este sentido, la gestión pública debe basarse en las visiones de desarrollo que los actores sociales definen y a las consideraciones del contexto social, económico y ambiental propios del territorio, promoviendo siempre la participación de actores y la función articuladora interinstitucional, que supone la facilitación de experiencias de aprendizaje en condiciones

de “horizontalidad”, donde los profesionales son enriquecidos con el conocimiento ancestral y las experiencias surgidas de la cotidianidad comunitaria, teniendo la oportunidad de compartir su conocimiento técnico y científico aplicado a la realidad local (Gómez et al., 2008). Logrando, de esta forma, una mejor coordinación de las acciones entre los diferentes actores territoriales, generando además, el desarrollo de una cultura de diálogo, orientado a la formulación de políticas y estrategias territoriales que tienen como base procesos participativos bajo la aplicación de principios y herramientas de la mediación pública, buscando clarificar quién hace qué, cómo y cuándo para lograr una acción colectiva en un territorio.

En Chile, el principal instrumento de planificación con que cuentan las municipalidades es el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), éste constituye el instrumento rector de desarrollo dentro de una comuna, contemplando las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover el desarrollo social, económico y cultural de sus habitantes. Su vigencia es de al menos cuatro años y en su elaboración, tanto el alcalde como el Concejo Municipal, deberán tener en cuenta la participación ciudadana y la necesaria coordinación con los demás servicios públicos que operen en el ámbito comunal o ejerzan competencias en dicho ámbito (Gobierno de Chile, 2002). Sin embargo, existe un progresivo debilitamiento de la forma en que se planifica actualmente a nivel municipal, que se traduce en una falta de legitimación ciudadana que tiene el proceso mismo de elaboración de los PLADECOS en muchas comunas del país; tanto en lo relativo a la casi ausencia de participación social, como en el empleo limitado que hace la autoridad política del instrumento una vez aprobado, para orientar la toma de decisiones fundamentales para el desarrollo local (Haefner, 2010).

Por tal motivo, se postula que los PLADECO, deben ser entendidos como un proceso de planificación, implementación y evaluación local, constituyendo espacios privilegiados para aportar con participación ciudadana al desarrollo de territorios locales. El PLADECO es una oportunidad de aportar a una gestión pertinente a la realidad local, que considere su diversidad de actores.

Objetivo General

Identificar las deficiencias que se presentan en un proceso de participación ciudadana en el marco de la elaboración de un PLADECO de una comuna rural para mejorar la gestión municipal local.

MATERIALES Y METODOS

Materiales

El tema de análisis cruza temáticas relacionadas con planificación y gestión territorial, como son: planificación local, participación ciudadana, gestión municipal. La escala de aplicación es local, a nivel municipal, específicamente la comuna de Paine, de la Región Metropolitana, donde se propone un ejercicio desde el municipio para abordar la planificación local, a través de un instrumento de planificación, como el PLADECO, incorporando la participación ciudadana. Dada la naturaleza de la investigación, se usará un formato de monografía y consulta a informantes primarios.

Para la presente investigación se utilizó información correspondiente principalmente a documentos bibliográficos, como son: Libros, revistas, artículos en formato electrónico y documentación oficial de distintos organismos e instituciones gubernamentales de Chile (Cuadro 1. Principales recursos bibliográficos utilizados)

Cuadro 1. Principales recursos bibliográficos utilizados

Tipo de publicación	Autor, año	Título publicación
Libro	Gastó et al., 1998	Ordenamiento territorial rural en escala comunal bases conceptuales y metodología.
Libro	Correa, E. y M. Noé (Ed), 1998	Nociones de una ciudadanía que crece.
Libro	Corporación Participa, 2008	Manual de participación ciudadana. 1 ^{ra} ed.
Libro	Mujica, 2010	La igualdad política: El significado actual de la participación ciudadana. Estudios políticos.
Artículos de revistas	Farinós, 2008	Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda. Boletín de la A.G.E.N.º 46.
Artículos de revistas	Montecinos, 2011	Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿Complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?. Revista de ciencias políticas (31): 63-89.
Artículo en formato electrónico	Soms, 1997	Manual para la elaboración de planes de desarrollo comunal.
Artículo en formato electrónico	Mujica, 2005	La Participación Ciudadana en relación con la Gestión Pública.

(Continúa)

Cuadro 1. Principales recursos bibliográficos utilizados (Continuación)

Tipo de publicación	Autor, año	Título publicación
Artículos electrónicos	Acevedo, 2006	Gobierno Local y Participación Ciudadana.
Artículos electrónicos	Haefner, 2010	Las deudas pendientes de la planificación local: enfoques prospectivos y participación social sustantiva.
Artículos electrónicos	Ochoa, 2011	Políticas públicas con enfoques de derechos y organizaciones no gubernamentales en Chile.
Documentación de organismos gubernamentales	Gobierno de Chile, 1986	Decreto con fuerza de ley N°1-19.653. Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.
Documentación de organismos gubernamentales	Gobierno de Chile, 2002	Decreto con fuerza de ley N°1-19.704. Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.
Documentación de organismos gubernamentales	Gobierno de Chile, 2011	Ley N° 20.500. Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública.
Documentación de organismos gubernamentales	Gobierno de Chile, 2003	Metodología para la elaboración de planes de desarrollo comunal. Ministerio de Planificación y Colaboración (MIDEPLAN).
Documentación de organismos gubernamentales	SUBDERE, 2003	Participación Ciudadana en la Gestión de Gobiernos Regionales y Municipios: Diagnóstico y Situación Actual.

Fuente: Elaboración Propia

Área de estudio

Corresponde a la comuna de Paine, que pertenece a la Provincia de Maipo, Región Metropolitana de Santiago, Chile, en los 33° 49' Latitud Sur y 70° 45' Longitud Oeste (Figura 1. Área de estudio). Presenta una población de 50.028 habitantes, de donde el 36% del total, corresponde a población rural, y las viviendas de este mismo tipo representan el 39% del total comunal (INE, 2002). Esto da cuenta de la necesidad de incorporar la condición de ruralidad y su problemática asociada en la planificación y gestión territorial de la comuna.

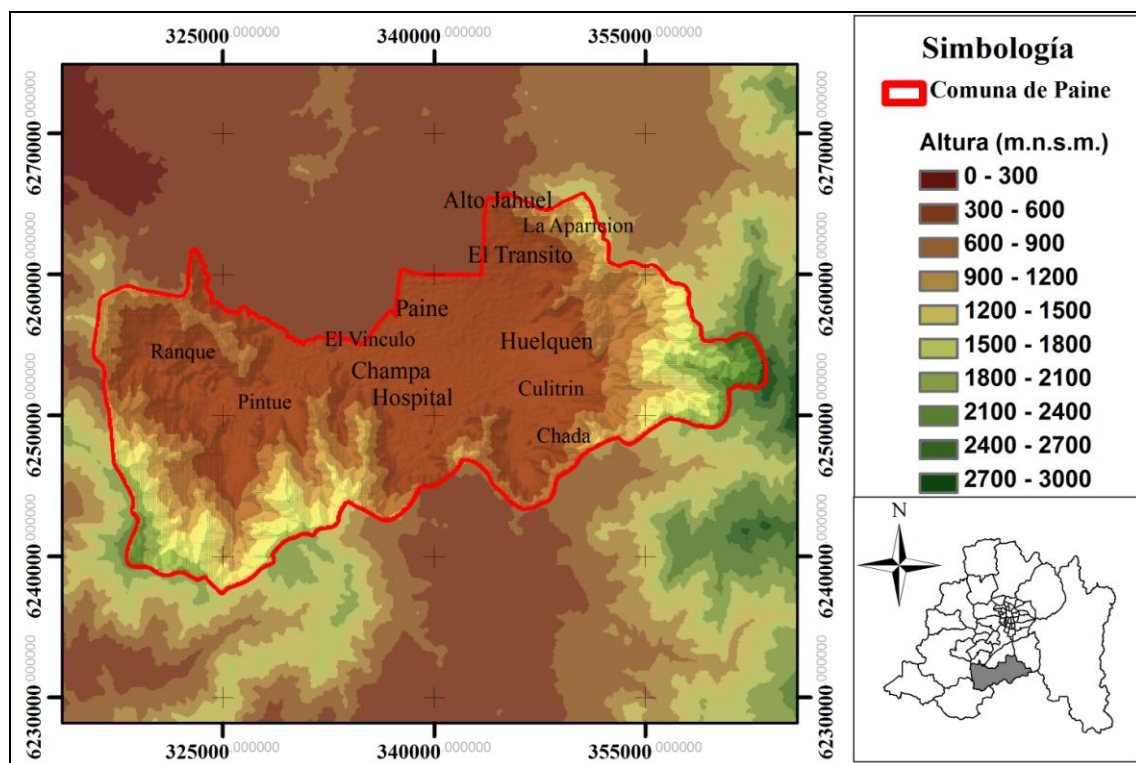


Figura 1. Área de estudio
Fuente. Elaboración propia

Metodología

En términos generales, la metodología empleada en el desarrollo de la presente memoria, se basó, en una primera etapa, en la recopilación y sistematización de antecedentes bibliográficos con la finalidad de establecer el concepto de participación ciudadana, así como también, identificar los requerimientos legales y mecanismos existentes de participación ciudadana a nivel local. Además, en una segunda etapa, se incluyó el análisis y sistematización de información primaria producto de entrevistas semiestructuradas a funcionarios de la Municipalidad de Paine, y a actores sociales de la comunidad de Paine, con la finalidad de identificar el nivel de participación existente en la comuna y el grado de inclusión de las intervenciones de la comunidad en la planificación y gestión local. La muestra comprende tanto a las autoridades involucradas, que por sus funciones, son los encargados de hacer efectiva la participación, como a habitantes de la comuna con sus respectivos dirigentes vecinales, en tanto que constituyen usuarios de la participación ciudadana.

Se aplicaron entrevistas a funcionarios municipales (involucrados en los procesos de participación relacionados con la actualización del plan regulador) (Apéndice 1) pertenecientes a la Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA), a la Dirección de Obras Municipales y a la Oficina de Medio Ambiente, donde se consultó acerca del proceso

de elaboración del PLADECO actual, los niveles de participación ciudadana, implementación de mecanismos o canales de participación en el área de estudio, la vinculación con la comunidad organizada y no organizada, la valoración particular del entrevistado acerca de cómo se apoyan o no los procesos participativos.

En cuanto a las entrevistas aplicadas a actores sociales clave (Apéndice 2), se indagó en temas referentes a su visión del Municipio y de sus funcionarios en cuanto a nivel de burocratización, mecanismos de participación ciudadana, grado de inclusión de las opiniones de la comunidad en los procesos de planificación local. Así como también, su apreciación del tejido social existente en la comuna. Los actores sociales clave, fueron escogidos basándose en tres criterios, como son:

- Que haya formado parte de algún proceso de participación ciudadana en el área de estudio, referente a la elaboración de un instrumento de planificación local.
- Que forme parte actualmente a la organización social a la que pertenecía cuando participó en dicho proceso.
- Que constituya un garante de informar sobre el proceso de participación ciudadana, con el objetivo de recoger el historial del proceso.

La importancia de incluir en este estudio la opinión de los actores sociales, radica en que ellos fueron actores protagónicos, de una u otra forma, en procesos de participación ciudadana en el área de estudios, además de encontrarse en una posición intermedia entre las autoridades y los vecinos.

La relevancia teórica de aplicar estas entrevistas radica en la posibilidad de conocer cómo se autoevalúan los funcionarios municipales en su gestión dentro de la comuna, y contrastar esta evaluación con la apreciación que tienen los actores sociales clave respecto a la gestión municipal que desempeña el municipio.

Finalmente, como una tercera etapa, se realizó un análisis comparativo entre la información resultante de las etapas anteriores y la información obtenida a través del PLADECO actual del área de estudio.

Participación ciudadana

Para establecer el concepto de participación ciudadana, un punto importante en esta etapa fue la definición de conceptos tales como ciudadanía, gobernanza y desarrollo local, que permitieron establecer el concepto de participación ciudadana, los tipos de participación y la importancia de la existencia de participación ciudadana en la gestión local. Todo esto, a través de una revisión de documentos bibliográficos relacionados con los procesos de participación ciudadana en sus distintas dimensiones, entre ellos se puede mencionar los siguientes:

- Descentralización y democracia en Chile: análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal. (Montecinos, 2006).
- Gobierno Local y Participación Ciudadana. (Acevedo, 2006).
- El Concepto de Participación Ciudadana y su aplicación en las Políticas Públicas. (Mujica, 2008).
- Análisis exploratorio de las experiencias de desarrollo territorial identificadas por Territorio Chile: Participación Ciudadana, Contribuciones a la Gobernanza Democrática. (De La Maza *et al.*, 2010).
- La igualdad política: El significado actual de la participación ciudadana. (Mujica, 2010).

Mecanismos e Instancias de participación ciudadana a nivel local

Se detallaron los distintos mecanismos existentes para la participación ciudadana a nivel local, para ello se realizó una revisión de las disposiciones legales referentes a esta materia expresados en la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades (Gobierno de Chile, 2002). Información que se contrastó con la obtenida en las entrevistas a funcionarios municipales (Apéndice 1), referente a los canales y mecanismos de participación ciudadana disponibles en el área de estudio.

Una segunda fase, fue la caracterización del nivel de participación ciudadana existente en el área de estudio, mediante el análisis de las entrevistas semiestructuradas aplicadas a funcionarios de la Municipalidad de Paine (Apéndice 1) y a actores sociales (Apéndice 2) involucrados en los procesos de participación ciudadana en la comuna.

Marco normativo para la elaboración de Planes de Desarrollo Comunal

Se analizaron los principales documentos legales que se relacionan con la elaboración de PLADECO y participación ciudadana a nivel local, con la finalidad de establecer los requerimientos legales referentes a la participación ciudadana en la elaboración de estos instrumentos.

Tomando como base la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades (Gobierno de Chile, 2002), se identificaron las atribuciones con que cuentan las municipalidades en Chile en cuanto a la planificación y gestión territorial local, así como también, cuáles son las funciones que tienen las municipalidades en este mismo aspecto, detallando las disposiciones legales en cuanto a su elaboración.

En este mismo sentido, se revisó la Ley N° 20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (Gobierno de Chile, 2011), estableciendo las responsabilidades que le corresponden a las municipalidades referentes a garantizar la

participación ciudadana de las organizaciones de la sociedad civil. Se incluyó también un análisis de la Ley N° 18.575, donde se definen las obligaciones de las municipalidades en lo que respecta a las modalidades de participación ciudadana.

Comparación de PLADECOS, Presupuestos participativos y Planes Reguladores

La Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades (Gobierno de Chile, 2002), señala que la gestión municipal contará, a lo menos, con el plan comunal de desarrollo; el plan regulador comunal, y el presupuesto municipal anual, por lo que se considera pertinente realizar una comparación entre los tres instrumentos con la finalidad de analizar la participación que se puede desarrollar mediante cada uno de ellos. Por lo que se realizó un análisis de documentos bibliográficos, referentes al origen y formulación de estos instrumentos, comparando cómo opera cada instrumento en los aspectos analizados.

Aspectos necesarios para la participación efectiva en la elaboración de Planes de Desarrollo Comunal

Al momento de desarrollar procesos de participación ciudadana a nivel local, es necesario considerar un mínimo de factores, para que dichos procesos se lleven a cabo de manera adecuada, es decir, que se logre participación efectiva de la comunidad en los procesos de elaboración de instrumentos de planificación como son los PLADECOS. En este contexto, se determinaron los aspectos necesarios para lograr los objetivos de participación. Para ello se revisaron experiencias de procesos de participación ciudadana a nivel local documentada bibliográficamente, considerando la realidad local del área de estudio mediante el análisis de la información obtenida en las entrevistas aplicadas a los actores sociales (Apéndice 2), referentes a la apreciación de los procesos de participación desarrollados en el área de estudio. Identificando así, las características relevantes que se deben considerar para realizar una participación efectiva en el desarrollo territorial, determinando qué aspectos de la organización de la comunidad y de los mecanismos de participación del Municipio de Paine, constituyen factores fundamentales para alcanzar una planificación territorial que integre a todos los actores de la comunidad de Paine, y que además tenga la capacidad de ser modificada según cambien las condiciones del territorio o los factores sociales.

Caracterización y evaluación del Plan de Desarrollo Comunal de Paine

Luego del análisis realizado sobre la participación ciudadana a nivel local, se llevó a cabo una revisión del PLADECOS actual de Paine, caracterizando y evaluando el proceso de participación en la elaboración del instrumento. Para ello, se contrastó la información obtenida en los puntos anteriores con la información declarada en el PLADECOS actual.

Se describieron las etapas generales del proceso de elaboración, analizando los mecanismos de participación utilizados en este proceso, así como también la metodología empleada para la elaboración del instrumento.

Finalmente, se evaluó el PLADECOC, mediante un análisis comparativo por medio de una matriz que ordenó la información obtenida en los puntos anteriores (Cuadro 2. Matriz de contraste de información) y así precisar los contrastes en relación a las discrepancias o semejanzas observadas, con la finalidad de determinar aspectos que permitan mejorar las decisiones políticas que se toman en los procesos de planificación territorial. De ésta forma, se establecieron aspectos que podrían fortalecer la participación ciudadana y contribuir a la generación de instrumentos de planificación territorial integrales, toda vez que permitan involucrar a los actores sociales en sus procesos de elaboración y posterior ejecución o desarrollo.

Cuadro 2. Matriz de contraste de información

Requerimientos Legales	PLADECOC de Paine (NAP - CT - CM - NC)(*)	Recomendaciones
XX	NAP	Incluir aspecto
XX	CT	-----

(*): Donde, NAP: No aplica, CT: Cumple totalmente, CM: Cumple medianamente, NC: No cumple.
Fuente: Elaboración propia.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Participación ciudadana

En esta sección se exponen los resultados de la primera etapa, la cual corresponde a la revisión de conceptos relacionados con la participación ciudadana, con la finalidad de establecer los parámetros conceptuales básicos con los que se relaciona el presente estudio. La segunda etapa considera la identificación del nivel de participación existente y el grado de inclusión de las intervenciones de la comunidad en la planificación y gestión local.

El concepto de ciudadanía

Todo proceso de participación ciudadana, deriva en un ejercicio ciudadano, es decir la acción que permite sentirse parte y actuar como tal en los procesos que involucra a los ciudadanos (De La Maza *et al.*, 2008). Los ejercicios ciudadanos implican la generación de espacios de participación, creación o fortalecimiento del tejido social mediante la generación de vínculos entre Estado y sociedad civil, propendiendo siempre a alcanzar una gestión del territorio basado en el desarrollo de políticas públicas integrales y que consideren la realidad local.

Se entiende por ciudadanía, una identidad política común a todas las personas, las cuales se identifican con distintos tipos de derechos, necesidades e intereses y aceptan someterse a las mismas reglas y obligaciones que determina la comunidad política (Mujica, 2010). Así, la ciudadanía emerge como un asunto político, como parte de un proceso estrechamente vinculado a la negociación de la infinidad de intereses de cada uno de los actores del sistema territorial, donde los ciudadanos son capaces de ejercer control en relación al desempeño de los funcionarios públicos, en otras palabras, es capaz de expresar su opinión sobre distintos temas de interés, siendo el mismo quien decide acerca de su bienestar.

Entender a la ciudadanía bajo este concepto, implica asumir la existencia de obligaciones tanto de los ciudadanos, como del Estado, en cuanto al desarrollo de instancias de participación, es decir avanzar hacia sistemas democráticos participativos (Mujica, 2008), teniendo siempre presente que debe existir un equilibrio entre los derechos y obligaciones de cada uno de los actores involucrados.

En este sentido, la ciudadanía debe estar presente en los procesos de análisis, diseño, decisión, gestión y ejecución de las acciones de gobierno en sus diferentes escalones en general y en particular en el campo municipal (Salazar y Ramos, 2007). Toda vez que las municipalidades constituyen una instancia de administración territorial, que permite adecuar las políticas públicas del gobierno a la realidad local. Por esto, se habla de un trabajo en conjunto entre la ciudadanía y el Estado, representado por los funcionarios municipales.

En Chile, bajo este concepto, no se observa la existencia de ciudadanía, sin embargo, si se considera como ámbito de acción el escenario municipal, mediante la inclusión de la comunidad en los procesos de planificación y gestión de sus propios territorios, con reglas de actuación previamente definidas, se puede avanzar hacia el camino de construir ciudadanía (De La Maza *et al.*, 2008). La comunidad de Paine, responde a los mismos parámetros que el común de los municipios de Chile, donde existen organizaciones sociales que en su mayoría se encuentran desarticuladas y con falta de iniciativa emprendedora.

En este sentido, resulta fundamental un cambio en la forma de gobernar, donde la comunidad intervenga directamente en la gestión local, involucrando a todos los actores sociales, económicos y públicos, en la definición de su realidad y búsqueda de soluciones.

En consecuencia, la planificación de un territorio debe involucrar un conocimiento pleno de las expectativas de los actores existentes y de las potencialidades del territorio, además de reconocer el patrimonio sociocultural presente en éste. La necesidad de gestionar racionalmente el aprovechamiento de los recursos, abre la puerta a la participación de los ciudadanos en este gran objetivo colectivo, es entonces donde la *gobernanza* se presenta como un proceso social y la participación pasa a convertirse en la palabra clave.

Relación entre Gobernanza y Participación Ciudadana

El concepto de gobernanza plantea una transformación de la relación que actualmente se da entre el Estado y la sociedad civil, generando un espacio democrático, a partir de factores clave: la participación y la proximidad, en decir, mediante el fortalecimiento de redes pluralistas, abiertas e inclusivas (Blanco y Gomá, 2003)

Así, la gobernanza resulta un elemento cada vez más significativo a la hora de lograr objetivos políticos en los territorios (Farinós, 2008). Por lo que, el municipio debe transformarse en una entidad gestora, planificadora y ejecutora de actividades que apunten al mejoramiento de la calidad de vida y al desarrollo sustentable del territorio local. Así, se vuelve fundamental identificar a los actores sociales relevantes, para lograr establecer estrategias que incorporen la dimensión ambiental y sociocultural en la planificación territorial rural.

Se requiere de cierta institucionalización que permita incorporar en el diseño municipal las prácticas participativas para garantizar con estabilidad y regularidad las interacciones de los actores locales (Montecinos, 2006). Se trata entonces de un doble desafío para los gobiernos municipales, en una primera instancia, incluir dentro de sus objetivos de gestión el fortalecimiento democrático a través de la participación activa de los ciudadanos, y por otro lado, crear las condiciones necesarias para la inclusión ciudadana, el flujo de información y la cooperación entre los actores que pertenecen al sistema territorial.

Desarrollo local y participación ciudadana

En el año 1975 el Banco Mundial establece una definición de desarrollo aplicada al ámbito espacial, en el que el desarrollo rural es entendido como: “una estrategia diseñada para mejorar el nivel de vida, económico y social de grupos específicos de población”, en este mismo sentido, el desarrollo local supone de un proceso sistemático y sostenible en el largo plazo, para lograr alcanzar una dinamización del territorio y de la comunidad local, a través de la participación protagónica de los principales actores – socioeconómicos y políticos – del territorio.

En este sentido, se plantea que el desarrollo local debe considerar el equilibrio territorial, ecológico y social de los sistemas, considerando siempre, la participación de los actores sociales en la planificación y lineamientos de su propio desarrollo, generando compromiso, dinamización social y cooperación entre los distintos actores de una comunidad, en otras palabras, se trata de planificar el desarrollo local en base a las visiones de desarrollo que los actores sociales definen, considerando la realidad del contexto social, económico y ambiental del sistema territorial, promoviendo la participación de actores y la función articuladora interinstitucional.

Por lo tanto, una estrategia de ordenamiento territorial y desarrollo local requiere de un esfuerzo que incluya al mismo tiempo a las autoridades, a la sociedad civil local y, particularmente, a los empresarios locales (Baeriswyl, 2001), para que en conjunto diseñen los lineamientos estratégicos que les permitan alcanzar un desarrollo local que satisfaga las necesidades y expectativas de la comunidad.

Concepto de participación ciudadana

Existen diversos estudios que dan cuenta de la precaria participación ciudadana en la gestión municipal en Chile (Márquez *et al.*, 2001; SUBDERE, 2003; Montecinos, 2006; De La Maza, 2010) en la mayoría de los municipios se observa una participación ciudadana de tipo instrumental y elitista, enfocada a la consulta y principalmente a dirigentes y representantes de la comunidad.

La participación ciudadana es un tópico muy importante para el presente estudio, ya que establecerá las pautas para definir el marco en que se insertan las propuestas de mejora de los procesos de elaboración de PLADECO. La participación ciudadana en la gestión local, se ha limitado a la responsabilidad política del sufragio, sin existir un real empoderamiento de la ciudadanía en cuanto a tomar el control de temas públicos, reduciéndose al mero trámite de votar por el representante más idóneo.

Se entiende por participación a “la posibilidad que personas o grupos tienen para influir - hacerse presentes- en la determinación de la agenda pública; y también en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas” (Acevedo, 2006), así mismo se establece que la participación puede ser individual o colectiva, considerando siempre que el proceso

debe apuntar a recoger las necesidades y/o anhelos que tienen los actores involucrados, con la finalidad de que sean ingresados a la agenda pública o a los objetivos de gestión local. No se limita sólo a la participación en las decisiones de la gestión pública, para generar las condiciones que le permitan alcanzar sus anhelos ya sean individuales o colectivos, incluye además la participación en la creación o autogeneración de su propio desarrollo.

En consecuencia, la participación ciudadana no tiene una forma unívoca de entenderse, adquiere una variada gama de categorías en razón de una serie de variables, entre las cuales se encuentran los niveles de participación, la inclusión de la ciudadanía, el control que ejerce ésta, los límites que impone el gobierno, los objetivos de participación, y la forma en que se llevan a cabo (Mujica, 2005). En este sentido, la participación ciudadana es parte esencial de cualquier sistema democrático, por lo que resulta de vital importancia generar los espacios para que exista un verdadero intercambio entre la ciudadanía y el Estado.

Arnstein (1969), sostiene que la participación ciudadana no es sólo un término categórico del poder ciudadano, sino más bien, constituye la redistribución del poder, sin embargo, hace hincapié en la diferencia que hay entre un ritual de participación y tener el poder real para intervenir en el resultado de un proceso, en otras palabras, consiste en la capacidad real de la participación ciudadana de redistribuir el poder, reconociendo diferentes tipos y niveles de participación.

Tipos y Niveles de Participación

Acevedo (2006), señala que la existencia de una gama importante de participación depende de la utilización que se le va a dar. En este sentido, se reconocen tres tipos de participación: Participación Política, Social y Comunitaria.

- a) Participación Política: viene dada por el derecho a participar activamente en la vida pública, contribuyendo a la búsqueda del bien común y abarcando todas aquellas acciones que propendan a ejercer influencia sobre el actuar de los funcionarios públicos.
- b) Participación Social: surge con el actuar de organizaciones populares que influyen y determinan el quehacer del poder público, respecto de las decisiones con incidencia social, reivindicando la escala local y actuando con relativa autonomía respecto del Estado.
- c) Participación Comunitaria: se refiere a la participación que se da a través de la relación Estado – Individuo, consistente en la capacidad y posibilidad que se les otorga a los actores sociales de influir y ejecutar las acciones de las políticas públicas de una manera más próxima e inmediata de acuerdo a la satisfacción de sus intereses con medios y recursos públicos.

En relación con los diferentes tipos de participación ciudadana, es necesario comprender que la participación del ciudadano en asuntos públicos, propios de la gestión pública, reconoce distintos niveles de involucramiento. Para entender las formas que adquiere esta

participación, Arnstein (1969), sostiene que existen diferentes niveles en los que se puede ejercer la participación y que se basan principalmente en el grado de inclusión de la ciudadanía en el quehacer del Estado, estableciendo así una escala de participación que va desde niveles de “No-Participación” a “grados de poder ciudadano” (Figura 2. Niveles de Participación)

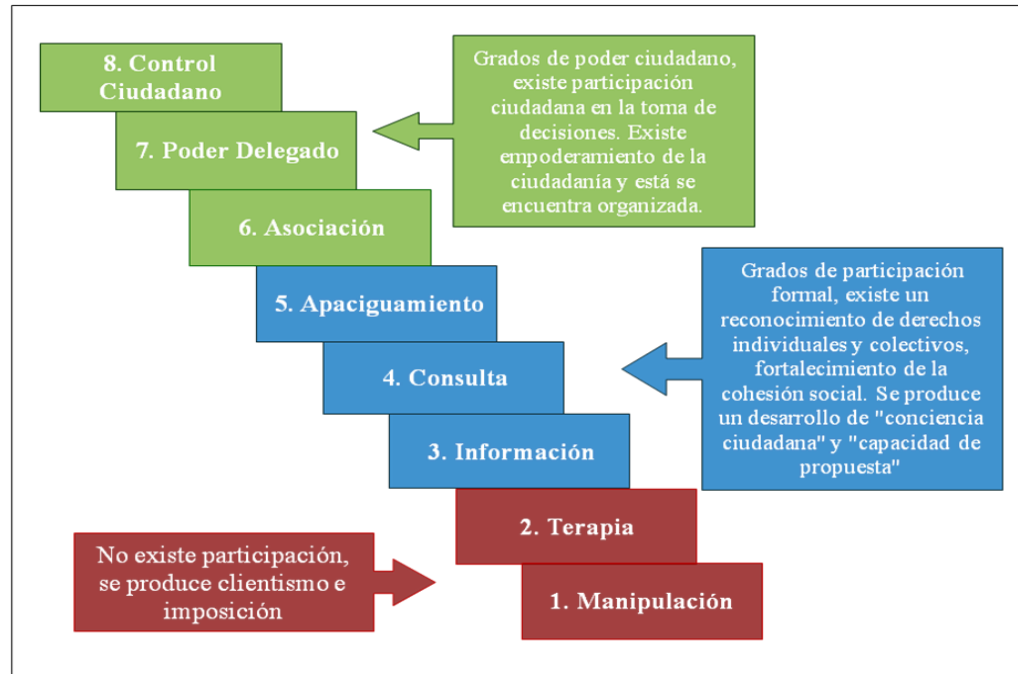


Figura 2. Niveles de Participación

Fuente: Elaboración propia en base a Arnstein, 1969

En los primeros dos niveles o escalones de la escalera de participación, los ciudadanos son incluidos en consejos y/o comités (Cuadro 3. Rol del ciudadano en los distintos niveles de participación), pero estos sólo se generan para cumplir con los requerimientos legales, sin existir participación real de los actores en las decisiones del Estado, en estas instancias la comunidad acepta lo que le impone algún actor con mayor poder, sin cuestionar ni hacer presente sus inquietudes o necesidades. El ciudadano sólo recibe beneficios, sin participar en la priorización de las necesidades que apuntan a alcanzar el bien común.

Luego de estos escalones, se produce la participación formal, donde la información fluye unilateralmente hacia la comunidad, quien se informa de sus derechos y responsabilidades (Cuadro 3. Rol del ciudadano en los distintos niveles de participación), la comunidad es capaz de organizarse y presionar a la autoridad para lograr que sus demandas sean escuchadas, si logran articularse y priorizar sus intereses.

En los escalones superiores, el poder se encuentra distribuido mediante canales de negociación entre ciudadanos y funcionarios públicos, donde se delegan las decisiones a través de la generación de planes o programas. Los ciudadanos demandan poder y la

autoridad atiende en su totalidad estas demandas, surgiendo así el concepto de gobierno ciudadano.

Cuadro 3. Rol del ciudadano en los distintos niveles de participación

Nivel de participación (Escalón)	Descripción del Nivel de participación	Cómo se toman las decisiones	Rol del ciudadano
1. Manipulación	Los ciudadanos son incluidos en consejos y comités que poseen una legítima función de poder decisorio, los actores que poseen el poder instruyen a los ciudadanos que no tienen poder.	La población es manipulada, por lo que las decisiones son tomadas sólo por los actores poderosos.	La comunidad reproduce y apoya las disposiciones de los actores poderosos en los medios participativos en los que han sido instruidos.
2. Terapia	Se realizan grupos de trabajo donde se tratan temas que aquejan a la comunidad, en una especie de “terapia grupal”.	La población es utilizada sólo para cumplir con los dictámenes legales, pero las decisiones siguen siendo tomadas sólo por los actores poderosos.	La comunidad intentan solucionar sus propios problemas, en lugar de tener una mirada más global y apuntar a resolver los temas de exclusión y desigualdad que generan los problemas en la comunidad.
3. Información	La información fluye de manera unilateral para que los ciudadanos sepan de sus derechos, responsabilidades y opciones.	Existe participación, pero ésta sólo es simbólica, ya que la población no es incluida en los procesos de toma de decisiones.	En un nivel avanzado del proceso de planificación, la comunidad, que sólo recibe información, no tiene oportunidad de influir en el proceso.
4. Consulta	Los ciudadanos son una abstracción estadística que manifiesta cierta percepción de la política.	La población es informada y participa, pero sólo en los espacios que le han sido asignados, las decisiones se toman sin incluir a la población.	Al consultar la opinión de los ciudadanos se pretende legitimar la política.

(Continúa)

Cuadro 3. Rol del ciudadano en los distintos niveles de participación (Continuación)

Nivel de participación (Escalón)	Descripción del Nivel de participación	Cómo se toman las decisiones	Rol del ciudadano
5. Apaciguamiento	El grado en que los ciudadanos son apaciguados depende de la asistencia técnica para articular sus prioridades y la manera en que la comunidad presiona para lograrlas.	La población es informada y consultada, pero no participan en la toma de decisiones.	Los ciudadanos tienen la capacidad de participar en los procesos de planificación, sin embargo los actores que tienen poder se reservan el derecho de decidir sobre ésta.
6. Asociación	El poder se distribuye a través de la negociación entre ciudadanos y actores poderosos.	Los temas a tratar en los procesos de participación son determinados por los actores poderosos, pero la toma de decisiones se realiza en conjunto con la ciudadanía.	Se comparten las responsabilidades a través de estructuras formales.
7. Poder delegado	Las negociaciones entre ciudadanos y autoridades resultan en la delegación de la capacidad de decidir sobre los procesos de planificación y gestión, a través de la generación de planes y programas.	Los temas a tratar en los procesos de participación, así como las decisiones, son tomadas por la ciudadanía.	Los ciudadanos poseen los elementos para garantizar la existencia del <i>accountability</i> ¹ del programa.
8. Control ciudadano	La demanda de poder por parte de los ciudadanos es atendida por la autoridad completa por la autoridad.	Los procesos de participación son iniciados por la ciudadanía, quienes coordinan los procesos de toma de decisiones con otros actores relevantes.	Los ciudadanos tienen el control absoluto de los aspectos gerenciales y de negociación.

Fuente: Elaboración propia en base a Arnstein, 1969

¹ Si bien no tiene traducción literal, se relaciona tanto con la responsabilización de la administración pública sobre rendir cuentas a los ciudadanos, como con el derecho de estos últimos de controlar la acción de quienes los gobiernan. (Gutiérrez, 2007)

En Chile, Según un estudio realizado por Canelo y Pereira (2007), el nivel de participación ciudadana más visible a nivel comunal, se aprecia en los niveles 3 y 4, es decir, a nivel informativo y consultivo (Cuadro 4. Nivel de participación ciudadana más visible, según tipo de municipio). Considerando los diversos roles que puede asumir la ciudadanía, la labor que desempeñe el municipio en la búsqueda de generar procesos de planificación que sean participativos resulta fundamental, toda vez que constituye el órgano institucional a nivel local más cercano a la ciudadanía, es así como la participación plantea el desafío de lograr fortalecer a la ciudadanía en todos sus ámbitos y de los diferentes actores presentes e involucrados en una determinada acción. Según Serrano (1998), el ideal de participación es en el escenario donde los ciudadanos se sienten parte y colaboran del proceso de diseño, gestión y control de los planes y/o programas de desarrollo, y a su vez, estos procesos les generan las capacidades de desarrollar otros procesos sociales relevantes.

En este sentido, el concepto de participación ciudadana, apunta a la capacidad de intervenir y formar parte de un proceso de toma de decisiones, así como también del diseño, gestión y ejecución de programas o iniciativas que este proceso conlleve, generando así ciudadanos empoderados, y por lo tanto involucrados en el quehacer público.

Cuadro 4. Nivel de participación ciudadana más visible, según tipo de municipio
(Cifras en porcentajes)

Nivel	% En Municipio Urbano	% En Municipio Rural	% Total
Informativo	18.80	37.10	32.60
Consultivo	31.30	27.80	28.70
Decisorio	25	21.60	22.50
Co-gestión	21.90	11.30	14

Fuente: Canelo y Pereira, 2007

En la comunidad de Paine, predomina la participación formal, entre los niveles de información y consulta, donde la participación ciudadana se concentra en el intercambio de información entre funcionarios municipales y dirigentes sociales para la configuración de un diagnóstico comunal (en el caso particular de la elaboración de un PLADECO). Respondiendo básicamente, a un proceso de escuchar y consultar a la ciudadanía para diagnosticar las necesidades de la comunidad. Si bien la comunidad de Paine participa en los procesos de consulta, los actores sociales no intervienen en los procesos posteriores como, por ejemplo, en el control, seguimiento o fiscalización del trabajo municipal.

Respecto al nivel de participación ciudadana en Paine, los funcionarios municipales entrevistados, reconocen que si bien existen paininos que participan en las distintas instancias, siempre responde a los mismos actores, lo que evidencia problemas en los procesos de convocatoria, motivaciones por participar o inclusive falta de legitimidad de los procesos de participación en la comuna.

Por su parte, los actores sociales entrevistados, señalan que existe dificultad para que la comunidad se integre a los procesos de participación, independiente de los mecanismos de

convocatoria que se utilicen, ya que esta situación obedece principalmente a la falta de motivaciones por participar de los paininos, indicando que muchos de los vecinos de la comuna sienten que sus demandas no son escuchadas, ni ponderadas por la autoridad.

Importancia de la participación ciudadana en la gestión municipal

La importancia de establecer procesos participativos en la gestión municipal radica en que al incluir a los ciudadanos en el quehacer institucional, se le otorga validez y transparencia a las decisiones, toda vez que cuando la ciudadanía ha participado en el proceso, se compromete con las acciones y resultados esperados (MOP, 2008). En este mismo sentido, la participación corresponde a un factor que le otorga legitimidad a la toma de decisiones, permitiendo dar continuidad en el largo plazo a las acciones comprometidas en dicho proceso, garantizando así resultados más satisfactorios a la resolución de problemas.

Es mediante la participación ciudadana, que se logra focalizar las necesidades de la comunidad en función de las convicciones e intereses del grupo, permitiendo así mejorar los espacios para el dialogo, la diversidad, el pluralismo entre los ciudadanos y los servidores públicos. Además de contribuir en la generación y/o fortalecimiento del tejido social, promoviendo instancias de asociatividad, para que de esta forma, los ciudadanos en conjunto logren influir en las decisiones de les afectan.

La Participación Ciudadana, además de fortalecer la democracia y la gobernabilidad, lleva a la creación de una identidad local, a partir de la incorporación en el quehacer público, de aquello que identifica a la gente (SUBDERE, 2003). Así, mejora la calidad y eficiencia de la gestión pública, dado que se integran las demandas ciudadanas, favoreciendo e incentivando la capacidad propositiva e innovadora de los ciudadanos.

En este sentido, las consecuencias de no implementar procesos abiertos de participación ciudadana, donde los ciudadanos se sientan parte del proceso y puedan expresar sus inquietudes, intereses y demandas, se pueden traducir en una pérdida de confianza en la autoridad, respecto a sus capacidades para la toma de decisiones. Si no existen canales establecidos e institucionalizados para la información y el diálogo, se produce una pérdida de legitimidad en el sistema.

Existen posturas contrarias a la participación, que fundamentan su crítica en el temor en que estas acciones se transformen en un descontrol de las demandas hacia las instituciones públicas, haciendo imposible darles respuesta. Sumado a esto, se encuentran las limitaciones propias de los espacios de participación, donde existe la posibilidad de que predominen los intereses de los grupos organizados, por sobre los del resto de la población.

Otro argumento que se utiliza en contra del establecimiento de instancias de participación ciudadana es el que dice relación con la falta de conocimientos técnicos de los ciudadanos, la dispersión de sus demandas y las dificultades de gestión, traduciéndose en un aumento de gastos de recursos en la obtención de soluciones. (De La Maza *et al*, 2008).

Mecanismos e Instancias de participación ciudadana a nivel local

Los mecanismos e instancias de participación son sistemas complejos, en los que pueden variar los niveles de participación en función de un objetivo. Cuando estos mecanismos logran institucionalizarse y regularse oficial y públicamente, para la participación de la ciudadanía en la gestión pública, se transforman en instancias reales de participación para la ciudadanía.

Es así como, para abordar la participación de la ciudadanía, ya sea a nivel local o regional, existen diversos mecanismos que se pueden aplicar dependiendo de las características del territorio donde se quieran desarrollar, modificándose y adaptándose según los objetivos y tipo de participantes con que se cuente (Cuadro 5. Mecanismos de Participación). Estos mecanismos corresponden a acciones concretas que permiten canalizar las intervenciones de la ciudadanía, por lo que su elección debe considerar las características y capacidades de los participantes y el contexto territorial en que se desarrolle.

Cuadro 5. Mecanismos de Participación

Mecanismo de Participación	Descripción	Aplicaciones
Mesas de negociación	Reuniones de un grupo reducido de personas que representan posturas en conflicto buscando llegar a la o las soluciones más adecuadas. En esta instancia los objetivos y reglas de negociación deben ser conocidos por todos los participantes.	Situaciones en que se dan posturas opuestas al interior de una comunidad respecto a un mismo tema, que se pueda traducir en violencia o imposición de unos por sobre otros.
Comisiones propositivas	Grupo conformado por expertos representantes de la población. En esta instancia se realiza en conjunto un plan de trabajo para elaborar propuestas en torno a un tema determinado.	Recibir y elaborar propuestas para abordar temas sensibles, a partir de opiniones y sugerencias que representan a sectores diversos de la sociedad.
Reuniones informativas y consultivas	Actividad de convocatoria limitada, estructurada y conducida para dar información y permitir la expresión de los participantes.	Informar y recoger opiniones de personas que representen a grupos específicos de la ciudadanía.
Talleres de información y consulta	Actividad diseñada con módulos de diálogo de grupos pequeños y plenarios para tomar acuerdos, de preferencia, facilitada por un externo.	Discutir temas en profundidad y tomando la opinión de la mayor parte de los participantes.

(Continúa)

Cuadro 5. Mecanismos de Participación (Continuación)

Mecanismo de Participación	Descripción	Aplicaciones
Entrevistas	Diálogo personalizado y guiado, a partir de una pauta de preguntas, para obtener información u opiniones en profundidad. Las entrevistas son una técnica cualitativa de recolección de información y opinión.	Conocer percepciones, preocupaciones y posturas de las personas frente a temas o proyectos en forma fundamentada. Su alcance es selectivo.
Encuestas	Técnica de recopilación de información estructurada en un conjunto de preguntas, cuyas respuestas permitirán mostrar tendencias.	Obtener información específica de una comunidad que permita deducir tendencias. Las encuestas no permiten profundizar en las opiniones y percepciones de la ciudadanía, sino que sólo entregan una panorámica cuantitativa.
Grupos focales	Diálogo grupal, estructurado y guiado, en el cual se conversan temas para obtener información y opiniones.	Profundizar aspectos de la opinión pública o de grupos diversos sobre uno o varios temas. Su alcance es selectivo.
Volante, díptico o tríptico	Hoja simple, doblada en dos o tres partes, que en cada una de sus caras entrega información.	Anunciar, con alcance masivo, algún tema o actividad. Se deja en lugares públicos o se entrega por mano.
Cartas informativas	Hoja que se envía a distancia a un destinatario personalizado o abierto.	Envío de información personalizada o a destinatario abierto sobre datos o anuncios acotados.
Videos informativos	Recurso audiovisual que presenta, de manera animada, los registros sobre la situación que se desea difundir.	Informar sobre una situación con apoyo gráfico. Su alcance es restringido pues se usa en actividades que permiten un número limitado de participantes.
Sitios Web y correos electrónicos	Publicación, envío de materiales e interactividad, para lo cual es necesario disponer de computador e Internet.	Es un medio que asegura una amplia llegada y a un costo marginal para quienes poseen la tecnología. El inconveniente es la dificultad para conocer su recepción.

Fuente: Elaboración propia en base a De Ferrari, 2008

Según el Artículo 93° de la Ley N° 18695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, la participación ciudadana en el ámbito municipal, se expresará a través de distintas instancias (Cuadro 6. Instancias de participación ciudadana a nivel local en Chile). Estas instancias se dan en dos formas distintas de participación, directa e indirecta, la participación directa se entiende como la ejercida por la comunidad sin que medie ningún elemento entre ella y la administración municipal, mientras que la participación indirecta corresponde a aquella en que la influencia de la población es ejercida, a través de intermediarios que la representan (Acevedo, 2006).

En base a la información recogida en el Cuadro 6, se puede señalar que a nivel municipal, se cuenta con numerosas herramientas e instancias reales de generar y promover la participación, por lo que se puede afirmar que los municipios disponen de instrumentos de participación que podrían transformarse en herramientas integrales que permitan una participación efectiva de la ciudadanía. En este sentido, si bien existe un gran número de instrumentos, estos cuentan con algunas trabas o dificultades para ser desarrollados, relacionadas principalmente con las capacidades municipales para implementar los espacios de participación (SUBDERE, 2003), ya sea por falta de personal capacitado para estos fines, falta de presupuesto o bien por las características complejas del sistema territorial.

Cuadro 6. Instancias de participación ciudadana a nivel local en Chile

Formas de Participación	Instancia	Descripción	¿Quién convoca?
	Participación en Elecciones Municipales	Se refiere a la elección de autoridades municipales (alcaldes y concejales) a través del sufragio.	Nivel central
Indirecta	COSOC	Concejo de carácter consultivo integrado por miembros de la comunidad local, tiene por objeto asegurar la participación de las organizaciones comunitarias en el progreso económico, social y cultural de la comuna.	Autoridades Municipales
	PLADECO	Instrumento técnico para la toma de decisiones, abarcando temas como: seguridad ciudadana, medio ambiente, desarrollo social y económico, entre otros.	Autoridades Municipales

(Continúa)

Cuadro 6. Instancias de participación ciudadana a nivel local (Continuación)

Formas de Participación	Instancia	Descripción	¿Quién convoca?
Indirecta	Plan Regulador Comunal	Instrumento técnico para la toma de decisiones respecto del uso del territorio local.	Autoridades Municipales
	Cuenta Pública en General	Entrega, por parte de la autoridad a la ciudadanía, de una cuenta de su gestión, en la que se incluye el uso de recursos y la realización del programa de trabajo.	Autoridades Municipales
	Presupuesto Participativo	Sistema de consultas a la ciudadanía para priorizar, de acuerdo a sus preferencias, el uso de partidas presupuestarias de instituciones públicas.	Autoridades Municipales
Directa	Plebiscitos Comunales	Consulta directa a la ciudadanía	Autoridades Municipales, Ciudadanía
	Cabildos Abiertos	Reunión de vecinos de la comunidad, en donde se abordan temas referentes al desarrollo comunal.	Autoridades Municipales, Concejo Municipal o Ciudadanía.
	Consulta Vecinal	Elección vecinal para aprobar o rechazar una determinada iniciativa o para conocer la opinión de la ciudadanía	Autoridades Municipales
	Organizaciones Comunitarias	Organizaciones que poseen personalidad jurídica propia, con facultad de celebrar convenios con la municipalidad, gobiernos regionales y gobierno central.	Ciudadanía
	Audiencias Públicas	Instancia en la cual los ciudadanos plantean sus inquietudes, preguntas y proposiciones a la autoridad, solicitando que ésta se pronuncie respecto de los temas planteados.	Autoridades Municipales, Concejo Municipal o Ciudadanía.

(Continúa)

Cuadro 6. Instancias de participación ciudadana a nivel local (Continuación)

Formas de Participación	Instancia	Descripción	¿Quién convoca?
Directa	Oficina de Partes y Reclamos	Instancia abierta a la comunidad en general, para el tratamiento de las presentaciones o reclamos. Los plazos en que el Municipio ha de dar respuesta a ellos, en ningún caso, pueden ser superiores a treinta días.	Autoridades Municipales
	Diálogos ciudadanos	Eventos en los cuales la autoridad y representantes de la sociedad civil se reúnen con el propósito de discutir y reflexionar respecto de temas de interés público	Autoridades Municipales

Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno de Chile, 2002

Dentro de las formas indirectas de participación, los alcaldes elaboran cuentas anuales que son presentadas a la comunidad y al Consejo Comunal de la Sociedad Civil (COSOC), además mantienen audiencias públicas, realizan consultas, plebiscitos, acuerdos y compromisos, así como también pueden incluir mecanismos participativos en los procesos de elaboración del presupuesto comunal.

Cuando se refiere a organizaciones comunitarias, la Ley N° 18695 (Gobierno de Chile, 2002) reconoce dos tipos de organizaciones comunitarias, territoriales y funcionales, las primeras tienen por objetivo fomentar el desarrollo de la comuna y de los intereses de la comunidad, dentro de ellas se encuentran las juntas de vecinos, los centros de madres, entre otros. Las organizaciones comunitarias de carácter funcional, corresponden a las que tienen como finalidad representar y fomentar valores específicos de la comunidad, entre ellas se pueden mencionar los centros de padres y apoderados, centros culturales, clubes deportivos.

En cuanto a las juntas de vecinos, la Ley N° 18695 (Gobierno de Chile, 2002), señala que éstas tienen por objetivo promover la integración, participación y el desarrollo de los habitantes de una unidad vecinal. Es por este motivo, que resulta relevante conocer el grado de legitimidad que poseen estas organizaciones ante la ciudadanía y el nivel de confianza que ésta le otorga a este tipo de organizaciones (Cuadro 7. Confianza de los ciudadanos en Instituciones Públicas), toda vez que son organizaciones que nacen desde la propia comunidad, donde se les delega el poder de representación de los mismos ante las autoridades municipales, no obstante la participación activa de los ciudadanos en esta instancia es bastante baja (Cuadro 8. Participación activa de los ciudadanos en distintas instancias de participación), lo que según Valdivieso (2009), se puede explicar por la naturaleza de estas organizaciones, dado que son instancias creadas por ley para formalizar

la participación ciudadana en el ámbito municipal local, y en la práctica representan sólo algunos sectores bien organizados.

Cuadro 7. Confianza de los ciudadanos en las Instituciones Públicas

Institución	Muy poca confianza	Poca confianza	Algo de confianza	Mucha confianza	No sabe / No responde
Carabineros	8.2	1.4	40.0	33.9	1.5
Policía de Investigaciones	6.0	17.8	38.7	33.6	4.0
Fuerzas Armadas	7.8	17.4	38.2	32.5	4.2
Municipalidad	16.4	30.3	38.4	13.1	1.8
Gobierno Central	14.6	33.5	37.3	11.0	3.6
Gobernaciones	12.5	32.8	39.2	7.6	7.9
Intendencia	13.0	35.7	36.4	8.0	6.9
Juntas de vecinos	23.5	27.5	29.7	9.6	9.7
Poder judicial	24.9	34.6	29.7	7.6	3.2
Congreso	23.4	36.6	29.3	6.5	4.1
Partidos políticos	48.4	27.0	19.5	1.3	3.8

Fuente: ICHEM, 2010

Existe una relación entre la participación de la comunidad local y el bajo nivel de confianza, y las prácticas participativas en el ámbito de las municipalidades. En este sentido, el común de los municipios chilenos carece de acciones regulares que favorezcan la adecuada integración entre los intereses de los ciudadanos y el quehacer de los propios municipios.

Cuadro 8. Participación activa de los ciudadanos en distintas instancias de participación (Cifras en porcentajes)

Instancia de Participación	2009	2010
Juntas de vecinos	17.1	5.5
Grupos Religiosos	17.6	2.3
Centros u organizaciones culturales	4.5	12.0
Club deportivos	6.1	16.2
Centros de madres	2.7	14.2
Otro	1.1	2.5

Fuente: Elaboración propia en base a ICHEM 2009; ICHEM, 2010.

La disponibilidad de instancias de participación, no significa necesariamente la utilización de las mismas por parte de la ciudadanía, ya que si bien la mayoría de los municipios cuenta con instancias de participación (Cuadro 9. Presencia de instancias de participación en los municipios), existen razones culturales y restricciones temporales o espaciales que llevan a las personas a no utilizar las instancias de participación. Como es el caso de la comuna de Paine. Los funcionarios municipales entrevistados, señalan que disponen de

diversas instancias de participación para la comunidad, sin embargo los actores sociales señalan que consideran que hacen falta mayor cantidad de instancias de participación, y en su mayoría desconocen las instancias de participación disponible en la comuna. Sumado a esto, se encuentra el interés por la política y los asuntos públicos, que en Chile es particularmente bajo², la confianza en las autoridades gubernamentales tampoco es alta (Cuadro 7. Confianza en instituciones).

Según la información recogida en el Cuadro 9, la instancia de participación más frecuente corresponde a la oficina de partes y reclamos (93.8%), esta instancia corresponde a una oficina abierta a la comunidad que se inserta dentro de los canales de participación ciudadana que establece la Ley N° 18695, depende directamente de la Secretaría Municipal. Su objetivo es mantener el flujo, control, archivo y conservación de toda la documentación que ingresa y egresa del municipio, proporcionando en forma rápida y expedita la información que se requiera para el accionar municipal.

Cuadro 9. Presencia de instancias de participación en los municipios
(Cifras en porcentajes)

Mecanismos	% en Municipios Urbanos	% en Municipios Rurales	% sobre el total de Municipios
Oficina de partes y reclamos	93.80	93.80	93,8
Audiencias públicas	81.30	78.40	79,1
Versión actualizada de PLADECO	81.30	68	71,3
CESCO conformado	59.40	32	38,8
Cartas Ciudadanas	46.90	33	36,4
Plebiscitos comunales	18.80	10.30	12,4

Fuente: Canelo y Pereira, 2007

La falta de participación puede deberse a distintas causas, sin embargo, según Valdivieso (2009), las causas de no participación obedecen en gran parte a la falta de tiempo y falta de interés, lo que dice relación directa con las motivaciones que se generan en los ciudadanos por ser parte de los procesos participativos, en este sentido para que exista participación activa de los ciudadanos deben presentarse tres elementos básicos; la existencia de una

² Los resultados de la encuesta “Capital Social” (FONDECYT Nr. 1071073, 2007) sugieren que el 73% de las personas tiene poco o ningún interés por la política y por los asuntos públicos. (Valdivieso, 2009)

instancia de participación, interés del ciudadano de utilizar dicha instancia, que dicha instancia conduzca a algo relevante para los ciudadanos que han hecho uso de ella.

El principal problema que presentan las instancias de participación en la comuna de Paine, relativo a la elaboración del PLADECO, tiene relación a este último elemento, dado que existe una percepción generalizada de que los paininos no son considerados por el municipio en las instancias de planificación, esto se explica principalmente por la ausencia de un marco legal que sustente la participación ciudadana y que permita que sus resultados sean vinculantes y conocidos por todos.

En este sentido, si el resultado de un proceso participativo, no incluye las observaciones o aportes realizados por la comunidad de Paine, se generará una pérdida de legitimidad de estas instancias de participación y de las medidas que surjan de éstas. Por esta razón es que resulta de vital importancia hacer parte a los paininos de todas las etapas de un proceso de planificación, con reglas de interacción claras, predefinidas y conocidas por todas las partes, así se deben establecer metas o soluciones consensuadas y que tengan posibilidades reales de lograrse.

Marco normativo para la elaboración de Planes de Desarrollo Comunal

La comuna corresponde a la “... unidad territorial destinada a permitir una eficiente administración, a fin de asegurar la prestación de servicios a todos los habitantes del país, y de propender a la participación efectiva de la comunidad responsablemente organizada en la solución de sus problemas y en el mejoramiento de su propio bienestar...” (Toledo y Zapater, 1989). De acuerdo a esta definición, las administraciones locales son las responsables, en conjunto con las comunidades, de la gestión y planificación de los territorios, así como también de la asignación de recursos para ejecutar las acciones necesarias para satisfacer los requerimientos de la comunidad. En este mismo sentido, la Ley N° 18695 Orgánica de municipalidades (Gobierno de Chile, 2002), constituye el eje orientador y normativo de todas las atribuciones y funciones de una municipalidad, en ella se explicita que los municipios corresponden a corporaciones autónomas de derecho público, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.

La Ley N°18695, Orgánica Constitucional de Municipalidades define funciones específicas que se orientan a potenciar la participación ciudadana, en cuanto a la definición de funciones de las distintas unidades que conforman los municipios, en lo referente a la planificación y regulación de la ordenación del territorio, la promoción y orientación del desarrollo comunal, señala que debe realizarse a través de dos instrumentos de planificación como son el Plan Regulador Comunal y el Plan de Desarrollo Comunal.

En este mismo sentido, la Ley N°18695 (Gobierno de Chile, 2002), establece para las distintas unidades de un municipio funciones que se enlazan con la participación ciudadana, entre ellas destacan la Secretaria Comunal de Planificación (SECPLA) y la Dirección de

Desarrollo Comunitario, encargadas principalmente de prestar asesorías, tanto al alcalde como a las organizaciones comunitarias, en la elaboración de proyectos relacionados con el desarrollo comunal, lo que implica que deben definir criterios o directrices para la participación ciudadana. Del mismo modo, la Dirección de Obras Municipales, posee funciones específicas relacionadas con la participación ciudadana, en cuanto a la elaboración del proyecto de Plan Regulador Comunal y sus respectivas modificaciones.

Estas directrices están presentes en la Ley N°18.695, a través de funciones asignadas a distintas unidades específicas, transformándose en funciones puramente administrativas, que se cumplen de un modo formal y carentes de contenido (Jaña, 1998), más aún considerando que estas funciones han sido definidas para todas las comunas, sin diferenciar el tipo de población, la cantidad de personal o las limitaciones presupuestarias que existen en las diferentes comunas de Chile, traduciéndose en un primer obstáculo para institucionalizar mecanismos de participación ciudadana a nivel local.

En cuanto a la participación ciudadana, la Ley N°18.695, en su Artículo 71, plantea que en cada municipalidad debe existir un consejo encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local, así como también, en su artículo 93, indica que se debe establecer en una ordenanza las formas de participación de la ciudadanía, considerando las particularidades de cada comuna (Gobierno de Chile, 2002). Además, las municipalidades deben explicitar el tipo de organizaciones que serán consultadas e informadas, y a su vez, describir los instrumentos y medios a través de los que se materializará la participación. Sin embargo, lo dispuesto en los artículos anteriormente señalados, no limita la libre facultad de la comunidad de organizarse de la forma en que consideren más apropiada para llevar a cabo sus intereses, siempre y cuando estos no vayan en contra de lo dispuesto en las leyes vigentes.

En este sentido, la Ley N° 18.575 (Gobierno de Chile, 1986), establece que el Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones. En este mismo sentido, cada órgano del Estado es responsable de definir las modalidades de participación que existirán tanto para personas como organizaciones, y que además éstas deberán mantenerse actualizadas y públicas. Así como también, que las consultas realizadas a la comunidad deberán ser realizadas de manera informada, pluralista y representativa, recogiendo y ponderando las opiniones entregadas por la población.

Por otra parte, la Ley N° 20.500 (Gobierno de Chile, 2011) señala que los municipios tienen la obligación de generar un ítem donde se destinen recursos para el funcionamiento del Consejo Comunal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC). Además, obliga a las autoridades a consultar a la ciudadanía representada en el COSOC en temas como son: presupuesto anual, el plan de desarrollo comunal y el plano regulador.

En cuanto a las funciones que la Ley N° 18695 (Gobierno de Chile, 2002), le otorga a las municipalidades, están las del tipo privativas, que corresponden a funciones que sólo las

Municipalidades realizan, con prescindencia de otras autoridades públicas. Entre ellas se encuentran las que tienen relación con:

a) Plan de Desarrollo Comunal: La Ley N° 18695 establece que les corresponde a las municipalidades elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales.

b) Planificación Urbana: la planificación y regulación urbana de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes, será tarea del Municipio, correspondiéndole el rol de orientar y controlar el desarrollo urbano en sus territorios locales.

c) Construcción y Urbanización: la Ley N° 18.695, establece como deber de los Municipios el de aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, ateniéndose a las normas relacionadas, asignándole específicamente, a la unidad de obras municipales, el aplicar las normas ambientales relacionadas con obras de construcción y urbanización.

En lo referente a los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO), a pesar de que no existe en la Ley un pronunciamiento explícito sobre el contenido y alcance de los PLADECO, diversas disposiciones legales hacen referencia a la obligatoriedad de contar con ellos, debidamente aprobados, como marco de referencia necesario para la formulación de los programas y presupuestos anuales. En este contexto, la Ley N° 18695 establece que le corresponde a las municipalidades la elaboración, aprobación y modificación del plan de desarrollo comunal, así como también su ejecución. Constituyendo el instrumento rector del desarrollo en la comuna, donde tanto en la elaboración como en la ejecución, el alcalde así como el consejo, deberán tener en consideración la participación ciudadana (Gobierno de Chile, 2002). Toda vez que la falta de legitimación ciudadana de los PLADECO, producto de la ausencia de participación de la comunidad local, así como la poca inclusión de las observaciones que hace ésta, en los procesos de elaboración y ejecución, además del empleo limitado que realizan las autoridades municipales del instrumento una vez aprobado, para orientar la toma de decisiones relacionadas con el desarrollo local, genera que los procesos de planificación local se estén debilitando progresivamente.

Para que un proceso de elaboración de PLADECO tenga legitimidad de la comunidad, los municipios debiesen intentar fortalecer la ciudadanía, ya que de esta forma se genera compromiso, representatividad y que la comunidad se sienta identificada con el proyecto de desarrollo propuesto en el plan, fomentando la confianza en las autoridades por parte de las personas y organizaciones del espacio local.

La Ley N° 18.695, establece que un PLADECO debe ser un instrumento que considere los intereses de la ciudadanía a través de la participación ciudadana en su elaboración. Además debe existir coherencia entre el contenido y el alcance del PLADECO, teniendo flexibilidad en cuanto a permitir evaluaciones que se traduzcan en posibles modificaciones según varíen

los intereses y necesidades de la comunidad. En este mismo sentido, debe constituir un instrumento estratégico y operativo, que traduzca los lineamientos y objetivos que permitan la consecución de acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local, promoviendo el progreso social, económico y cultural del sistema territorial.

En los términos que define la Ley N° 18.695 (Gobierno de Chile, 2002), el Plan de Desarrollo Comunal es un instrumento para la toma de decisiones, cuyo propósito y alcance estará bien definido en la medida que:

- a) Permita anticipar situaciones futuras y admita la posibilidad de efectuar ajustes periódicos a las políticas y programas originalmente previstos;
- b) Contribuya al debate comunal, estimulando la participación ciudadana en torno a las principales propuestas e iniciativas de desarrollo;
- c) Constituya una guía para la acción, que facilite la coordinación de las acciones del sector público y oriente las acciones del sector privado;
- d) Permita vincular las decisiones cotidianas del municipio, con los objetivos estratégicos de desarrollo a mediano y largo plazo;
- e) Sea una eficaz herramienta de gestión, respaldado por políticas y programas coherentes que permitan derivar en presupuestos anuales bien fundamentados;

Todo esto se traduce en un documento que reúne todos los compromisos y acuerdos que permitirán alcanzar el desarrollo de la Comuna. Dicho documento debe ser sencillo, centrado en las principales ideas o intenciones para con el desarrollo de la comuna, siempre abierto a posibles modificaciones que permitan alcanzar de mejor manera las metas propuestas.

Un plan de desarrollo comunal, debe incluir como mínimo temas referentes al desarrollo económico, desarrollo social, ordenamiento territorial, seguridad ciudadana, servicios públicos y medio ambiente. Si bien la Ley no les otorga a las municipalidades atribuciones concretas en algunas de estas materias, su importancia para el desarrollo comunal genera un espacio interesante para la articulación y puesta en marcha de múltiples iniciativas que permitan alcanzar un desarrollo más integral de la comuna, motivo por el que resulta importante su inclusión en los PLADECOS.

Los PLADECOS son de orden descriptivo o analítico, pero en la mayoría de las comunas del país, aun presentan falencias, no sólo en los aspectos participativos, sino que además, en su utilización como herramienta de gestión y de coordinación de políticas al interior del espacio local (Jaña, 1998). A su vez, todo este marco regulador está en directa relación con cómo las autoridades plantean las instancias de participación ciudadana, no obstante, la utilización que los ciudadanos les den, dependerá del nivel de información que posean

sobre los mecanismos existentes, además de la propia voluntad y motivación para acceder a tales mecanismos.

Comparación de PLADECOS, Presupuestos participativos y Planes Reguladores

Entre las instancias o instrumentos de participación ciudadana que contempla la Ley N°18695 (Gobierno de Chile, 2002), se encuentran los planes de desarrollo comunal (PLADECO), los presupuestos participativos y los planes reguladores comunales. Cada uno con enfoques distintos para abordar la participación ciudadana.

Presupuesto Participativo

Los presupuestos participativos tienen su origen en Porto Alegre, Brasil, cuando en 1989 se gesta un proceso innovador respecto del proceso de gestión del presupuesto municipal. En Chile, desde el año 2003, existen varios municipios que implementan este instrumento, entre ellos destacan las comunas de Buin, La Pintana, Negrete, Rancagua, San Joaquín, Illapel, Cerro Navia, entre otras. Estas dos últimas, Illapel y Cerro Navia, inclusive han sido premiadas y reconocidas a nivel internacional en materia de innovación en la gestión local (Montecinos, 2011).

La realidad institucional, social y política de Chile, bajo la que se desarrolla el presupuesto participativo, no favorece que esta instancia de participación se integre adecuadamente y complemente la dinámica de las instituciones municipales (Montecinos, 2011). Toda vez que existe un escaso protagonismo de la sociedad civil, con una acción reactiva y con casi nula capacidad propositiva, además de la relación de clientelar existente entre las distintas instituciones públicas y los actores sociales. Sumado a esto, cabe señalar que en Chile, no existen condiciones legales que promuevan la implementación del presupuesto participativo.

Plan Regulador Comunal

El Plan Regulador es un instrumento que considera temas sobre condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento. En este mismo sentido, sus disposiciones tienen referencia con el uso de suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, jerarquización de la estructura vial, límites urbanos, entre otros.

Los planes reguladores pretenden conciliar el interés público con el interés privado, garantizando a los ciudadanos una calidad de vida adecuada en las ciudades. Se encuentran regulados por un marco legal contemplado en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, así como también en la Ley N° 18695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en la Ley N° 18575, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional y en la Ley N° 19.300 sobre Bases de Medio Ambiente.

En cuanto a la participación ciudadana, la Ley N° 18695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, indica que el alcalde tiene la obligación de informar del Plan Regulador al COSOC, organismo que podrá formular sus observaciones al instrumento, sin embargo la Ley no contempla en qué momento se debe realizar esta presentación, sólo que debe ser previa a la aprobación del Plan por el Concejo Municipal.

El procedimiento para formular y aprobar los Planes Reguladores Comunales, presenta serias deficiencias en cuanto a la participación ciudadana, dado que no existe, entre otras cosas, una definición clara y consensuada de los objetivos comunales, es decir, hacer parte a los ciudadanos en las decisiones referentes a qué tipo de comuna quieren pertenecer, esto es, con vocación residencial, comercial, industrial, etc.

Asimismo, a través de la presentación al COSOC de los planes reguladores, no se logra que los ciudadanos puedan informarse a cabalidad de los contenidos de este instrumento, principalmente por falta de capacidades técnicas para comprender el alcance de las disposiciones contenidas en él.

En este sentido, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (Gobierno de Chile, 1992) entrega a las municipalidades la facultad de contemplar un proceso de participación ciudadana, adicional o complementario al legal, informando a la comunidad desde el inicio del proceso de elaboración del plan regulador, a través de exposiciones de carácter didáctico sobre los principales aspectos contenidos en el instrumento, señalando sus objetivos y demás contenidos del proyecto del plan regulador.

Análisis comparativo de los tres instrumentos

La principal diferencia entre los tres instrumentos, radica en el origen disímil de los procesos participativos. Los PLADECO, así como los Planes Reguladores Comunales, presentan un origen exógeno, esto es que los requerimientos de su implementación están dados por un marco legal proveniente del nivel central, es decir los municipios están obligados por Ley a implementar este tipo de instrumentos. En el caso opuesto se encuentran los Presupuestos Participativos, dado que su origen es de carácter endógeno, toda vez que las iniciativas de su implementación provienen de los mismos municipios, quienes se encuentran en libertad de acción al momento de decidir su utilización.

Respecto al rol que les corresponde a las municipalidades en cuanto a estas instancias de participación, los PLADECO y los planes reguladores responden a un accionar puramente directivo, donde ellos son los que determinan y establecen las etapas de trabajo y las reglas de trabajo, así como también el tipo de convocatoria. En cuanto a los presupuestos participativos, responde más bien a un rol mediador y articulación entre los distintos actores involucrados.

En cuanto a la participación ciudadana en los tres instrumentos, los presupuestos participativos destacan por sobre los PLADECO y los planes reguladores, dado que la

participación que se desarrolla en los primeros va más allá que las etapas de diagnóstico, y los niveles de participación de información y consulta, que se da en los otros instrumentos. El nivel de participación que opera en los presupuestos participativos corresponde a control y fiscalización de la ciudadanía, es decir, la ciudadanía en esta instancia, tiene la capacidad de analizar y controlar los resultados y el grado de cumplimiento de los objetivos del presupuesto.

En lo referente a la definición de objetivos y prioridades, en los PLADECOS, son consultados principalmente dirigentes sociales, con la finalidad de elaborar un diagnóstico comunal, pudiendo participar sólo hasta la priorización o jerarquización de las necesidades. En cuanto a los planes reguladores, los ciudadanos pueden ser consultados en cualquiera de las etapas de elaboración. En cambio, en los presupuestos participativos, la participación ciudadana es incorporada en todas las etapas (diagnóstico, definición, implementación y evaluación de los proyectos locales) enfatizando en el rol de control y fiscalización ciudadana del quehacer institucional local.

Otro aspecto importante en el que presentan diferencias estos tres instrumentos, corresponde al nivel de compromiso que se genera en los ciudadanos con el instrumento. En los presupuestos participativos, los ciudadanos se comprometen con la instancia a tal nivel que lo consideran una instancia totalmente local (Montecinos, 2011), mientras que en los PLADECOS y planes reguladores, la ciudadanía, en el común de los municipios chilenos, no logran distinguir los objetivos y alcances de estos instrumentos (Cuadro 10. ¿Conoce este instrumento de su comuna?)

Cuadro 10. ¿Conoce este instrumento de su comuna?
(Cifras en porcentajes)

Instrumento	Si	No	TOTAL
PLADECOS	4.6	95.4	100
Plan Regulador	10.7	89.3	100

Fuente: ICHEM, 2010

Según la información contenida en el Cuadro 10, la mayoría de los ciudadanos no conocen estos instrumentos de planificación, ambos instrumentos orientan el desarrollo de la comuna, y constituyen las principales instancias para vincular a la comunidad en el quehacer municipal. Los datos presentados, reflejan el desconocimiento de la población hacia estos instrumentos, lo que influye directamente su nivel de participación en la elaboración de ellos y, a su vez, en la legitimidad que le otorguen a cada instrumento.

Al respecto, resulta relevante dar cuenta de la importancia que le otorga el municipio a las diferentes instancias de participación en una comuna, en relación con los niveles de participación en la comuna. Dado que el nivel de participación dependerá directamente del grado de involucramiento de la ciudadanía con los diferentes instrumentos de participación disponibles en la comuna.

Existen diferencias sustantivas entre estos tres instrumentos de planificación comparados, tanto en sus orígenes, como en sus formas de incluir la participación ciudadana en sus distintas etapas (Cuadro 11. Comparación de distintos aspectos de PLADECO, Plan regulador y Presupuestos participativos), destaca principalmente la forma de considerar la participación ciudadana en los presupuestos participativos, que involucra a la ciudadanía y contempla la participación en sus distintas etapas, a diferencia de los otros dos instrumentos analizados.

Cuadro 11. Comparación de distintos aspectos de PLADECO, Plan regulador y Presupuestos participativos

Aspecto	PLADECO	Plan regulador	Presupuesto participativo
Origen	Exógeno	Exógeno	Endógeno
Rol del Municipio	Directivo	Directivo	Mediador
Etapas en las que está considerada la participación ciudadana	No existe regulación al respecto	No existe regulación al respecto	En todas sus etapas
Definición de prioridades u objetivos	Se realiza por el municipio y se consulta a los ciudadanos	Se realiza por el municipio y se consulta a los ciudadanos	Se realiza en conjunto con todos los actores involucrados, de manera consensuada
Nivel de compromiso de los ciudadanos con el instrumento	Bajo o nulo	Bajo o nulo	Alto, los ciudadanos se empoderan del instrumento

Fuente: Elaboración propia en base a Montecinos, 2011.

Al analizar las distintas características de los instrumentos comparados, si bien los presupuestos participativos presentan ciertas ventajas referentes a las condiciones para se desarrolle participación ciudadana, hay que tener presente que tanto los PLADECO, como los planos reguladores, constituyen mecanismos que dejan a criterio del gobierno local, la forma en que se desarrolle la participación. Por lo tanto, resulta relevante analizar la valoración que le otorga la autoridad municipal a la participación ciudadana en la comuna, dado que las consideraciones que se tomen al respecto por parte del gobierno local, tienen un alto grado de incidencia en la toma de decisiones en cuanto a la implementación de instancias de participación en la comuna.

Esto resulta más evidente en municipios donde la participación ciudadana es deficiente, y aún así los municipios no desarrollan procesos que potencien o faciliten la participación de la comunidad. En este sentido, la participación no sólo se puede ligar a estos instrumentos, ya que existen más formas de entenderla (Ordenanza Municipal de Participación Ciudadana, Consejo Económico y Social Comunal CESCO, Oficina de Partes y Reclamos, Audiencias Públicas, Plebiscitos Comunales, Cartas Ciudadanas, entre otros).

Aspectos necesarios para la participación efectiva en la elaboración de Planes de Desarrollo Comunal

Se entiende por participación efectiva, a la capacidad de los ciudadanos de demandar instancias de participación, para influir en los procesos de toma de decisiones, logrando que se consideren sus demandas que propendan al bien común. Así entonces, los participantes deben poder influir realmente en el resultado final del proceso. Toda vez que resulta inoficioso desarrollar procesos participativos, si no se van a ponderar las intervenciones de los ciudadanos, dado que esta situación tiende a afectar negativamente la credibilidad de las autoridades, quitándole legitimidad a los instrumentos de planificación y finalmente desincentivando la participación futura de los ciudadanos.

Es así como, la ciudadanía puede efectivamente tomar parte en los asuntos locales, cuando existe un espacio que se abre a la ciudadanía, que promueve el diálogo y la posibilidad de incidir en los temas de interés público.

Como se revisó anteriormente, el principal instrumento con que cuentan los gobiernos locales para planificar el territorio, lo constituye el PLADECO, sin embargo generalmente la elaboración de estos instrumentos no obedece a metodologías de trabajo que propendan a desarrollar participación efectiva de los ciudadanos, situación que se ve potenciada en aquellos territorios donde la comunidad de encuentra dispersa o no existe cohesión social. Como es el caso de la comuna de Paine, donde la comunidad presenta problemas internos entre la comunidad originaria y la población que ha migrado de otras comunas, los primeros perciben como causantes de problemas de seguridad y falta de trabajo a los últimos, lo que se traduce en un débil y desarticulado tejido social.

Soms (1997), señala que desde el punto de vista técnico, los PLADECO son instrumentos de planificación, cuyo propósito y alcance estarán bien logrados en la medida que:

- Permitan vincular las decisiones cotidianas sobre proyectos y acciones específicas con objetivos estratégicos a mediano y largo plazo;
- Sean una eficaz herramienta de gestión, respaldado por políticas y programas coherentes que permitan derivar en presupuestos anuales fundamentados;
- Generen la posibilidad de anticipar situaciones futuras y definir procedimientos para eventuales ajustes a las políticas y programas originalmente previstos;

- Contribuyan al debate comunal, estimulando la participación ciudadana en torno a las principales propuestas e iniciativas de desarrollo.

En este sentido, existen ciertos aspectos que, si bien no garantizan la participación efectiva de los ciudadanos, se hacen necesarios para otorgar las condiciones básicas para que los ciudadanos puedan ejercer participación de manera efectiva en el proceso de planificación local a través del PLADECO, dado que constituyen facilitadores de la participación, los cuales se entienden como aquellos elementos que, estando presentes en el proceso participativo, aumentan o potencian las cualidades que hacen del proceso una acción exitosa.

Un primer aspecto a considerar, tiene relación con incluir procesos de participación ciudadana en todas las etapas del PLADECO, esto es desde su elaboración hasta las etapas de fiscalización y evaluación. Así, se debe considerar que el PLADECO debe incluir al menos las etapas de definición de la situación actual y perspectivas, definición de objetivos, lineamientos estratégicos, programas y proyectos, plan plurianual de inversión, formulación y validación del plan y finalmente el seguimiento y evaluación del plan (Figura 3. Etapas de la elaboración de un PLADECO).

Incluir a los paininos en todas las etapas del PLADECO, fortalece la relación entre el municipio y la comunidad de Paine, además de legitimar las decisiones y el instrumento como tal. En este contexto, debe considerarse la importancia que juega la institucionalización que adoptan las relaciones de poder entre los distintos actores en la participación efectiva dentro de la gestión pública. Es así como, la Municipalidad tiene influencia en la manera en que se relacionan los intereses de los distintos actores y sus capacidades de injerencia en el resultado final.

En este sentido, se propone que deben existir canales de información institucionalizados, conocidos y abiertos por y para la comunidad, que consideren las características singulares de la comuna de Paine, en cuanto a su diversidad cultural, demográfica y territorial, y que proporcionen a los paininos la posibilidad de estar familiarizados con los proyectos de la administración pública, para que así, den a conocer su opinión y contribuyan en la toma de decisiones.

En relación a lo expresado anteriormente, otro aspecto a considerar, es que esta participación debe ser vinculante, es decir, que las observaciones y aportes realizados por la comunidad de Paine deben ser incluidas en la propuesta final, por eso es de vital importancia que se realice en todas las etapas del PLADECO, ya que se deben establecer los objetivos y lineamientos estratégicos del plan, analizando las capacidades técnicas, presupuestarias y humanas con se cuenta para llevarlos a cabo, proceso que debe ser realizado de forma consensuada con los actores que están participando del proceso (Figura 3. Etapas de la elaboración de un PLADECO).

Por esto, es que la institucionalización de los mecanismos de participación, permite generar un marco de referencia para la participación ciudadana de manera sistemática y continua en el tiempo. Contar con estructuras estables de participación ciudadana en el municipio de Paine, permite mejorar y reforzar los canales de comunicación entre el municipio y la comunidad. Kliksberg (2000), plantea que para que un proceso de participación sea efectivo, debe establecerse un marco de participación sistemática, esto se refiere a que debe existir continuidad en los procesos, no se trata de realizar consultas puntuales o aisladas, por el contrario, la comunidad debe contar con múltiples canales para hacer llegar sus inquietudes y ejercer una influencia real en el quehacer municipal.

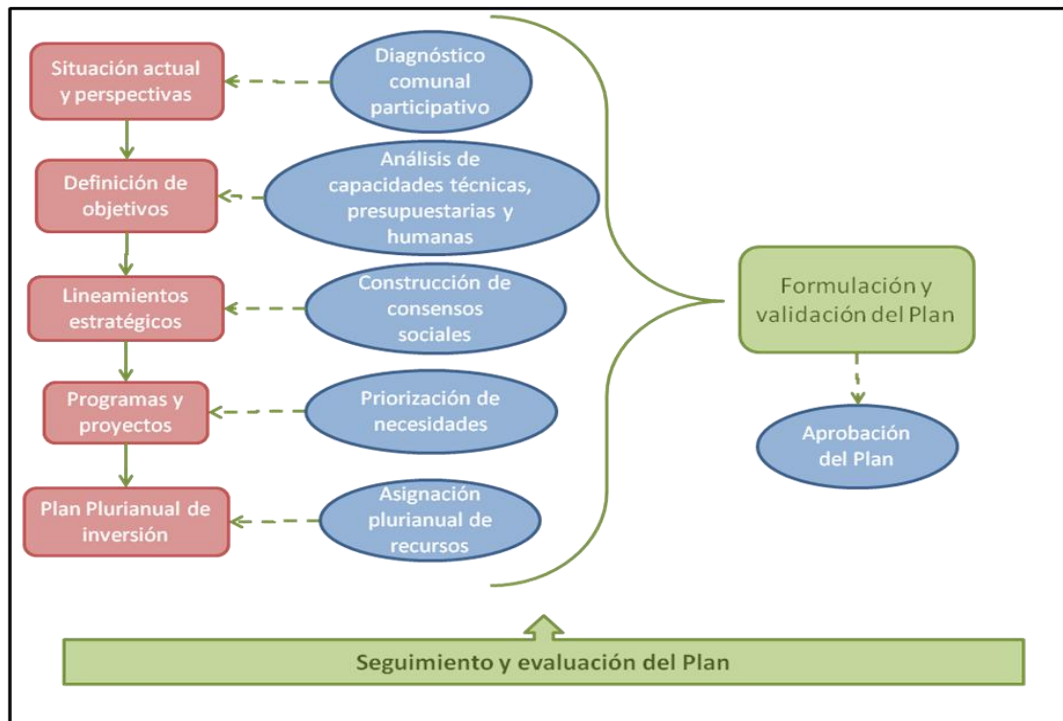


Figura 3. Etapas de la elaboración de un PLADECO
Fuente: Elaboración propia en base a MIDEPLAN, 2004

Así, se vuelve fundamental que exista coherencia entre los objetivos del PLADECO y programas y proyectos que derivan del mismo, a través de la definición de metas reales en virtud de las potencialidades que presenta el territorio, con la finalidad de que la asignación de recursos sea eficaz y eficiente.

En este mismo sentido, se debe promover y contribuir al debate comunal, con reglas de acción claras y conocidas por todos los actores. Al respecto, se debe considerar los mecanismos de convocatoria que se utilizan para los procesos de participación, dependiendo del tipo de actores que se desee incluir en el proceso, para ello resulta esencial contar con un mapa de actores, que defina claramente los distintos tipos presentes en el

territorio, con su respectiva distribución geográfica y la descripción de las redes existentes entre ellos si es que las existiera.

Para que estos aspectos puedan ser incluidos, debe existir un trabajo interinstitucional coordinado que permita reforzar el vínculo entre la comunidad de Paine y la institucionalidad. En este sentido, se deben reforzar las relaciones entre los distintos departamentos o direcciones que componen el municipio de Paine, para que así, se realice un trabajo integral que permita incluir a la comunidad en los distintos temas que componen el quehacer del municipio de Paine.

Al incluir a los paininos, tanto en la planificación del desarrollo comunal, como en la toma de decisiones, se incrementa la transparencia de la administración pública y la vuelven responsable. Así, se fortalece la relación entre el municipio y la comunidad, estimulando el compromiso de los ciudadanos con el ámbito público (OCDE, 2006), lo que conlleva una mayor demanda por participar en las distintas instancias que dispone la autoridad para la comunidad de Paine.

Caracterización y evaluación del Plan de Desarrollo Comunal de Paine

Antecedentes generales

El Plan de desarrollo comunal tiene un periodo de vigencia de nueve años (2004 – 2012), fue elaborado utilizando como metodología la planificación estratégica. Su elaboración fue dirigida por la Secretaría comunal de Paine, contando con la participación de funcionarios de la municipalidad como alumnos integrantes del curso desarrollado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), denominado “Gestión Estratégica del Desarrollo Local y Regional” en el año 2004.

Su elaboración se basa principalmente en la recopilación de información secundaria contenida en diagnósticos e información primaria obtenida de observaciones en terreno por parte de los integrantes del curso. Básicamente consistió en la identificación de debilidades, potencialidades y vocaciones de la comuna, reconociendo cuatro áreas de interés: Desarrollo Territorial, Social, Productivo e Institucional. Incluyendo además, información contenida en los diferentes catastros de la comuna, con la finalidad de poder caracterizar la dinámica local en el proceso de elaboración del PLADECO.

Además, se realizaron audiencias públicas de participación ciudadana, a través de una invitación a participar a todas las organizaciones sociales y empresas del territorio local, en cinco localidades: Paine centro, Huelquén, Hospital, Aculeo y Champa, así como también al interior del municipio. En estas audiencias se daba a conocer los lineamientos estratégicos por área temática, invitando a los asistentes a entregar sus opiniones al respecto.

Evaluación PLADECO

El PLADECO de la comuna de Paine opera generando una descripción de los principales problemas que se identifican en la comuna, a través de talleres participativos. De esta descripción deriva la definición de objetivos y lineamientos estratégicos, con sus respectivos proyectos y acciones a desarrollar.

Respecto a la participación ciudadana, se materializó a través de talleres participativos, por medio de audiencias públicas en las localidades de; Paine Centro, Huelquén, Hospital, Aculeo, Champa, así como también al interior del municipio. Si bien no se detalla los mecanismos utilizados para la convocatoria, se indica que se llamaron a participar a todas las organizaciones sociales y empresas del sector.

En este sentido, al considerar la dinámica social que se da en Paine, donde no se produce cohesión social, sumado a un débil rol promotor y articulador del Municipio frente a los distintos actores sociales, resulta relevante analizar los mecanismos más apropiados para desarrollar procesos de participación ciudadana a nivel local. Dado que la participación ciudadana que se desarrolló en la elaboración del PLADECO actual, sólo se traduce en una entrega de información y posterior consulta respecto de las potencialidades y debilidades de la realidad comunal. En este sentido, se propone que se debe incluir participación ciudadana en todas las etapas del PLADECO (Cuadro 12. Evaluación PLADECO de Paine).

Si se percibe el desarrollo comunal, como un proceso que logra materializarse cuando existe la interacción de los múltiples actores sociales, supone reconocer la diversidad de enfoques e intereses presentes en la comunidad painina, tanto al momento de identificar y caracterizar los problemas locales que les afectan, así como también al formular los lineamientos, políticas y programas que se desprenden del PLADECO y que apuntan a impulsar el desarrollo económico, social y territorial de la comuna de Paine.

En este sentido, el PLADECO de la comuna de Paine no considera al territorio como un sistema complejo, con multiplicidad de actores y conflictos que trascienden y afectan a todo el territorio en su conjunto. Así, se propone que debe existir un diagnóstico participativo que sea integral, es decir que permita establecer la interacción de diferentes actores de todas las localidades de la comuna, para que así se identifiquen las potencialidades y debilidades globales que tiene la comuna, a nivel macro, permitiendo elaborar estrategias que apunten a resolver este tipo de conflictos, y a su vez, permita identificar opciones de asociatividad entre los actores sociales, para implementar medidas tendientes a solucionar problemas que tengan en común y, a su vez, anticiparse a situaciones futuras, cosa que el PLADECO actual no permite.

De esta forma, se logra fortalecer el tejido social, generando cohesión entre la comunidad, lo que influye positivamente en los niveles de participación que se puedan alcanzar en una comuna. Al generar instancias de encuentro entre la comunidad painina, esta podrá

reconocerse parte de un territorio en común, facilitando la generación de redes entre los actores involucrados. En otras palabras, implica un fortalecimiento de la ciudadanía, dado que incrementa los niveles de confianza entre los ciudadanos.

En este sentido, si los ciudadanos logran percibir el interés del gobierno local, por generar instancias donde la ciudadanía pueda influir en la toma de decisiones locales, aumentan los niveles de confianza y por ende de legitimidad de la autoridad ante la comunidad, facilitando la coordinación entre los actores públicos y sociales. Es así como, al involucrar a los ciudadanos en la planificación local, vinculando a la ciudadanía en esta labor, se logra generar un PLADECOC que recoja las demandas de la comunidad, y permita vincular las decisiones del municipio con los objetivos estratégicos que se desprenden del mismo.

Cuadro 12. Evaluación PLADECOC de Paine

Requerimientos Legales	PLADECOC de Paine (CT - CM - NC - NAP)(*)	Recomendaciones
Debe existir participación ciudadana en su elaboración	CM	Incluir participación ciudadana en todas las etapas del PLADECOC
Se deben considerar los intereses de la ciudadanía	CM	Hacer vinculante la participación ciudadana
Debe existir coherencia entre el contenido y el alcance del PLADECOC	NC	Definir metas reales en virtud de las potencialidades que presenta el territorio
Permita anticipar situaciones futuras	NC	Realizar un diagnóstico comunal participativo, que permita identificar las potencialidades y debilidades del territorio
Constituya una guía para la acción, que facilite la coordinación de las acciones del sector público y oriente las acciones del sector privado	NC	Aplicar metodologías participativas para su elaboración donde se involucren todos los actores presente en el territorio
Contribuya al debate comunal, estimulando la participación ciudadana	NC	Mejorar mecanismos de convocatoria y canales de información

Fuente: Elaboración propia

(*): Donde, NAP: No aplica, CT: Cumple totalmente, CM: Cumple medianamente, NC: No cumple.

Cuadro 12. Evaluación PLADECOC de Paine (continuación)

Requerimientos Legales	PLADECOC de Paine (CT - CM - NC - NAP)(*)	Recomendaciones
------------------------	---	-----------------

Permita vincular las decisiones cotidianas del municipio, con los objetivos estratégicos de desarrollo a mediano y largo plazo	NC	Establecer metas reales que propendan a satisfacer las necesidades locales
Sea una eficaz herramienta de gestión, respaldado por políticas y programas coherentes que permitan derivar en presupuestos anuales bien fundamentados	NC	Desarrollar un trabajo interinstitucional coordinado que permita reforzar el vínculo entre la ciudadanía y la institucionalidad, estableciendo metas que se relacionen con los objetivos y lineamientos estratégicos del plan

Fuente: Elaboración propia

(*): Donde, NAP: No aplica, CT: Cumple totalmente, CM: Cumple medianamente, NC: No cumple

Otro aspecto que resulta relevante analizar, lo constituye la coherencia que debe existir entre el contenido y el alcance del plan. En este sentido, el PLADECO de Paine opera generando tareas generales y específicas a desarrollar por el Municipio para lograr los objetivos trazados. Es en este punto, donde se pueden encontrar las principales limitaciones de este instrumento respecto a la planificación comunal, ya que no existe coherencia entre el contenido del PLADECO y las tareas que se desprenden de él (Cuadro 12. Evaluación PLADECO de Paine).

En este aspecto, dada la diversidad de problemas que enfrenta la Municipalidad de Paine, el PLADECO debe procurar una articulación lógica de las directrices que desea impulsar, definiendo metas y objetivos que guarden relación con las directrices planteadas, esta articulación lógica permite otorgarle coherencia interna al PLADECO. Toda vez, que se debe reconocer las prioridades y requerimientos de los habitantes de la Comuna, transformándolos en políticas y programas concretos, que permitan facilitar la toma de decisiones, estableciendo una estrategia clara para dar cumplimiento a los objetivos y metas, a través de un trabajo coordinado con los organismos públicos y privados que poseen competencias e inciden en el desarrollo local.

Asimismo, el PLADECO debe constituir un instrumento que permita anticiparse a situación futuras (Cuadro 12. Evaluación PLADECO de Paine), aspecto que no cumple el PLADECO actual de Paine. En este sentido, en el Municipio debe prevalecer el carácter circunstancial de la acción municipal, considerando una visión a largo plazo del modelo socialmente consensuado de comuna que se quiere alcanzar. Sin embargo, se debe tener presente la definición del período de vigencia del PLADECO, en función del cual se deben establecer los objetivos, lineamientos y políticas.

En el PLADECO de Paine, se le otorga mayor énfasis a la etapas de diagnostico, que es donde participa los actores sociales de Paine, en desmedro de otras etapas, lo que podría ser causal de que el PLADECO no permita vincular las decisiones cotidianas del municipio, con los objetivos estratégicos de desarrollo a mediano y largo plazo. Toda vez que, al realizar diagnósticos con gran cantidad de información, que no necesariamente fue analizada y relacionada con la información de las otras etapas, se traduce en una inadecuada construcción del instrumento, ahora bien, si a esta situación se le agrega que la comunidad sólo fue incluida en la etapa de diagnóstico, donde se señalaron los principales problemas que afectaban a la comunidad de Paine, resulta aún más difícil que el PLADECO logre constituir una eficaz herramienta de gestión para el Municipio de Paine.

CONCLUSIONES

El PLADECO actual del área de estudio no presenta participación ciudadana vinculante ni efectiva. La elaboración de este instrumento no obedece a metodologías participativas, donde se incluya a la población tanto en la planificación local, como en la toma de decisiones que se relacionan con el desarrollo comunal.

La inclusión de la ciudadanía en el quehacer institucional de un municipio mejora la participación ciudadana efectiva. En este sentido, se torna fundamental un trabajo coordinado de los departamentos o direcciones de una municipalidad, así como también de mejorar o fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y el municipio.

Para que se genere una real interacción entre la Municipalidad y la población, es necesario lograr un aumento en la participación ciudadana, definiendo cuál es el mecanismo de participación que más se adecue a su propia realidad, basado en el estudio de las características propias que presenta el habitante local. En el área de estudio, se puede avanzar realizando programas de difusión sobre el quehacer municipal, resaltando la importancia de involucrarse como ciudadano en estos procesos y cómo a través de ello se pueden lograr soluciones más rápidas y directas.

En este sentido, se deben considerar los mecanismos de convocatoria, las metodologías de trabajo y la planificación de los procesos de participación que se pretendan instaurar en la comuna, es decir, lograr institucionalizar los mecanismos de participación ciudadana.

La evaluación del PLADECO, evidencia que éste no constituye una herramienta que permita orientar el desarrollo comunal, toda vez que no existe concordancia entre el alcance del PLADECO y su contenido. De este modo, es necesario establecer procesos participativos periódicos y sistemáticos, que permitan motivar y romper con el clientelismo actual presente en Paine, con el objeto de que la comunidad se transforme en ciudadanos empoderados que demanden participación e inclusión en los procesos de tomas de decisiones que afectan a la comuna.

En términos generales, se debe resaltar que es necesario entender al PLADECO como un proceso, dado que implica la generación e implementación de instancias de participación e involucramiento de actores locales, con el objetivo de orientar las decisiones y la planificación local.

BIBLIOGRAFIA

- Acevedo, M. 2006. Gobierno Local y Participación Ciudadana. Instituto Chileno de Estudios Municipales. Universidad Autónoma de Chile. Santiago. 20 p.
- Arnstein, S.1969. A ladder of Citizen Participation. Journal of the American Planning Association. Vol. 35, No. 4. 216:224 pp.
- Baeriswyl, F. 2001. Introducción al ordenamiento territorial rural en Chile. Agencia de cooperación de IICA en Chile. Santiago, Chile. 85p.
- Blanco, I. y R. Gomà. 2003. La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad. Gestión y Política Pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Distrito Federal, México. 42 p.
- Canelo, M. y J. Pereira. 2007. Encuesta nacional, presupuestos participativos. Facultad de Ciencias Sociales e Historia. Universidad Diego Portales. Santiago, Chile. 106 p.
- De La Maza, F., M. Campos, P. Vega, T. Gaete. 2008. Propuesta para incorporar la interculturalidad en los planes de desarrollo comunal de la Región de la Araucanía. pp. 155-189. *In: Camino al bicentenario: Propuestas para Chile.* Disponible en: <http://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/27363/1/Camino%20al%20Bicentenario.%20Propuestas%20para%20Chile%202008.pdf>. Leído el 31 de mayo de 2012.
- De La Maza, G. 2010. Análisis exploratorio de las experiencias de desarrollo territorial identificadas por Territorio Chile: Participación Ciudadana, Contribuciones a la Gobernanza Democrática. Corporación Innovación en Ciudadanía (CIC), Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y Subsecretaria de desarrollo regional y administrativo, Ministerio del Interior, Gobierno de Chile. Santiago. 22 p.
- De Ferrari, J. 2008. Orientaciones para la práctica de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública. pp. 49-72. *In: Corporación Participa. Manual de participación ciudadana.* 1^{ra} ed. Santiago. Chile. 81 p.
- Farinós, J. 2008. Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda. Boletín de la A.G.E.N.º 46. 21p.
- Gastó, J., P. Rodrigo, I. Arámguiz y C. Urrutia. 1998. Ordenamiento territorial rural en escala comunal bases conceptuales y metodología. Instituto de Estudios Urbanos. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago. 94 p.
- Gobierno de Chile. 1986. Decreto con fuerza de ley N°1-19.653. Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases

Generales de la Administración del Estado. Diario Oficial de 5 de diciembre de 1986. Santiago.

Gobierno de Chile. 1992. Decreto N° 74. Fija nuevo texto de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Diario Oficial de 19 de Mayo de 1992. Santiago.

Gobierno de Chile. 2002. Decreto con fuerza de ley N°1-19.704. Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Diario Oficial de 3 de mayo de 2002. Santiago.

Gobierno de Chile, 2011. Ley N° 20.500. Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. Diario Oficial de 16 de febrero de 2011. Santiago.

Gómez, I., S. Kandel, W. Morán. 2008. Sistematización de la experiencia: Participación del Consorcio Panameño Alianza Bocas en el proceso de ordenamiento territorial. Oficina Regional para Mesoamérica y la Iniciativa Caribe Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). San José, Costa Rica. 38 p.

Gutiérrez, R. 2007. Accountability en Chile: la gestión pública rinde cuentas. Revista En Concreto. Cámara Chilena de la Construcción (57): 10-16.

Haefner, C. 2010. Las deudas pendientes de la planificación local: enfoques prospectivos y participación social sustantiva. Instituto chileno de Estudios Municipales. Universidad Autónoma de Chile. Santiago, Chile. Disponible en: <http://www.libertadesciudadanas.cl/documentos/docs/articuloplanificacionlocal20noviembre.pdf>. Leído el 11 de junio de 2011.

Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM). 2009. Encuesta nacional de opinión municipal. “Una mirada hacia lo local”. Universidad Autónoma de Chile. Disponible en: http://www.ichem.cl/index.php?option=com_k2&view=item&id=4:encuestas-2009. Leído el 20 de mayo de 2012.

Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM). 2010. Encuesta nacional de opinión municipal. “Describiendo la realidad local”. Universidad Autónoma de Chile. Disponible en: http://www.ichem.cl/index.php?option=com_remository&Itemid=114&func=startdown&id=186. Leído el 20 de mayo de 2012.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE). 2002. Censo Poblacional. Disponible en WWW: <http://www.ine.cl/cd2002/sintesisencensal.pdf> Leído el 16 de noviembre de 2001.

Jaña, S. 1998. Los Problemas para la participación ciudadana en el ámbito municipal. pp. 303-342. In: Correa, E. y M. Noé (Ed). Nociones de una ciudadanía que crece. Facultad Latinoamericana de ciencias sociales. Santiago, Chile. 382 p.

Kliksberg, B. 2000. Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=33036481>. Leído el 28 de abril de 2012.

Márquez, F., A. Sanhueza, J. De Ferrari, P. Mujica, R. González, M. Cáceres. 2001. Participación ciudadana en la gestión pública. Marco conceptual. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Santiago. Chile. 62 p.

Ministerio de Obras Públicas (MOP), Gobierno de Chile. 2008. Manual de participación ciudadana para iniciativas del Ministerio de Obras Públicas. Secretaría Ejecutiva de Medio Ambiente y Territorio (SEMAT), Gobierno de Chile. Santiago, Chile. 240 p.

Ministerio de Planificación y Colaboración (MIDEPLAN), Gobierno de Chile. 2004. Metodología para la elaboración de planes de desarrollo comunal. Ministerio de Planificación y Cooperación, Gobierno de Chile, División de Planificación Regional, Departamento de Planificación y Gestión Territorial, Santiago, Chile. 85 p.

Montecinos, E. 2006. Descentralización y democracia en Chile: análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal. *Revista de ciencias políticas* (26):192-208.

Montecinos, E. 2011. Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿Complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?. *Revista de Ciencias Políticas* (31): 63-89.

Mujica, P. 2005. La Participación Ciudadana en relación con la Gestión Pública. Corporación Participa. Santiago, Chile. 26 p.

Mujica, P. 2008. El Concepto de Participación Ciudadana y su aplicación en las Políticas Públicas. pp. 9-49. *In: Corporación Participa. Manual de participación ciudadana. 1^{ra} ed.* Santiago. Chile. 81 p.

Mujica, P. 2010. La igualdad política: El significado actual de la participación ciudadana. *Estudios políticos. RiL editores.* Santiago. Chile. 150 p.

Ochoa, G. 2011. Políticas públicas con enfoques de derechos y organizaciones no gubernamentales en Chile. Disponible en: http://www.germina.cl/wp-content/uploads/2011/09/publicacion5_politicas_publicas_derechos_ong.pdf. Leído el 13 de abril de 2012.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2006. Participación ciudadana. Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas. Disponible en: www.oecd.org/dataoecd/20/37/37873406.pdf. Leído el 14 de marzo 2012.

Salazar, R. y J. Ramos. 2007. Manual sobre participación ciudadana. Serie: Ejercemos nuestros derechos. Fundación AMBIO. San José. Costa Rica. 35 p.

Serrano, C. 1998. Participación social y ciudadana: Un debate del Chile contemporáneo. Ministerio de Planificación y Colaboración (MIDEPLAN), Gobierno de Chile. Santiago. 69p.

Soms, E. 1997. Manual para la elaboración de planes de desarrollo comunal. Disponible en: http://www2.udec.cl/~ricarril/pladeco_manual.pdf. Leído el 28 de mayo de 2012.

Subsecretaria de Desarrollo Regional, (SUBDERE). 2003. Participación Ciudadana en la Gestión de Gobiernos Regionales y Municipios: Diagnóstico y Situación Actual. Documento de Trabajo, División de Políticas. Santiago. Chile. 75 p.

Toledo, X. y E. Zapater. 1989. Geografía general y regional de Chile. Universitaria. Santiago, Chile. *In*: Gastó, J., P. Rodrigo e I. Aránguiz. Ordenación territorial, desarrollo de predios y comunas rurales. Facultas de Agronomía e Ingeniería Forestal, Pontificia Universidad Católica de Chile. LOM ediciones. Santiago, Chile. 996 p.

Valdivieso, P. 2009. Propuesta para el progreso de la administración pública y la gestión local con participación ciudadana, desde la perspectiva del caso de Chile. *In*: Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal. Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272008000200004. Leído 18 de junio de 2012.

APÉNDICES

Apéndice 1

Pauta de la entrevista a funcionarios municipales

Las preguntas diseñadas se presentan a continuación:

- Proceso de elaboración del PLADECO actual:

1. ¿Conoce usted cómo fue el proceso de elaboración del PLADECO actual (2004 – 2012)?
¿Cuáles fueron las etapas de elaboración del PLADECO actual?
2. ¿Qué tipo de participantes (actores) fueron convocados (organizaciones civiles, particulares, juntas de vecinos, etc.)? ¿Cómo seleccionaron a los participantes convocados?
3. ¿Qué mecanismos de convocatoria fueron utilizados? ¿Cómo seleccionaron ese mecanismo de convocatoria?
4. ¿Qué mecanismo de participación se utilizó (talleres, charlas, reuniones informativas o consultivas, grupos focales, etc.)? ¿Cómo fueron estructurados (periodicidad y contenidos)?
5. ¿Cómo evaluaría usted la metodología utilizada para la elaboración del PLADECO actual? ¿Qué aspectos de la metodología de elaboración del PLADECO actual usted cambiaría o mejoraría?

- Participación ciudadana en la comuna de Paine:

6. ¿Qué nivel de participación cree usted que es el más visible en la comunidad de Paine (Informativo, Consultivo, Decisorio, Co-gestión, Control ciudadano)?
7. ¿Cuál es el nivel de organización en la comunidad? ¿Cómo se relaciona la Municipalidad con la comunidad y con las organizaciones sociales?
9. ¿Qué mecanismos o canales de participación ciudadana existen en Paine (Oficina de partes y reclamos, Audiencias públicas, CESCO conformado, Cartas Ciudadanas, Plebiscitos comunales, etc.)? ¿Cómo funcionan estos mecanismos de participación en la comuna?
16. ¿Cómo evalúa usted el rol del municipio frente a la implementación de procesos de participación ciudadana en la comuna de Paine? ¿Cuál considera usted que es el principal obstáculo para desarrollar procesos de participación ciudadana en la comuna? ¿Qué tan útil

¿cree usted que puede ser los procesos de participación ciudadana, para fortalecer el desarrollo de una buena gestión municipal?

Apéndice 2

Pauta de la entrevista a actores sociales

Las preguntas diseñadas se presentan a continuación:

- Visión del Municipio:

1. ¿Se ha acercado usted o en conjunto con otros vecinos, a alguna autoridad municipal para la solución de algún problema?
2. ¿Fue sencillo realizar su trámite o solicitar el servicio? ¿Por qué?
3. ¿Cómo calificaría el procedimiento que llevó a cabo para realizar su trámite o solicitar el servicio deseado? ¿Se le dio solución a su problema?
4. ¿Usted considera que el Municipio es cercano a la comunidad?

- Participación ciudadana en la comuna de Paine:

5. ¿Qué mecanismos de participación ciudadana conoce usted que se encuentren disponibles en la Municipalidad de Paine?
6. ¿Ha utilizado alguno de ellos? ¿Cómo calificaría usted la labor del Municipio referente a estos mecanismos?
7. ¿Qué grado de importancia considera usted que le otorga la Municipalidad a la participación ciudadana? ¿Por qué?
8. ¿Conoce qué organizaciones sociales existen en la Comuna? ¿Ha participado en alguna de ellas?
9. Frente a algún problema que afecte a la comunidad, ¿Cómo actúan o que actividades desarrollan para solucionarlo?
10. ¿Participa usted de la junta de vecinos de su unidad vecinal? ¿Cómo considera que es la participación de la comunidad en las juntas de vecinos?
11. ¿Cómo considera usted que son las relaciones entre los vecinos de su comuna?

- Proceso de elaboración del PLADECOC actual:

12. ¿Conoce el Plan de Desarrollo Comunal de su comuna?

13. ¿Participó del proceso de elaboración del PLADECOC actual? ¿Cómo fue su participación?

14. ¿Considera que sus intervenciones fueron incluidas en el resultado final del plan? ¿Por qué?

15. ¿Cuál es su opinión respecto del proceso de elaboración del PLADECOC actual?