

**La Participación ciudadana en planes de desarrollo comunal.
Análisis en dos territorios de La Araucanía**

Mirta Durán Salgado y Miguel Escalona-Ulloa
Chile

**Participación Ciudadana y Diversidad Cultural en Planes de Desarrollo Comunal.
Análisis en dos Territorios de La Araucanía.**

Mirta Durán Salgado[□]

Miguel Escalona-Ulloa^{**}

Universidad Católica de
Temuco – Chile

Resumen

Los diversos problemas que se generan en un territorio producto de la convivencia del ser humano representan una buena oportunidad para sustentar procesos de participación ciudadana con la capacidad de influir en políticas públicas y poner en discusión los temas de interés y preocupación de las personas.

El documento presenta un análisis de dos estudios: 1) el Plan de Desarrollo Comunal de Pucón y 2) el Plan de Desarrollo Comunal con Base Territorial de la Asociación de Municipios del Valle Central, complementados con la visión de actores del ámbito político, académico, gubernamental y municipal, con respecto a la participación ciudadana y los instrumentos de planificación territorial, buscando con ello conocer cómo participan la diversidad de actores de un territorio en los planes de desarrollo comunal y profundizar así en los aciertos y dificultades de las propuestas metodológicas participativas usadas, respecto de la incorporación de la diversidad cultural en la región de La Araucanía.

[□] Programa de Magíster en Planificación y Gestión Territorial, Laboratorio de Planificación Territorial, Escuela de Ciencias Ambientales, Facultad de Recursos Naturales, Universidad Católica de Temuco, Chile. E-mail: mirtadurans@yahoo.com

^{**} Magíster en Planificación y Gestión Territorial. Línea de Investigación: Dinámicas Territoriales. Laboratorio de Planificación Territorial, Escuela de Ciencias Ambientales, Facultad de Recursos Naturales, Universidad Católica de Temuco, Chile. E-mail: mescalon@uct.cl

Palabras Claves

Participación ciudadana, plan de desarrollo comunal, diversidad cultural

Abstract:

The diverse problems there are generated by human territorial cohabitation, represent a good opportunity to sustain citizen participation with the ability to influence on public policies and put on the table people's concerns and interests. This report presents two cases analysis; The Pucon Comunal Development Plan, and The Valle Central Municipalities Association's Development plan, complemented with citizen participation visions from different people related to politics, education, government and municipality. Also it tries to show how they get involve into these procedures of Territorial Development planning, and deepens in the difficulties and successes of citizen participation proposals methodologies used, related to incorporate cultural diversity of the Region of Araucania

Key Words:

Citizen Participation, community development plan, cultural diversity

Sumario: I. Introducción. II. Contexto y Objetivos de la Investigación. III. Metodología. IV. Resultados y discusión. 1.- Participación comunitaria comunal. 2.- Planes de Desarrollo Comunal. 3.- Percepción de actores regionales. 3.1.-Enfoque de la Participación Ciudadana para la Planificación Local. 3.2.-Aciertos y dificultades de la Metodología de la Participación Ciudadana. 3.3.-Participación ciudadana en instrumentos de planificación a nivel local. V. Conclusiones. VI. Bibliografía

I. INTRODUCCION

En las últimas décadas, se han implementado una serie de normas tendentes a incorporar la participación ciudadana en programas y políticas gubernamentales en diversos espacios territoriales. Estas normativas, si bien explicitan la obligatoriedad de incorporar la participación, no definen la modalidad ni el carácter de la participación requerida, ni mucho menos su sentido. Por lo tanto, la inclusión de la participación ciudadana en el desarrollo de estudios y propuestas de ordenamiento territorial queda al criterio de quienes la dirigen.

Específicamente, con respecto a los estudios de ordenamiento territorial, se advierte la necesidad de precisar la forma en la que se considera la participación y cuál es el rol que ha de asumir, su alcance y los desafíos que plantea. Y ello es así porque, si bien la normativa por la cual se rigen dichos estudios establece la necesidad de incluir la diversidad de actores y su participación, en modo alguno define la manera por la que se resguardaría el proceso participativo y el reconocimiento de la diversidad cultural durante este proceso.

A mayor abundamiento, en los últimos años los ciudadanos han venido manifestando su disconformidad con diversas políticas y programas gubernamentales que, según ellos, no dan respuesta a sus requerimientos y necesidades, lo que genera una serie de dudas respecto del tipo de participación que se está utilizando y cómo ésta es percibida por los diversos actores que componen un territorio. A su vez, ello condiciona tanto el desarrollo como las conclusiones de los estudios de ordenamiento territorial y, en consecuencia, los resultados de los planes a implementar.

Para tratar de dar respuesta a esta cuestión, hemos de definir la misma noción de participación ciudadana. La participación ha sido entendida como “el conjunto de actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de una sociedad participan en la selección de sus gobernantes y, directa e indirectamente, en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de la política gubernamental; la participación es tomar parte activa” (Sartori, 1989). La noción de participación se vincula, por tanto, a la idea de tomar

parte en algo. Se relaciona con una acción colectiva, la pretensión de un actor individual de convertirse en parte de un proceso social que le concierne como un todo colectivo (Palma, 1990).

Como bien plantea Cunill (1991), la participación se centra en la intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de determinados intereses sociales. Cunill agrega que la participación en el plano de la gestión guarda relación con el momento en el cual se ubica la participación (diagnóstico, elaboración de opciones, programa o proyecto de desarrollo, ejecución, evaluación y control) y, a su vez, esto depende del carácter que toma la participación (consultiva, resolutive y participación en la ejecución). Según la autora, podemos encontrar además otro tipo de clasificación que se basa en el grado de implicación de las personas, (información, consulta, poder compartido, poder delegado y control ciudadano)¹.

Estas nociones se han plasmado en diversas metodologías que tienen como característica común y básica promover la participación de la población en todo o en parte del proceso de gestión del ciclo de un proyecto. Es éste el caso del llamado “Plan de Desarrollo Comunal” (PLADECO) en Chile, que se centraría específicamente en el diagnóstico, la elaboración de opciones y la definición de programas o proyectos de desarrollo y del que nos vamos a ocupar a continuación para aclarar algunos aspectos que consideramos representativos de lo que tratamos de exponer.

Según lo establecido en la Constitución Política de Chile y en la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases de Administración del Estado, Chile es un Estado unitario en el que existen cuatro niveles de Administración: el nacional, el regional, el provincial y el comunal. En el ámbito comunal, son los municipios los encargados de administrar las comunas. Para dar cumplimiento a sus funciones, la ley obliga a las municipalidades a confeccionar tres instrumentos de gestión: el Plan Regulador, el Presupuesto Municipal y el

¹ Análisis del texto Participación Ciudadana; Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Americanos de Nuria Cunill.

Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), los cuales, una vez creados con las formalidades legales, deben enmarcar el actuar diario de los municipios.

De los tres instrumentos de gestión que se han citado, el Plan Regulador y el PLADECO, deben considerar la participación ciudadana. El Plan Regulador es un instrumento de planificación de carácter impositivo que busca mejorar el futuro de la comuna, ordenando su crecimiento, controlando y evitando acciones que pongan en peligro la salud de las personas y buscando, en suma, el bienestar general de la población. El Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) es, en cambio, un instrumento de carácter indicativo donde se planean los objetivos de la comuna; motivo éste por el que, en la práctica, se transforma en una guía de acción para satisfacer las necesidades de la comunidad local, buscando mejorar la calidad de vida de sus habitantes e impulsando el desarrollo local de manera integral.

El PLADECO es configura como un *“instrumento rector del desarrollo en la comuna”* que debe contemplar *“las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural”*² y, como tal instrumento de planificación y gestión, debe ser coherente con los demás servicios públicos que operen en el ámbito comunal o que ejerzan competencias en dicho ámbito; flexible, de modo que permita su evaluación periódica y consienta realizar ajustes y modificaciones, de acuerdo con los intereses y las necesidades de la comunidad³, y que tenga como propósito último contribuir a una administración eficiente de la comuna, buscando promover iniciativas, estudios, programas y proyectos destinados a impulsar el progreso económico, social y

² La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695, en el Título I de la Municipalidad, párrafo 1° de la naturaleza y constitución, lo describe del siguiente modo: *“El plan comunal de desarrollo, instrumento rector del desarrollo en la comuna, contemplará las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural”*. Su vigencia mínima será de cuatro años, sin que necesariamente deba coincidir con el período de desempeño de las autoridades municipales electas por la ciudadanía. Su ejecución deberá someterse a evaluación periódica, dando lugar a los ajustes y modificaciones que correspondan. En la elaboración y ejecución del Plan Comunal de Desarrollo (PLADECO), tanto el alcalde como el concejo 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. Para el cumplimiento de sus funciones, las municipalidades deben ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento, a través de una adecuada canalización de la participación ciudadana.

³ Las reflexiones presentadas en este párrafo están inspiradas en el Manual de Elaboración del Plan de Desarrollo Comunal, PLADECO. (Documento SUBDERE - CEPAL, junio 2009).

cultural de sus habitantes. Para lograr estos objetivos de absoluta relevancia, el PLADECO debe considerar en su elaboración las estrategias necesarias para incorporar la participación ciudadana.

En este marco, ¿cómo podemos incorporar la interculturalidad? ¿De qué modo estos instrumentos asumen y recogen las singularidades culturales y étnicas? Esta cuestión es de especial significación e incidencia en los territorios en los que conviven diferentes culturas, como ocurre en La Araucanía. La existencia de la Cultura Mapuche, particularmente en la Región de La Araucanía, obliga a considerar la perspectiva intercultural en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Comunal en esta región y analizar, de esta forma, su repercusión en los procesos de participación ciudadana que en ella se llevan a cabo o se han de desplegar en el futuro.

Para hacer factible la incorporación de dicha perspectiva, es necesario entender que la “diversidad cultural es la multiplicidad de formas en que se expresan las culturas de los grupos y sociedades” (UNESCO, 2005) y que la interculturalidad conlleva “la presencia e interacción equitativa de diversas culturas y la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, adquiridas por medio del diálogo y de una actitud de respeto mutuo” (UNESCO, 2005). Para que se puedan dar relaciones interculturales se requiere “una deliberada intención de relación dialógica, democrática entre los miembros de las culturas involucradas en él y no únicamente la coexistencia o contacto inconsciente entre ellos. Esta sería la condición para que el proceso sea calificado de intercultural” (Zúñiga, M. y Ansión, J. 1997).

Pues bien, la participación ciudadana en el Plan de Desarrollo Comunal demanda como elemento básico convocar a la diversidad de actores del territorio, incluidos los actores del ámbito indígena, incorporando elementos y valores de su cultura que permitan visualizar el significado que ellos atribuyen a su espacio territorial, “donde el espacio de nacimiento se transforma en un lugar cargado de significaciones, donde la relación con la tierra se

desarrolla en base a lógicas simbólicas que los estados y sus poblaciones difícilmente compartan” (Bartolomé, Miguel. 2010).

No cabe olvidar que el propio Ordenamiento Territorial, visto como instrumento metodológico, permite planificar los usos del territorio y orientar su ocupación, generando un diagnóstico preciso de las principales problemas y oportunidades de un territorio (Andrade, 2004). En concreto, desde la perspectiva integradora que hemos adoptado, la elaboración del PLADECO, al asumir el propósito decidido de representar la visión de futuro de la Comuna y sus estrategias para alcanzarla, debe ser abordada como una tarea común, fruto del trabajo conjunto entre Municipio y Comunidad, asumido como un proceso continuo y dinámico en el tiempo. (SUBDERE, CEPAL, 2009)

II.- CONTEXTO Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Los diversos problemas que se generan en un territorio producto de la convivencia del ser humano representan una buena oportunidad para sustentar procesos de participación ciudadana con la capacidad de influir en políticas públicas y poner en discusión los temas de interés y preocupación de las personas. Lo más importante en este proceso es la posibilidad de que las personas puedan participar en el diseño e implementación de las soluciones para sus problemas locales y territoriales. De hecho, como sabemos, cuando hay un espacio abierto para influir en las decisiones, los ciudadanos participan en los asuntos públicos, organizándose y movilizándose (Sabatini, 1998, en Correa y Noé, 1998).

En el caso de Chile, la Ley N° 20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública “...concibe la relación entre el Estado y el individuo como una cooperación entre ambos”, reconociéndoles a las personas el derecho de participar en la elaboración de políticas, planes, programas y acciones, ya que “cada órgano de la administración pública debe establecer las modalidades formales y específicas de participación que tienen las personas y organizaciones en el ámbito de su competencia”. Y siguiendo esta línea, la Ley N° 18.695, incorpora obligatoriamente la participación

ciudadana en la elaboración del PLADECO, si bien no define la modalidad ni el carácter de la participación requerida.

Pero la Región de La Araucanía cuenta con un elemento que le hace verdaderamente singular. Demográficamente, en La Araucanía existe una importante presencia de población de origen mapuche, un 23,3% de la población regional y, a la vez, representa el 33,6% de la población de esta etnia a nivel nacional. Este índice es una de las señales más claras de la diversidad de la población regional, pero, sobre todo, es una de sus señas de identidad, ya que, a partir de la cosmovisión, tradiciones y costumbres mapuche, se genera una diferenciación que convierte a esta zona en un espacio de composición multicultural. ¿Cómo afrontar el componente e integrarlo en nuestro modelo de planificación y gestión?

Con la ratificación por parte de Chile del Convenio 169 de la OIT se han abierto, asimismo, nuevas líneas a la hora de desarrollar un PLADECO. El Convenio 169 es el único instrumento internacional de naturaleza vinculante para aquellos Estados que lo ratifican, que, de manera específica, regula los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Para Chile y los pueblos indígenas del país, específicamente para los Mapuche, este Convenio tiene un alcance de enorme trascendencia que debiese conllevar importantes cambios en las políticas y planes gubernamentales implementados hasta la fecha. De modo especial, el Convenio 169 obliga a requerir el consentimiento libre, previo e informado, de los pueblos indígenas y reconoce el derecho de los pueblos a “...mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado de otra forma...”

La consulta es el instrumento que prevé el Convenio y que busca institucionalizar el diálogo intercultural, asegurando procesos de desarrollo incluyentes y ayudando a prevenir y resolver conflictos. No resulta admisible, por ello, sólo una participación de tipo informativo, sino que se ha de buscar acuerdos y consensos respecto de los problemas que los afectan y es esto lo que viene a definir el tipo de participación que debe ser utilizado en el PLADECO.

El presente documento se desarrolla asumiendo que el enfoque de la participación ciudadana en los planes de ordenamiento territorial se relaciona con ellos de manera compleja y que conocer dicha relación puede contribuir a una mejor ejecución de los planes de ordenamiento territorial a nivel regional. Se busca como objetivo general analizar los procesos de participación ciudadana y ordenamiento del territorio en dos instrumentos de planificación a nivel local, conocer cómo participa la diversidad de actores comunales en el PLADECO y profundizar en los aciertos y dificultades de las propuestas metodológicas participativas usadas respecto de la incorporación de la diversidad cultural a nivel regional. Se busca, además, contribuir con elementos teóricos y metodológicos que puedan ser un aporte a futuros estudios de planes de ordenamiento territorial a nivel regional.

Nuestra investigación parte del análisis específico de dos estudios de planificación: el Plan de Desarrollo Comunal de Pucón, elaborado por el Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de la Frontera, y el Plan de Desarrollo Comunal con Base Territorial, elaborado para la Asociación de Municipios del Valle Central por una consultora privada. La elección del primer estudio se realiza debido a que en los últimos 10 años Pucón ha realizado elaboraciones de PLADECO con organismos externos, asociados a Universidades Regionales (la Universidad de la Frontera) lo que le atribuyen importantes avances en el ordenamiento territorial y participación ciudadana. La elección del segundo estudio, esto es, el Plan de Desarrollo Comunal con Base Territorial de la Asociación de Municipios del Valle (AMVACEN), ejecutado en 2010 por una consultora privada, se realiza por el rol que asume la asociatividad municipal a la hora de planificar el territorio, entendido esto como un espacio que trasciende las fronteras políticas administrativas de la comuna, no existiendo otra experiencia semejante a nivel regional, donde municipios locales se plantean la asociatividad y la territorialidad para planificar temáticas conjuntas en el marco de sus planes de desarrollo comunal.

Para complementar este análisis, se han realizado, igualmente, entrevistas a diversos actores del ámbito político, académico, gubernamental y municipal que se han vinculado a la

incorporación del enfoque de participación ciudadana en los instrumentos de planificación local.

III.- METODOLOGÍA

La presente investigación es, pues, de tipo descriptivo. Como se deduce de nuestra exposición anterior, las técnicas de recolección de datos utilizadas son el análisis de dos estudios (el Plan de Desarrollo Comunal de Pucón ejecutado por La Universidad de la Frontera a través del Instituto de Desarrollo Regional -IDER- el año 2010 y el Plan de Desarrollo Comunal con Base Territorial de la Asociación de Municipios del Valle -AMVACEN- ejecutado en 2010 por una consultora privada) y las entrevistas a los participantes claves. Igualmente, se ha realizado una revisión biográfica de lo que se ha escrito sobre la materia, las perspectivas teóricas y las técnicas utilizadas en la realización de trabajos o estudios similares en el ámbito del ordenamiento territorial y la participación ciudadana.

Para la selección de los entrevistados, se asumieron como criterios definitorios las instituciones que representaban y la incidencia de las mismas en los instrumentos de planificación y participación ciudadana. Así, se consideró un Consejero Regional como representante del ámbito político, un representante académico del Instituto del Medio Ambiente de la Universidad de la Frontera, un representante de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) nacional y, finalmente, un representante de la Asociación de Municipalidades Región de la Araucanía (AMRA), principal organismo regional que apoya con asistencia técnica a los municipios para la elaboración de sus Planes de Desarrollo Comunal.

En la primera etapa del estudio, se recopiló información sobre los dos Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO), así como sobre los antecedentes principales de cada comuna y de las organizaciones comunitarias existentes a nivel local; se realizó un análisis de los documentos finales presentados y se ordenaron en tres temáticas principales, los actores

involucrados, las técnicas participativas usadas y las propuestas de desarrollo presentadas. Esta información se obtuvo de los documentos oficiales de ambos estudios.

En la segunda etapa, se aplicó una entrevista semi-estructurada de carácter abierta, que consideró cinco temáticas: conocimiento previo del enfoque de la participación ciudadana para la planificación local; aciertos y dificultades de la metodología de la participación ciudadana; experiencias de trabajo con la metodología de participación ciudadana; conocimiento de los instrumentos de planificación que existen a nivel local y, finalmente, el conocimiento de los Planes de Desarrollo Comunal. Se buscó conocer la percepción de los actores involucrados respecto de las principales temáticas planteadas.

IV.- RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Las comunas de Lautaro, Perquenco, Victoria y Pucón realizaron la actualización de sus Planes de Desarrollo Comunal, durante los años 2009 y 2010. El PLADECO de Pucón fue licitado por la Municipalidad en el marco del programa de apoyo a la elaboración y actualización de PLADECO y, como hemos indicado, fue confeccionado por el Instituto de Desarrollo Local y Regional (IDER) de la Universidad de la Frontera.

La Asociación de Municipalidades del Valle Central (AMVACEN), que integran las comunas de Victoria, Lautaro y Perquenco y fue constituida el año 2002 con el propósito de promover el desarrollo territorial, en los sectores más deprimidos de las comunas de la AMVACEN, buscaba con ello disponer de una línea del desarrollo territorial que fortaleciera la gestión en infraestructura, medio ambiente y en los ámbitos sociocultural y económico productivo, tendiendo a crear condiciones favorables de desarrollo con criterios de "producción limpia".⁴

⁴[http:// www.amvacen.cl](http://www.amvacen.cl)

Durante el año 2010, la AMVACEN, a través de la Municipalidad de Lautaro, presentó a la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) una propuesta que le permitiera elaborar de manera asociativa un Plan de Desarrollo Comunal con base territorial.

Ambas propuestas fueron licitadas por los municipios y su ejecución dependió de consultorías externas especializadas en este ámbito, si bien, para el despliegue de ambos planes, se constituyeron equipos interdisciplinarios que permitieran el desarrollo de la propuesta metodológica participativa.

Cuadro 1: Resumen de los antecedentes relevantes de las comunas objeto de estudio

Comunas	Población Comunal	Población femenina	Población masculina	Población Urbana (%)	Población Rural (%)	Tasa de pobreza (%)	Población Indígena
Pucón	32.161	48,92	51,08	47,61	52,39	20,3	3.549
Lautaro	35.929	50,24	49,76	66,26	33,74	30,8	8.698
Perquenco	6.959	48,60	51,40	30,62	69,38	32,1	2.438
Victoria	32.843	51,53	48,47	70,64	29,36	31,0	5.457
Total	107.857	49,82	50,24	53,78	46,21	28,5	20.142

Fuente :
Elaboración propia.
<http://sinim.gov.cl> - <http://www.mideplan.cl/casen/index.html>.

(CASEN, 2009)

De acuerdo con las cifras que constan en el Cuadro 1, la comuna con más población es Lautaro, le sigue Victoria, Pucón y Perquenco; esta última presenta los índices de población más bajo de la región. El aumento constante y consecutivo de la población de Lautaro

puede entenderse por la cercanía con la capital regional y el fácil acceso a la misma⁵, así como por el crecimiento del Parque Industrial y Tecnológico de la Araucanía, como bien se indica en el Cuadro 1.

Victoria y Lautaro concentran su población en el sector urbano, llegando en Victoria a representar el 70,64% de la población y al 66,26% en Lautaro. Perquenco y Pucón presentan mayor cantidad de población rural, representando en Perquenco el 69,38% de la población y el 52,39% en Pucón.

Respecto de la población mapuche, no se han encontrado datos más actualizados, por lo que se presentan corresponden al Censo de 2002. Según estos datos, Lautaro es la comuna que presenta la mayor cantidad de población mapuche. Sin embargo, pese a su baja población comunal, en Perquenco el porcentaje de la población mapuche representa casi el 37 por 100 de la población comunal, la más alta de las cuatro comunas que se han analizado.

Respecto de los índices de pobreza, cabe destacar que la Región de la Araucanía es una de las regiones que concentra los mayores índices de pobreza del país con un 27,1% (Casen, 2009, 2011). La evolución de la pobreza por etnia, de acuerdo con la encuesta analizada, no ha variado desde el año 2006, donde el 19.9 por 100 de la población indígena presenta los mayores índices de pobreza, frente a un 14 por 100 de la no indígena. La situación de pobreza de las comunas de La Araucanía se relaciona con la población indígena que poseen. No obstante, en el caso de las comunas consideradas, Pucón, al ser una de las zonas turística más importante del sur de Chile, posee una realidad económica y social que dista mucho del promedio regional. Esta relación entre pobreza y población indígena marca la realidad regional y los planes y programas implementados por el gobierno.

1.- Participación comunitaria comunal

⁵ Información obtenida de la Secretaría Comunal de Planificación de la Municipalidad de Lautaro.

La participación plantea el fortalecimiento de la ciudadanía, así como el reconocimiento de los espacios formales de participación existentes, por lo cual es necesario destacar el nivel de participación asociada a las diversas organizaciones existentes en las comunas. Las organizaciones son importantes para aquellos grupos que tienen una menor oportunidad de influir en las decisiones de políticas públicas, al generar formas de identidad compartida y fomentar la capacidad de emprender una acción colectiva (PNUD, 2000). En este contexto, conocer el tipo de organizaciones contribuye a entender los procesos formales de participación existente a nivel local.

En Chile, la Ley 19.418, sobre Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias, es el instrumento legal que regula la creación, funcionamiento y disolución de las organizaciones sociales de carácter comunitario. A los efectos de esta ley, se entiende por Juntas de Vecinos a las organizaciones comunitarias de carácter territorial representativas de las personas que residen en una misma unidad vecinal y cuyo objeto es promover el desarrollo de la comunidad, defender los intereses y velar por los derechos de los vecinos, además de colaborar con las autoridades del Estado y de las municipalidades. La Organización comunitaria funcional, por su parte, es aquella con personalidad jurídica y sin fines de lucro, que tiene por objeto representar y promover los valores e intereses específicos de la comunidad dentro del territorio de la comuna o agrupación de comunas respectiva. En esta clasificación de organizaciones encontramos las Uniones Comunales, Clubes Deportivos, Centros de Madres, Centros u Organizaciones del Adultos Mayores, Centros de Padres y Apoderados, Juntas de Vecinos y otras organizaciones comunitarias.

Con todo, las Comunidades Indígenas se rigen, además, por la “Ley Indígena” 19.253, que define la Comunidad Indígena como “toda agrupación de personas pertenecientes a una misma etnia indígena y que se encuentren en una o más de las siguientes situaciones: provengan de un mismo tronco familiar; reconozcan una jefatura tradicional; posean o hayan poseído tierras indígenas en común y provengan de un mismo poblado antiguo”. Cabe destacar que en esta clasificación se define también la estructura y funcionamiento de

la comunidad, con un presidente, un secretario y un tesorero, semejante al de las organizaciones comunitarias regidas por la Ley 19.418.

Sin embargo, existen otras formas de organizaciones no necesariamente normadas por leyes formales y estas estructuras organizativas cumplen un rol importante en el interior de las Comunidades Indígenas. Es el caso de las Comunidades Mapuche que, en su organización tradicional, poseen una estructura sociopolítica en torno de su territorio⁶, que va acompañado de autoridades religiosas como el Ngen Pin⁷, Ngizol⁸, Lonko⁹, Machi¹⁰ y Dugunmachife¹¹ y que deben ser considerados¹² a la hora de la elaboración de un PLADECO.

Con objeto de contribuir al conocimiento de este entorno, a continuación se presentan los antecedentes de las organizaciones comunitarias existentes a nivel comunal, si bien sólo se destacan el número de organizaciones, no su funcionamiento.

Cuadro 2: Organizaciones Comunitarias

⁶ La estructura sociopolítica mapuche está conformada por la: **Familia:** unidad fundamental. Ésta era amplia, primando un patrón de patrilocalidad, es decir, donde convivía la mayoría de los descendientes masculinos del jefe de familia, adoptando las mujeres la residencia del esposo. **Lof:** nivel más amplio de integración social que agrupaba a varias familias que compartían consanguinidad y el mismo linaje del líder, denomina lonko. **Rewe:** organización tradicional que reúne a un grupo de varios lof, dirigido por un Futch Lonko. (También la palabra rewe tiene un significado distinto que se aplica en el ámbito religioso, siendo un espacio sagrado donde se realiza el nguillatun). **Ayllarewe:** organización compuesta por nueve rewe, liderado por un kúme Futch Lonko.

⁷ Autoridad máxima del nguillatun, que conoce todos los aspectos del mundo mapuche

⁸ Autoridades de apoyo al Ngen Pin durante el Nguillatun

⁹ Encabeza la organización de un lof (hoy comunidad) y tiene un rol importante en el Nguillatun

¹⁰ Autoridad de la medicina tradicional y conocedora de los secretos del mundo mapuche. En el territorio lafkenche también le corresponde liderar el Nguillatun.

¹¹ Intermediario entre la machi y el pueblo mapuche (interpreta los mensajes de la machi), tanto en el machitun como en el nguillatun.

¹² Antecedentes extraídos de <http://mapuche-trekan.com/lafkenmapu/autoridades-religiosas-tradicionales/>

Comunas	Uniones Comunitarias	Clubes de Recreación	Centros de Educación	Centros de Juventud	Organizaciones de Padres de Familia	Comunidades Indígenas	Otras Organizaciones	Total de Organizaciones
Pucón	7	73	27	26	23	43	32	246
Lautaro	4	47	27	24	27	29	102	218
Perquenco	2	32	26	14	8	7	22	53
Victoria	4	52	1	42	22	27	84	98
Total	17	204	81	106	80	106	240	615

Fuente: Elaboración propia (adaptado de la Cartilla de Información Territorial, Fundación Superación de la Pobreza). <http://www.sinim.gov.cl>, Dirección de Desarrollo Comunitario Municipalidad de Perquenco, Lautaro, Victoria y Pucón.

El modelo de asociacionismo que se ha descrito se convierte en una alternativa para mejorar el bienestar económico de los hogares, al entregar a sus miembros mayores oportunidades para el acceso a recursos, a la vez que fomenta comportamientos cooperativos que fortalecen las decisiones que involucren el bienestar colectivo (Salazar C., Jaime M, 2009). La red local de organizaciones comunitarias existentes permite contar con una comunidad ya organizada que pueda ser parte en el proceso de elaboración del PLADECO. Sin embargo, es necesario buscar estrategias para incorporar a las personas que no participan en las organizaciones tradicionales e incluir la “mirada intercultural”.

A nivel comunal, como se aprecia en el Cuadro 2, existe una extensa red de organizaciones comunitarias, siendo Lautaro la comuna con la mayor cantidad de organizaciones

comunitarias, sumando un total de 478 organizaciones; le siguen Pucón con 477 organizaciones y Victoria con 331 organizaciones. Perquenco, pese a tener un número de habitantes considerablemente menor, posee 164 organizaciones.

A diferencia de las organizaciones constituidas bajo la Ley 19.418, las Comunidades Indígenas constituidas bajo la Ley 19.253 se vinculan con la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y son organizaciones con plena vigencia en los sectores rurales. Respecto del número de comunidades en las comunas de Pucón, Lautaro, Perquenco y Victoria, esta última comuna desde el año 1996 ha recibido un total de 67 nuevas comunidades que, a través del Programa de Compra de Tierras de CONADI¹³, han adquiridos predios en la comuna¹⁴. Estas nuevas comunidades proceden de comunas tales como Collipulli, Lautaro, Puren, Ercilla, Lonquimay, Galvarino, Lumaco, Chol Chol, Traiguen y Vilcún.¹⁵

Las Comunidades Indígenas se localizan en el sector rural de cada comuna. Para estas organizaciones, la tierra “es concebida como un medio de intercomunicación y un espacio para compartir con todas las personas, y se define como el núcleo central de la cultura mapuche, por su forma de conexión con el mundo y su estilo de vida que se precisa hoy como pueblo agricultor” (Citarella, 2000). De ahí que el importante número de comunidades constituidas en Lautaro, Victoria y, en menor medida, en Pucón y Perquenco, requieran el consideraciones particulares a la hora de realizar el proceso de planificación y, específicamente, considerar la estructura sociopolítica del ordenamiento propio de las comunidades mapuche, así como sus diversas autoridades tradicionales.

¹³ CONADI dispone de un subsidio para la adquisición de tierras (artículo 20 letra A de la Ley Indígena 19.253), que se asigna anualmente a través de concurso público y que beneficia a familias, comunidades y parte de las comunidades indígenas que poseen tierra insuficiente.

¹⁴ Las Comunidades que adquieren terrenos llegan a predios que no poseen ningún sistema de urbanización (caminos, pozos, viviendas, electrificación, etc.), lo que genera que, en los primeros años, se traslade la pobreza de una comuna a otra. Las nuevas familias siguen manteniendo el vínculo con sus comunidades de origen y se vinculan con sus nuevas tierras de manera muy precaria, generándose una serie de problemas de índole social, que no suelen ser considerados por los municipios, debido a que la compra de tierras se hace entre privados y CONADI. El municipio se entera así de la llegada de una nueva comunidad a la comuna cuando sus dirigentes acuden a hablar con su alcalde.

¹⁵ Información entregada por la Unidad de Desarrollo Económico Local de Victoria.

De acuerdo con el Convenio 169 de la OIT, es preciso subrayar la necesidad de que la participación y la consulta con los pueblos indígenas se efectúen a través de sus propias instituciones representativas, no determinándose un solo órgano representativo. En este ámbito, las organizaciones formales y tradicionales representativas deben ser aquéllas que hayan sido validadas por las propias comunidades indígenas.

2.- Planes de Desarrollo Comunal

Las cuatro comunas presentan Planes de Desarrollo Comunal actualizados en los últimos cuatro años. Pucón y Victoria poseen PLADECO actualizados en 2009; Lautaro y Perquenco actualizaron sus PLADECO en 2011. Si bien en 2010 Lautaro, Perquenco y Victoria realizaron una planificación territorial para incorporar dentro de sus PLADECO comunales la visión territorial y las líneas asociativas de trabajo, se ha considerado en sus actualizaciones locales de PLADECO una línea territorial asociativa. La AMVACEN, con el estudio analizado, buscó incorporar una línea territorial asociativa que, posteriormente, fuera incorporado en cada uno de sus PLADECO, definiendo las líneas de trabajo compartidas en materia de medio ambiente, desarrollo económico, cultura y educación.

El Plan de Desarrollo Comunal de Pucón se encuentra plenamente vigente y es hoy la guía usada por el municipio para sus planes de inversión. El Plan de Desarrollo Territorial con Base Territorial de la AMVACEN permitió la incorporación de la visión territorial y la asociatividad en los planes comunales de desarrollo de Lautaro, Perquenco y Victoria.

Respecto del proceso participativo desarrollado en ambos estudios, se consideraron para el análisis tres elementos; 1) Los actores involucrados en el proceso de ejecución de los estudios, 2) las técnicas participativas usadas y 3) las propuestas de desarrollo presentadas.

Cuadro 3: Resumen antecedentes metodológicos usados en los estudios.

Comunas	Actores Involucrados	Técnicas participativas	Propuestas de Desarrollo
Pucón	☐ Funcionarios municipales ☐ Dirigentes de organizaciones comunitarias urbanas y rurales ☐ Comunidades Indígenas ☐ Organismos públicos y privados	Talleres participativos con preguntas abiertas. Entrevistas focalizadas a actores e informantes claves del territorio Mesas de trabajo por temáticas	☐ Desarrollo social ☐ Desarrollo económico local, fomento productivo y emprendimiento, ☐ Desarrollo humano territorial ☐ Desarrollo Territorial medioambiente y seguridad comunal, ☐ Desarrollo Cultural y deportivo; ☐ Ruralidad y Multiculturalidad ☐ Mesa de Mujeres, emprendimiento y género; ☐ Asociativismo municipal y servicios públicos; ☐ Riesgo comunal, y Comunidad extranjera residente.
Lautaro Perquenco Victoria	☐ Funcionarios Municipales ☐ Dirigentes de organizaciones comunitarias urbanas y rurales. ☐ Comunidades Indígenas	Talleres participativos con la comunidad y mesas de trabajo con los equipos técnicos municipales	☐ Ordenamiento Territorial e Infraestructura, ☐ Desarrollo Social, ☐ Fortalecimiento Organizacional, Educación y Deporte, ☐ Desarrollo Económico, ☐ Cultura, ☐ Medio Ambiente ☐ Salud.

 Fuente: Elaboración propia

En el desarrollo del proceso participativo realizado por los estudios que analizamos, ambos comenzaron con la previa conformación de un equipo de trabajo municipal, en el caso de la AMVACEN liderado por la Unidad de Desarrollo Económico Local (UDEL) de la Municipalidad de Lautaro y en la Municipalidad de Pucón, por la Secretaria Comunal de Planificación (SECPLAN). En la definición de la estrategia metodológica y los actores considerados en el proceso, participaron los equipos municipales, quienes convocaron a los participantes para ser parte del proceso de diagnóstico y definición de los planes y programas.

A la luz de los dos estudios analizados, el Plan de Desarrollo Comunal de Pucón y el Plan de Desarrollo Comunal con Base Territorial de la AMVACEN, podemos destacar los siguientes elementos de interés:

- a. Los dos estudios representan un avance en el marco de la normativa existente que permiten ordenar espacios comunales que requieren ser mejorados, a la luz de los nuevos compromisos asumidos por Chile (entre ellos, la ratificación del Convenio 169 de la OIT) y en aras a la solución de los problemas de los conflictos de tierras presentes en La Araucanía.
- b. El PLADECO, como instrumento indicativo, no presupone la obligatoriedad legal de ser consultado o considerado, por lo cual se requiere avanzar hacia una mejora legislativa en torno a dicho instrumento y que éste sea vinculante y coordinado con el Plan Regulador y la Estrategia Regional de Desarrollo.
- c. Como instrumento de gestión, no cuenta con los recursos financieros para ser ejecutado en plenitud. De ahí que parte importante del esfuerzo municipal se centre en elaborarlo y

actualizarlo, pero no necesariamente en ejecutarlo y su vida funcional se limite al período de mandato del Alcalde y su corporación actualmente vigente, es decir, cuatro años.

d. Los problemas identificados en los estudios respecto de la incorporación de población indígena guardan relación con la deficiente definición de los actores considerados, ya que sólo se destacan a los dirigentes y representantes de organizaciones comunitarias y Comunidades Mapuche, es decir, son consideradas solo las organizaciones formales, dejando fuera aquellas organizaciones y aquellos representantes que son considerados tradicionales.

e. No se desprenden de los documentos y antecedentes existentes acerca de las comunidades mapuche, algunos aspectos de relevancia como el número de comunidades, la situación del uso del suelo, las actividades tradicionales o las prácticas culturales, entre otras, que permitan conocer la realidad comunal en torno de la población mapuche de cada una de las comunas.

f. No se define una línea específica que considere el aspecto cultural, ya que, si bien se menciona la importancia de considerarlo, no se configuran las líneas de trabajo específicas que permitan visualizar los planes, programas o proyectos para dicha población, o un análisis que permitiera prever situaciones futuras de conflictos por el uso de la tierra. Por ejemplo, el caso de Victoria y Lautaro, que poseen Comunidades en Conflictos de Tierra, o Victoria que, en los últimos quince, años ha crecido en número de comunidades indígenas con los correspondientes problemas que ello implica y que, necesariamente, deben ser considerados en un PLADECO.

3.- Percepción de los Actores Regionales

Se realizaron entrevistas a personas del ámbito político y académico, privado y público. Como se adelantó en su momento, del ámbito político, se entrevistó a un Consejero Regional del Gobierno Regional de la Araucanía (CR); del ámbito académico, a un docente

del Instituto de Medio Ambiente de la Universidad de la Frontera (IMA); del ámbito privado, a la Asociación de Municipalidades de la Región de la Araucanía (AMRA) y del ámbito público, a la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE).

La entrevista consideró cinco temáticas: enfoque de la participación ciudadana para la planificación local; aciertos y dificultades de la metodología de la participación ciudadana; experiencias de trabajo con la metodología de participación ciudadana; conocimiento de los instrumentos de planificación que existen a nivel local y conocimiento de los Planes de Desarrollo Comunal. Para el análisis, se consideraron las dos primeras temáticas y se unificaron las tres últimas bajo el enunciado “participación ciudadana en instrumentos de planificación a nivel local”, considerando la trayectoria y la experiencia de los entrevistados.

A continuación, se presentan algunas reflexiones de los diversos actores que se consideran de especial interés, desde la perspectiva de nuestro análisis.

3.1.- Enfoque de la Participación Ciudadana para la Planificación Local

Uno de los temas principales planteados en torno de la participación ciudadana es que ésta es considerada un derecho de las personas a involucrarse en las decisiones que afectan a sus intereses y que permite poner en relación las demandas de los ciudadanos con las políticas públicas. Los entrevistados consideran que, en el ámbito de planificación local, la participación ciudadana debe cumplir un rol protagónico. Sin embargo, en la práctica esto no ocurre.

Las implicancias y desafíos de la incorporación de la participación ciudadana en los estudios sobre ordenamiento territorial se relacionan con una gestión gubernamental con mayor cercanía a la gente, permitiendo a las personas involucrarse en la gestión y transformarse en un desafío que sea parte del diseño de nuevas políticas del gobierno.

Algunas definiciones son, ciertamente, expresivas al respecto. La participación ciudadana *“implica respeto y encuentro con otros/as, significa apertura a la diferencia y búsqueda de consensos, en un marco de mejoras continuas en la información, la comunicación, la transparencia, la calidad de respuestas a las demandas, la equidad de género y el respeto por la diversidad cultural y territorial”* (IMA) *“El principal desafío es promover y difundir en la propia ciudadanía estos efectos para comprometer más y mejor participación ciudadana”* (SUBDERE).

La participación para la planificación, de acuerdo con Cunill, se manifiesta a lo largo de todo el ciclo de un programa (diagnóstico, elaboración de opciones, programas o proyectos de desarrollo y ejecución), en sus distintas modalidades de carácter consultivo, resolutorio o de participación en la ejecución. Para los entrevistados, la participación en la planificación local es considerada necesaria e imprescindible y, al igual que la autora, plantean que debe ser parte del proceso completo, ya que no sólo es capaz de acoger las demandas ciudadanas y las condiciones en las cuales el proceso se desarrolla, sino también permite dar soluciones concretas a los problemas que afectan a las vidas de los individuos y de las comunidades y colectivos, disminuyendo las tensiones que pueden darse en el interior de un territorio y previniendo posibles conflictos.

3.2.- Aciertos y dificultades de la Metodología de la Participación Ciudadana

En relación con los aciertos y las dificultades de las metodologías de participación ciudadana, algunos de los elementos identificados como más significativos y relevantes son los siguientes:

“Conoce las dimensiones sociales, culturales e históricas del territorio (enfoque holístico e integral), valora los conocimientos ancestrales y tradicionales de los/as actores locales, apoya el empoderamiento de los/as actores y los profesionales tienen una labor de facilitador/a del proceso, debe además incorporar el enfoque de género” (IMA)

Las dificultades que se visualizan en este proceso se encuentran vinculadas, en primer lugar, con la necesidad de adoptar una perspectiva a mediano y largo plazo que no siempre es compatible con los tiempos y los procedimientos administrativos de la institucionalidad pública.

En segundo lugar, otro de los temas que dificulta impulsar procesos de participación ciudadana es el bajo nivel educacional de la población, así como las altas expectativas que surgen en quienes participan y que no pueden ser abordadas por el PLADECO. Algunas de las técnicas participativas usadas no siempre dan respuesta al tipo de población específico de que se trata.

Este hecho resulta especialmente preocupante en el caso de La Araucanía caracterizada por el bajo nivel educacional de la población, principalmente rural y mapuche de la región. La presencia de población mapuche es vista como un problema y un desafío, ya que la mera presencia de población indígena genera efectos en la forma de trabajo y se transforma, finalmente, en un desafío, buscando las estrategias adecuadas para incorporarla, es decir, se reconocen falencias y carencias a la hora del uso de la participación ciudadana.

En tercer lugar, los entrevistados coinciden en la importancia de considerar a los distintos actores a la hora de desarrollar cualquier tipo de iniciativa, si bien, a su vez, mencionan que el PLADECO no valora la participación desde una mirada intercultural. Pese a todo, como dijimos, el Convenio 169 de la OIT se transforma en una oportunidad para la planificación, ya que la simple existencia de la normativa obliga buscar estrategias y generar las condiciones necesarias para incorporar la visión indígena.

Por último, se destaca la necesidad de establecer criterios de mayor profundidad en esta materia, para que la incorporación de esta perspectiva implique planes, programas y proyectos específicos que sean acordes a las necesidades de las comunidades. En este

sentido, los expertos consultados insisten en que la participación ciudadana sea considerada en el ciclo completo del proyecto, incluida el seguimiento y su evaluación final.

3.3.- Participación ciudadana en instrumentos de planificación a nivel local

Los aciertos en el uso de instrumentos de planificación a nivel local, respecto de la incorporación de la participación ciudadana, se traducen en que se minimizan los errores en las inversiones futuras, muchas de las cuales han sido realizadas sin la legitimidad necesaria. Sin embargo, la dificultad es que se requiere un equipo multidisciplinario que no siempre está presente.

Entre los elementos que deben mejorarse se plantea, como necesidad, *“conocer las dimensiones sociales y culturales de las organizaciones y sus territorios, la necesidad del reconocimiento de la diversidad de los/as actores locales, reconocer y validar las potencialidades de los/as actores, sus fortalezas y debilidades, articular las acciones con las municipalidades, planificación a largo plazo de las acciones a desarrollar” (IMA).*

Respecto al PLADECO y si éste explicita las metodologías de incorporación de la participación, los entrevistados en su conjunto coinciden en que no se plantean en los documentos finales y, si se hace, *“solo se considera en su etapa de formulación, pero no en el seguimiento y monitoreo del Plan” (SUBDERE).*

Respecto al tipo de actor y cómo son incorporados en el PLADECO, plantean los entrevistados que *“las organizaciones sociales casi siempre son incorporadas a través de talleres” (CR)* y, a su vez, los actores que son considerados *“dependen de la capacidad técnica y financiera de los municipios; en un principio se incorporaban representantes de diversas organizaciones; en la actualidad se ha incorporado un enfoque territorial, distribuyendo la comuna en aquellos sectores más relevantes y, en otros casos, se considera la representación de ciertos grupos prioritarios como jóvenes, adulto mayor y*

población indígena” (IMA). Asimismo, son incorporados los actores del ámbito “público, privado y social, y son convocados a través de distintos medios” (AMRA).

Cunill, a quien ya hemos citado en varias ocasiones a lo largo de este estudio, planteaba la necesidad que la participación sea incorporada en el ciclo completo del proyecto, pero, en el caso del PLADECO, es considerada en el proceso, ciertamente, pero el instrumento como tal no involucra una ejecución de los temas planteados y definidos, es decir, queda como un instrumento indicativo y no se involucra a la comunidad en el seguimiento del mismo.

Por último, todos los expertos consultados coinciden en reconocer la necesidad de avanzar en la incorporación del Convenio 169 de la OIT, a la hora de aplicar diversos instrumentos de planificación, especialmente el PLADECO, el Plan Regular y los instrumentos de carácter sectorial.

V.- CONCLUSIONES

A la vista de lo que se ha expuesto, cabe concluir que, cuando las actividades de consulta se llevan a cabo principalmente para dar cumplimiento a las reglas y exigencias establecidas, en el caso de los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO), dicho proceso puede transformarse sólo en un conjunto de reuniones públicas que involucra sólo el diagnóstico y la elaboración de propuestas futuras para el plan. La ejecución y el seguimiento del mismo quedan relegados al documento escrito, perdiéndose con ello la posibilidad de profundizar en el fortalecimiento de la ciudadanía en todos sus ámbitos y, más aún, construir espacios de participación y de diálogo ciudadano desde una mirada intercultural.

En cualquier caso, no cabe olvidar que una de las dificultades que se han detectado para desarrollar Planes de Desarrollo Comunal verdaderamente efectivos lo constituye su limitado alcance futuro y la baja participación ciudadana en el desarrollo del proceso, que

de ser incluida adecuadamente, podría evitar el surgimiento de conflictos y contribuir, por el contrario, a generar relaciones interculturales.

Asimismo, uno de los elementos importantes del proceso de participación ciudadana es determinar quiénes son los actores afectados, involucrados o representativos, determinando con anterioridad los temas o cuestiones que revisten prioridad en las consultas. Las reuniones, talleres y encuentros no se agotan sólo con la presentación y la definición de problemas, sino también precisan abordar cómo dichos problemas y necesidades son posteriormente tratados, considerando la mirada de los diversos actores locales.

Los Planes de Desarrollo y, en general, los instrumentos de Ordenamiento Territorial que se desarrollen en espacios donde exista población indígena deben considerar la mirada intercultural y la construcción del proceso participativo no sólo con los dirigentes formales de las comunidades, sino también con sus autoridades tradicionales, sin olvidar el contexto histórico y cultural del territorio y dando respuesta a sus demandas y necesidades o, al menos, que dichas propuestas queden plasmadas en programas y proyectos específicos en el PLADECO.

Las estrategias participativas incorporadas en los dos estudios analizados, si bien son un avance y cumplen las normativas establecidas para la ejecución de los PLADECO, poseen deficiencias factibles de ser mejoradas. Así, por ejemplo, en el caso del estudio desarrollado en la AMVACEN no se incorporó una mesa de trabajo específica con comunidades indígenas, donde se pudieran desarrollar temáticas que abordasen los problemas de tierra presentes en Victoria y Lautaro. Por otro lado, en ambos PLADECO no se definieron líneas específicas de trabajo en el ámbito intercultural, que permitieran prevenir situaciones de conflicto por la tierra, proyectos industriales, uso del suelo, etc. Todo ello es reconocido por los entrevistados quienes plantean no sólo la necesidad de mejorar el proceso de participación ciudadana, sino también incorporar la perspectiva de género y de interculturalidad e, igualmente, ampliar el proceso de participación desde el

diagnóstico y la elaboración de planes y programas a la ejecución del PLADECO, de modo que se logre con ello un control social efectivo.

Los expertos consultados coinciden en que la participación ciudadana permite sintonizar las demandas ciudadanas con las políticas públicas, así como que ha sido parte de la política gubernamental y se encuentra dentro de las obligaciones del municipio, acentuar el uso del enfoque de participación ciudadana que redunde en el desarrollo de las propias comunidades.

Las implicancias de la incorporación de la participación guardan relación con una gestión con mayor cercanía, permitiendo el encuentro entre personas diferentes y el respeto por la diversidad cultural y territorial, fortaleciendo la democracia deliberativa. En este contexto, se destacan, como desafíos, que las prácticas participativas se articulen horizontalmente, que formen parte del diseño de nuevas políticas, con la dimensión institucional como derecho, y que promover y difundir en la propia ciudadanía esta práctica se convierta en un referente de la gestión pública que redunde en la propia mejora de la participación ciudadana.

Para finalizar, debemos decir que solo se puede lograr un desarrollo armónico, plasmado en el Plan de Desarrollo Comunal, si las distintas visiones de los actores del territorio son consideradas, se afronta de manera adecuada y respetuosa la participación ciudadana y ésta se traduce no sólo en la asistencia, mayor o menor, de vecinos a reuniones o en la simple validación de líneas previamente acordadas, sino en la formulación de propuestas concretas que queden expresadas en los planes y programas específicos del PLADECO.

Es éste el reto que se ha de afrontar desde las instituciones públicas de Chile para los próximos años y al que se han de dedicar los mayores esfuerzos. La participación de la ciudadanía y la incorporación de la perspectiva intercultural no es solo una obligación para el dirigente actual. Es, sobre todo, un desafío para la sociedad en su conjunto.

VI.- BIBLIOGRAFÍA

Autores

- **Artículo de revista: Andrade, Angela (1994).** “*La zonificación ecológica como base para el estudio integral del paisaje y la planificación del uso de las tierras*”. Rev. SIG-PAFC Año 1. No. 2. IGAC, Bogotá. Colombia.
- **Libro: Ansión, Juan (2007).** “La interculturalidad y los desafíos de una nueva forma de ciudadanía”, en ANSION, Juan y TUBINO, Fidel (Ed.), *Educación en ciudadanía intercultural*, UFRO, Fondo Editorial PUCP.
- **Artículo de revista: Bartolomé, Miguel (2010).** “*Interculturalidad y territorialidades confrontadas en América Latina*”. RUNA XXXI, (1), pp 9-29, 2010 FFyL - UBA - ISSN 0325-1217
- **Capítulo de libro colectivo: Citarella, Luca compilador, (2000)** “*Medicinas y Culturas en la Araucanía*”, Ed. Sudamericana, Santiago.
- **Libro: Gómez Orea, D. (1994):** “*Ordenación del Territorio: Una aproximación desde el Medio Físico*”. Madrid, Instituto Tecnológico Geominero de España y Ed. Agrícola Española.
- **Libro: Gómez – Orea, D. (2001):** “*Ordenación Territorial*”. Madrid, España. Ediciones Mundi-Prensa/Editorial Agrícola Española. 704 p.
- **Libro: Galiana, L.; Vinuesa, J. (Coords.) (2010):** “*Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*”, Madrid, Síntesis.
- **Libro: Nuria Cunill, (1991).** “*Participación Ciudadana, Dilemas y Perspectivas para la Democratización de los Estados Latinoamericanos*”, Caracas, CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991, 262 Págs.
- **Libro: Palma, Diego.** “*La participación y la construcción de ciudadanía. U.ARCIS, Departamento de Investigación*”, Universidad de Arte y Ciencias Sociales, Santiago de Chile, Chile. 199?. p. 48. Disponible en la World Wide Web: <http://168.96.200.17/ar/libros/chile/arcis/palma.rtf>
- **Capítulo de libro colectivo: Sabatini, Francisco (1998),** “Participación y Localidad: Problemas, Conflictos y Negociación” en Correa, Enrique; Noé,

Marcela, Eds. *“Nociones de una Ciudadanía que Crece”*, Santiago Chile: FLACSO – Chile, 1998. 382 pág. Serie libros FLACSO.

- **Capítulo de libro colectivo: Sartori, G. (1989)** “Teoría de la democracia”, Tomo I, Alianza Universidad, Madrid, España, en Mujica Barrientos, Pedro, *“La Participación Ciudadana en relación con la Gestión Pública”*, Santiago, Chile, 2005, P.3
- **Artículo de revista: Salazar, C. y Jaime M. (2009).** *“Participación en organizaciones sociales en Chile. ¿Una alternativa para mejorar el bienestar económico de los hogares?”*, Estudios de Economía, vol. 36, n° 2, pp. 191-215.
- **Zúñiga, Madeleine y Ansión, Juan, (1997).** *Interculturalidad y Educación en el Perú*. Cap. I , pp. 9 – 20, Foro Educativo, Lima, 1997.

Leyes y Normativas

- Constitución Política de la República de Chile
- Consejo de Europa (1983): *Carta Europea de Ordenación del Territorio*.
- Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695, Chile.
- Ley 19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, Chile.
- Ley Indígena 19.253, Chile.
- Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana, Chile.
- Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (UNESCO, 2005).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) 1989. Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en América Indígena, N° 3 – 4, 19 pág.

Otros Documentos

- Censo 2002: “Estadísticas Sociales de los Pueblos Indígenas en Chile” INE, MIDEPLAN/BID.

- MIDEPLAN, (2005). “Participación ciudadana, planificación y gestión territorial: Análisis teórico conceptual, revisión de experiencias y propuestas de participación para instrumentos específicos”. Documento de trabajo, Stgo.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2000). Asociatividad y capital social. *Desarrollo Humano en Chile*, pp. 107-172.
- Manual de Elaboración del Plan de Desarrollo Comunal, PLADECO. (Documento SUBDERE - CEPAL, junio 2009).
- Cartillas de información territorial: Región de la Araucanía. La Fundación Superación de la Pobreza. En <http://www.fundacionpobreza.cl/info-pobreza.php>
- Plan de Desarrollo Comunal, Pucón 2009. www.municipalidadpucon.cl
- Plan de Desarrollo Comunal con Base Territorial, AMVACEN 2009-2011
- Plan de Desarrollo Comunal Lautaro 2011-2013
- Relaciones con la Comunidad y Otros Actores Sociales. Manual de prácticas recomendadas para las empresas que hacen negocios en mercados emergentes. Corporación Financiera Internacional. 2007. <http://www.ifc.org/enviro>
- El índice de desarrollo humano en la población mapuche de la Región de la Araucanía: una aproximación a la equidad interétnica e intraétnica. PNUD; Universidad de la Frontera. Chile. Instituto del Desarrollo Local y Regional; MIDEPLAN. Chile. Editor PNUD Santiago, Chile : PNUD, 2003. 49 p.
- Informe Sobre Desarrollo Humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy. Publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Ediciones Mundi-Prensa 2004
- Análisis del texto Enfoques Participativos del Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo. Perez de Armiño, Karlos. Bilbao: Hegoa; Icaria, 2000

Páginas web

- <http://www.sinim.gov.cl>
- <http://www.mideplan.cl/casen/index.html>. (Casen 2009)
- <http://www.perquenco.cl>
- <http://mapuche-trekan.com/lafkenmapu/autoridades-religosas-tradicionales/>