

# ¿Participación ciudadana en Temuco? El caso de la Planificación de Desarrollo Comunal (2002-2012)

¿Citizen participation in Temuco? The case of Community Development Plan (2002-2012)

LIC. PAULA FLOODY FLORES. CFT Teodoro Wickel, Universidad de La Frontera, Temuco, Chile.  
[paula.floody@ufrontera.cl](mailto:paula.floody@ufrontera.cl)

DR(C) PATRICIO PADILLA NAVARRO. Instituto de Desarrollo Local y Regional, Universidad de La Frontera, Temuco, Chile. [patricio.padilla@ufrontera.cl](mailto:patricio.padilla@ufrontera.cl)

Recibido el 1 de abril de 2015

Aceptado el 18 de agosto de 2015

## RESUMEN

En el presente artículo se analizará la evolución de los espacios de participación ciudadana generados en el marco del Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO). La participación ciudadana ha pasado a ser parte sustancial del discurso político de nuestro país sobre todo en los últimos años, con la crisis de la representatividad y la modernización del Estado. Esta participación puede ser analizada mediante dos enfoques: desde la racionalidad instrumental como una forma de hacer eficiente y eficaz la acción del Estado y desde la racionalidad democrática, como un medio para fortalecer la democratización de la sociedad mediante el reparto y traspaso de poder. Por su parte la planificación es un intento por controlar las variables de futuro en un territorio y para una comunidad, donde el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) es el principal instrumento participativo de planificación

y gestión que dispone la organización municipal en Chile.

**Palabras clave:** Participación ciudadana, planificación y desarrollo local, democracia.

#### ABSTRACT

This paper will analyze the evolution of spaces for citizen participation emerging as a result of the PLADECO, in Spanish, (Commune Development Planning). The citizen participation has become an essential element of the political discourse in Chile, particularly last years, as a result of the crisis in political representation and the modernization of the State. This performance can be analyzed by two approaches: instrumental rationality as mean for making the State actions effective and efficient, and democratic rationality, as mean for strengthening the democratization process of society through power distribution and transfer. From this perspective, planning is an attempt to control the variables related to the future of a territory and a community, hence the PLADECO (Commune Development Planning) appears as the main instrument for citizen participation in planning and management that the municipal organization offers in Chile.

**Key Words:** Citizen participation, planning and local development, democracy.

## Introducción

La participación ciudadana ha formado parte importante del discurso político en América Latina y en nuestro país, especialmente en los últimos veinte años. Esto se debe, en parte, a la crisis de representatividad por la que atraviesan las tradicionales formas de participación (partido político y votación), lo que para algunos autores se traduce en un requerimiento por abrir la esfera pública a nuevas formas de gobierno y representación, como respuesta a la democracia directa y sus mecanismos (Font, 2004) (Cunill, 2006).

La participación ciudadana se ha analizado tradicionalmente desde dos enfoques: en primer lugar bajo la lógica de la racionalidad instrumental, que comprende a la participación ciudadana como un medio para hacer más eficaz y eficiente la acción del Estado. En segundo lugar como un proceso de democratización social y de reparto de poder (Fuenmayor, 2007), donde se extiende la toma de decisiones a más actores. Diversos autores (Delamaza, 2010), (Raczynski y Serrano, 1998) (Cunill, 1991) han analizado si diversas instancias de participación ciudadana promoverían procesos democráticos o se enfocarían a una racionalidad instrumental, aumentando su eficiencia y eficacia pero con menos capacidad de enrolar a otros actores sociales. En un escenario donde buena parte de la investigación sobre participación ciudadana en Chile ha abordado canales formales e informales de participación, pero teniendo en común que participación debiera mejorar la calidad del gobierno, entendiendo ésta como ejercicio del poder y gobernanza efectiva (Morales y Molinet, 2004)

La lógica de participación ciudadana de racionalidad instrumental, correspondería a direccionamientos de la política, donde serían las instituciones políticas las encargadas de ofrecer espacios de participación, ligados a su sello y voluntad, proceso que acarrearía distintas problemáticas: i) captura de espacios públicos de grupos más organizados por sobre los menos organizados, traduciéndose en falta de representatividad de estos métodos de participación. ii) Falta de información sobre algunas temáticas. iii) Elevado gasto para el municipio o la institución pública, para incorporar de buena forma a la ciudadanía en la toma de decisiones. En este contexto, en el ámbito comunal el Estado chileno ha incluido la participación ciudadana de forma legal, expresado en instancias como el concejo económico y social, presupuestos participativos y uno de los más extendidos: el Plan de Desarrollo Comunal (en adelante PLADECO). El PLADECO es el principal instrumento de planificación de una comuna, cuya misión es orientar acciones y decisiones del municipio y el gasto público.

En el presente artículo, se exponen los principales resultados de una investigación sobre la evolución de los espacios de participación ciudadana en los últimos 10 años en la Planificación de Desarrollo Comunal de Temuco, considerando los alcances de su tipo de participación ciudadana, la forma en que se han configurado estos espacios, las metodologías utilizadas y los sujetos seleccionados para la participación.

## **Democracia, ciudadanía, sociedad civil, ciudadanía deliberativa y participación ciudadana**

La unidad básica de gobiernos democráticos es el ciudadano, dado que su poder emana de la ciudadanía. El ciudadano se levanta sobre un principio de igualdad básica, que considera al individuo como miembro pleno de una colectividad, expresado mediante el reconocimiento de una serie de derechos fundamentales (Mujica, 2005). La sociedad civil, se entiende como la esfera que no se encuentra ni en el Estado ni en el mercado, careciendo del poder coercitivo del Estado o del poder económico de los agentes de mercado, su poder reside en las redes de ciudadanos. Sin embargo, desde la ciudadanía se busca posicionar demandas y posturas hacia el Estado y el mercado, que en ocasiones refieren al consumo de bienes y servicios más que a aspectos ligados a la democracia y participación colectiva en espacios públicos. En este ámbito, Habermas (1998) plantea que la democracia no debe restringirse a la definición de normas acordadas de cooperación entre los individuos, sino que además debe descubrir y generar mecanismos que faciliten a los ciudadanos conocer y expresar su adhesión reflexiva. Es decir, asume una responsabilidad cívica que involucra al Estado desde sus políticas públicas y a la ciudadanía en cuanto a poseedor de derechos y deberes. A partir de esto se puede identificar como concepto clave la ciudadanía deliberativa, la que supone tanto el interés de la gente como sus posibilidades reales para intervenir e influir en la toma de decisiones que afectan al conjunto de la sociedad (Mujica, 2005). La ciudadanía deliberativa se conforma en la medida de que las personas puedan influir en la conducción de la sociedad. Justamente a partir de esa premisa, emerge la discusión sobre qué es y qué no es participación ciudadana. La participación es uno de los componentes básicos de la democracia, pues la define como tal. En los últimos años el mecanismo de representación no se concibe como una verdadera participación, lo que se expresa en la necesidad de que la democracia representativa vaya de la mano con la democracia participativa. Donde la participación por sí misma, no sería suficiente para sostener la democracia, ya que se requerirían instituciones políticas como partidos políticos, poderes del Estado y finalmente el propio Estado (Mujica, 2005).

La participación ciudadana podría presentarse como la alternativa de superación del déficit de ciudadanía, expresándose no solo como un valor en sí misma, sino además como una forma de contribuir al fortalecimiento de la democracia al controlar y limitar el poder del Estado. Al mismo tiempo estimula el compromiso de los ciudadanos en el procesamiento y solución de demandas sociales, contribuye a desarrollar una cultura democrática de tolerancia y produce nuevos canales para articular intereses y mejorar los flujos de comunicación.

## Participación ciudadana

El concepto de participación ciudadana es polisémico. Está sujeto a múltiples interpretaciones donde influye el poder, ideologías, posición dentro de las estructuras administrativas y organizativas, etc. El uso del concepto es variado y su intensidad pierde contenido en la medida que la participación sea entendida más como instrumento para legitimar el poder. Es decir, para conseguir determinados fines de un grupo reducido de la sociedad, o puede adquirir profundidad si se considera como un proceso, donde la participación se entiende como un objetivo en sí mismo y no como un instrumento (Alguacil, 2006).

Como se señaló anteriormente, la participación ciudadana ha sido entendida desde la lógica de la racionalidad instrumental, enfocada a alcanzar determinados fines, o como una forma de democratización a través del reparto y transferencia de poder. Fadda plantea que la participación se encuentra en todo ámbito donde hay una relación de poder que implique su redistribución (1990), mientras que Cunill señala que la participación ciudadana poseería dos dimensiones: una política, relacionada con la socialización de la política-poder y otra social, ligada a la práctica de la participación, donde se busca ampliar el espacio público hacia la sociedad civil. En este segundo tipo de participación, opera una racionalidad social donde la participación ciudadana constituye un proceso y objetivo en sí mismo (Cunil, 1991)

Según los estudios de Hain (citado por Fuenmayor, 2007) existen dos enfoques sobre la participación ciudadana: el liberal y el radical. El liberal se centraría principalmente en la reformulación de la democracia representativa, apoyándose de las relaciones capitalistas para su análisis. El objetivo central de este enfoque es mejorar la calidad de la democracia, evitando los obstáculos burocráticos que inciden en la participación, disminuir el hermetismo gubernamental y ampliar en nivel de información a la ciudadanía para que pueda expresar sus demandas y preferencias, antes de la toma de decisiones por las autoridades. El enfoque radical busca un cambio sustancial en términos de la democracia, buscando remplazar la democracia representativa por la democracia participativa. El primero se encontraría ligado a la racionalidad instrumental y el segundo a la democratización.

Para el presente análisis se consideró la tipología de participación ciudadana, elaborada por Raczynski y Serrano (1998), donde se planteó un esquema analítico fundamentado en dos ejes: el eje vertical, responde a *¿para qué sirvió o que reportó la participación social al que participó?*, encontrándose por un lado la acumulación de capital social y por el otro la satisfacción de necesidades básicas. Mientras que el eje horizontal responde a la pregunta *¿en qué consistió o de qué se trató la participación?* en relación con la influencia que los destinatarios tienen sobre lo que el programa hizo y cómo lo hizo. La combinación de los ejes permitió identificar cuatro tipos de participación, no excluyentes entre sí:

Tabla 1: tipos de participación ciudadana

Participación como habilitación social y empoderamiento	Participación gestionaría	Participación instrumental	Participación consultiva
- Participación en toma de decisiones - Acumulación de capital social y empoderamiento	- Participa en toma de decisiones - Satisfacción de necesidades básicas	- Utiliza la oferta - Satisfacción de necesidades básicas	- Utiliza la oferta - Acumulación de capital social
- La comunidad realiza propuestas al Estado, influye en la toma de decisiones e incrementa su capacidad de negociación y dialogo con el Estado o sus representantes	- La comunidad o los beneficiarios son quienes gestionan los programas para dar respuesta a demandas sectoriales o locales, principalmente	- El Estado presenta propuestas ya definidas en base a las que la ciudadanía selecciona preferencias	- Cuenta con una interacción activa entre las autoridades y la ciudadanía. Abre espacios de consultas para que la ciudadanía de cuenta de las principales necesidades e intereses.

Fuente: elaboración propia

Los dos primeros tipos de participación están íntimamente ligados al fortalecimiento de la democratización de la ciudadanía, mientras los dos últimos se encuentran ligados a la búsqueda de eficacia y eficiencia estatal, pudiendo identificarse esta última con la racionalidad instrumental.

De igual forma, en el caso de los sujetos de la participación, se pueden identificar cuatro tipos a) Personas individuales que pueden o no compartir alguna característica, se acercan y participan en el programa de manera individual. b) Personas individuales que se asocian a propósito del programa. c) Líderes o dirigentes de organizaciones tengan o no personalidad jurídica y d) Líderes y base social de las organizaciones (Raczynski y Serrano, 1998). La importancia en esta clasificación, reside en que ocasionalmente la participación ciudadana, se realiza mediante representantes ligados a organizaciones de base, juntas de vecinos, comités, etc., pudiendo encontrarse falencias en la representatividad de estas instancias.

Estos sujetos pueden vincularse al proyecto desde dos perspectivas: como copartícipes o como usuarios. Como copartícipes los ciudadanos disponen de decisión frente a temáticas determinadas, mientras que los usuarios son sujetos que demandan servicios públicos, donde sería el Estado el encargado de resolver estas demandas (Mujica, 2005). La coparticipación se puede identificar con la democratización, mientras los usuarios responden a un enfoque instrumental. Lo que diferencia a ambas refiere a las metodologías implementadas por la administración pública. Es decir, las instituciones decidirían qué tipos de participación se realizarían en cada caso.

## **Planificación de desarrollo comunal**

La planificación es un intento por controlar las variables de futuro en un territorio y para una comunidad. La planificación no solo busca controlarlas sino alcanzar una meta como es el desarrollo social, cultural y económico de un territorio. El Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) es el principal instrumento de planificación y gestión que disponen las Municipalidades en Chile. Su objetivo es contribuir a una administración eficiente de la comuna y su desarrollo económico social y cultural. El PLADECO, de acuerdo al artículo 7 de la ley 18.69 debe considerar la participación ciudadana.

Considerando su propia metodología estándar, un PLADECO dispone de tres ciclos: elaboración, negociación y gestión. El ciclo de elaboración posee tres productos: el mapa de la comuna, la matriz PLADECO y las fichas. Para la elaboración de estos productos se deben llevar a cabo tres fases: propuesta municipal, propuesta de la comunidad y toma de decisiones. En el ciclo de negociación se dialoga con el Gobierno Regional, para garantizar los fondos que se utilizarán en los siguientes cuatro años de gestión. Posteriormente se presenta la propuesta al Concejo Municipal para la aprobación del PLADECO y si se aprueba se da a conocer a la comunidad. Finalmente, en el ciclo de gestión se evalúa el proceso tras la aprobación del PLADECO, trabajando en los proyectos, estudios o programas indicados. En esta etapa también se contemplan revisiones de las etapas anteriores.

La lógica de la participación ciudadana desde el Estado busca conseguir hacer más eficientes los servicios públicos y fortalecer la democracia por medio de una gestión pública participativa. A pesar de los esfuerzos realizados en esta materia y de los resultados positivos que distinguen investigadores y organismos gubernamentales (Delamaza, 2004; Huerta, 2000), el caso específico del PLADECO ha recibido numerosas críticas respecto a sus reales potencialidades como mecanismo de participación y su injerencia en las decisiones públicas, reflejada en una la participación de composición limitada, restringida y dirigida para el caso de las Planificaciones de Desarrollo Comunal. Cada una de estas hipótesis y críticas, se han agrupado en cinco grandes tesis: a) Participación no regulada, b) inexistencia de procesos de monitoreo, evaluación e impugnación, c) participación como consulta ciudadana, d) direccionamiento de la participación y e) participación como diagnóstico.

## **Materiales y métodos**

Esta investigación fue de carácter cualitativa, dado que se analizó un fenómeno en profundidad como son los espacios de participación ciudadana al interior de los PLADECO, caracterizando la evolución que han tenido los distintos componentes de estos espacios. El alcance temporal es longitudinal ya que analizó un proceso de cambio y continuidad, generado en un periodo retrospectivo de 10 años, 2001 a 2011, periodo en el que fueron construidos los tres planes de

desarrollo comunal. Esta investigación fue no experimental, de profundidad descriptiva, su naturaleza fue empírica con apoyo documental. La fuente principal de información fue la entrevista semi-estructurada, apoyada de fuentes secundarias (los PLADECOS en su modalidad de informe final). La amplitud de esta investigación fue micro-sociológica ya se trata de un fenómeno comunal. El objeto de estudio fue la participación ciudadana y la unidad de análisis fueron mecanismos y espacios de participación ciudadana.

Los sujetos de estudio fueron actores relevantes involucrados en la formulación e implementación de los últimos tres PLADECOS en la comuna de Temuco. Principalmente los actores relacionados a los espacios de participación ciudadana. La selección de los sujetos se realizó mediante los siguientes criterios de inclusión: 1) ser gestores del PLADECOS: miembros de consultoras y universidades encargadas de la elaboración del plan. 2) Ser parte de las instancias de participación ciudadana. 3) Haber participado en a lo menos uno de los PLADECOS seleccionados:

- PLADECOS 2002 - 2005
- PLADECOS 2006 - 2010
- PLADECOS 2012 - 2017

Las técnicas de análisis de datos fueron el análisis de contenido (para el caso de las entrevistas) y el análisis de información secundaria (PLADECOS informe final y otros documentos relacionados). Para asegurar la confiabilidad y validez de los resultados, fueron sometidos a un proceso de juicio de experto, específicamente en expertos sobre participación ciudadana y política.

Cabe destacar que Temuco no posee condiciones diferenciadas que le otorguen una mayor importancia que otras comunas para la realización del presente estudio. Sin embargo, Temuco es capital de la región que actualmente posee los indicadores de pobreza más altos del país. En este contexto, la pertinencia de estudiar La Araucanía refiere a un elemento territorial que permitiría comprender procesos de desarrollo que pudiese extenderse a toda la región, considerando los niveles de interconexión entre Temuco y las demás comunas de la región.

## **Resultados y discusión**

El análisis de información utilizó 10 entrevistas en total: dos a gestores del PLADECOS 2002-2005, tres entrevistas a gestores del PLADECOS 2006-2010 y cinco para el PLADECOS 2012-2017. También se incorporaron informes finales de los PLADECOS.

### **Caracterización de los planes de desarrollo comunal analizados**



PLADECO 2002-2005: la participación ciudadana al interior de este PLADECO no tuvo una organización, coordinación y dirección del proceso, sino que se incorporó la participación ciudadana de dos programas municipales. El primero de ellos fue el “plan regulador” y el segundo “municipio en el barrio”, programas que más tarde se transformaron en lo que conocemos como PLADECO. Estos procesos de participación ciudadana tenían una diferencia de dos y tres meses respectivamente, entre su realización y la realización del PLADECO. La participación ciudadana se trabajó exclusivamente en el ciclo de elaboración, tomando la información disponible de las distintas metodologías para la construcción de un diagnóstico comunal, donde las metodologías para abordar la participación ciudadana fueron encuestas, asambleas y talleres.

PLADECO 2006-2010: en este PLADECO, es primera vez que se trabajó la participación ciudadana coordinada de manera directa mediante el mismo PLADECO a través de la Secretaria Comunal de Planificación. Para trabajar la participación ciudadana se dividió la comuna en macrosectores, donde se realizaron talleres por sector con líderes y distintas organizaciones sociales, los que tuvieron una baja asistencia considerando las propias evaluaciones del instrumento.

PLADECO 2012-2017: en este caso, el PLADECO por primera vez es realizado por una institución externa a la municipalidad. El encargado de su facilitación fue el Instituto de Desarrollo Local y Regional (IDER) de la Universidad de la Frontera, donde la participación ciudadana se trabajó en el ciclo de elaboración, mediante las siguientes formas de participación ciudadana: encuesta online, encuesta puerta a puerta, talleres por sector y talleres macro-sector.

Tabla 2: Síntesis participación PLADECO Temuco

	PLADECO 2002 - 2005				PLADECO 2006 - 2010	PLADECO 2012 - 2017			
<b>Metodologías de participación</b>	Talleres Municipio del Barrio	Talleres Plan Regulador	Asambleas Municipio del Barrio	Encuestas Plan Regulador	Talleres por sector	Encuesta puerta a puerta	Encuesta online	Taller macro sector	Talleres por sector
<b>Sujetos de la participación</b>	-Personas individuales -Dirigentes y organizaciones sociales	-Personas individuales -Dirigentes y organizaciones sociales	-Personas individuales -Dirigentes y organizaciones sociales	-Personas individuales	-Dirigentes y organizaciones sociales	-Personas individuales	-Personas individuales	-Dirigentes y organizaciones sociales	-Dirigentes y organizaciones sociales
<b>Tipo de participación</b>	Consultiva	Consultiva	Consultiva	Instrumental	Consultiva	Instrumental	Consultiva Instrumental	Consultiva	Consultiva
<b>Obstáculos para la participación</b>	- Tiempo - Presupuesto				- Tiempo - Presupuesto - Débil sociedad civil - Baja asistencia	- Tiempo - Presupuesto - Débil sociedad civil - Baja asistencia a talleres por sector			
<b>Ciclos en que tuvo lugar la participación</b>	- Diagnóstico de la comuna y el sector - Eficiencia de la gestión municipal				- Diagnóstico de la comuna y el sector - Eficiencia de la gestión municipal	- Diagnóstico de la comuna y el sector - Eficiencia de la gestión municipal			
<b>Enfoque de la participación</b>	- Racionalidad instrumental				- Racionalidad instrumental	- Racionalidad instrumental			

Fuente: elaboración propia

El primer PLADECO no tuvo procesos de participación ciudadana coordinada. El segundo, la participación se centró en talleres con dirigentes vecinales, siendo una participación ciudadana más bien restringida, basada en las mismas características del sistema democrático representativo. En el caso del 2012-2017, se encuentra con ricas y diversas metodologías de participación ciudadana, pero que siguen respondiendo a la consulta ciudadana, con tipos de participación que fluctúan entre la instrumental y la consultiva (Raczynski y Serrano, 1998), mejorando su cobertura con el objeto de otorgar mayor representatividad y legitimidad a los resultados de la acción municipal (Mujica, 2005) (Arntz y Soto, 2009). Los objetivos de la participación ciudadana siguen siendo los mismos en estos últimos 10 años, tratándose de la creación de un diagnóstico comunal, local y de contrastar la información que posee el municipio sobre la comuna. Los principales obstáculos que se identificaron en estos tres PLADECO corresponden al tiempo y el presupuesto destinado a su realización, además de una pérdida de interés en la ciudadanía reflejada en la baja asistencia a las instancias de participación.

### **Racionalidad instrumental y elementos de gubernamentalidad**

Los tipos de participación ciudadana presentes en el PLADECO en los últimos 10 años, sus metodologías, objetivos de participación, sujetos de la participación y momentos en el ciclo donde tuvo lugar la participación, respondieron al enfoque racional instrumental, permeado por el enfoque liberal, que busca mejorar la calidad de la democracia mediante instancias de participación, pero no hacer cambios estructurales al interior del sistema democrático. La participación ha sido de carácter consultiva e instrumental: consultiva ya que abrió espacios de consulta para que la ciudadanía exprese sus demandas e intereses. Instrumental, ya que combinó la participación cuyo propósito fue la satisfacción de necesidades con una oferta definida previamente por las instituciones gubernamentales correspondientes. El rol de los sujetos respondió a usuarios y no copartícipes, dado que se restringió la toma de decisiones para efectuar acciones concretas (Mujica, 2005). Sumado a ello, es posible considerar ciertos elementos vinculados a la noción foucaultiana de gubernamentalidad, expresando que niveles de decisión nacional pueden actuar en la organización de dinámicas regionales. La noción de gubernamentalidad en su ámbito regional, permite analizar la planificación regional no solo como una síntesis de lógicas regionales sino también como un proceso dirigido por el ámbito nacional. Además, permite conceptualiza la región como un territorio en disputa, donde la gobernanza se utiliza para moldear y dar forma a una región, independiente de las propias dinámicas locales (Vigil, 2013). Bajo esta noción, el PLADECO sería una tecnología que permite moldear una región y no necesariamente está sujeta a dinámicas locales. Sin embargo, la propia literatura sobre gubernamentalidad en el ámbito regional cuestiona el exacerbado acento sobre las racionalidades políticas en detrimento de las emergencias regionales, donde confluyen que

pueden modificar o alterar la planificación central (Huxley, 2007).

### **Observaciones críticas a la participación ciudadana y la planificación de desarrollo comunal.**

Participación no regulada: al interior de estos PLADECOS no existen estándares respecto al rol que la participación debiese cumplir, más bien se restringió a la producción de información para la realización de un diagnóstico. Existió ausencia de normas para el caso específico de la participación, es decir, se norma que debe haber participación al interior del PLADECOS pero el tipo de participación desplegada, depende de la voluntad específica de gestores y autoridades municipales.

Inexistencia de procesos de monitoreo, evaluación e impugnación: no existieron instancias que permitiesen hacer un seguimiento de la ejecución del PLADECOS. No existieron evaluaciones o posibilidades de impugnación en caso de cumplimiento o incumplimiento de los procesos establecidos en el PLADECOS. Si bien se trató de un instrumento importante, no fue vinculante al momento de postular a proyectos y a financiamiento.

Participación como consulta ciudadana: al interior del PLADECOS no se logró desarrollar instancias que vinculen a la ciudadanía, sino espacios esporádicos de consulta, incorporadas al informe como insumo y/o soporte de algunas medidas a implementar. En los tres casos se buscó crear un diagnóstico, constatar información que sea útil para la eficiencia de la gestión municipal.

Direccionamiento de la participación: refiere al rol que tiene la municipalidad al interior del proceso, como ente que decide los lineamientos y estrategias de los procesos participativos. En este caso, la ciudadanía opera en base a criterios establecidos por la municipalidad: en los dos primeros PLADECOS la municipalidad establece las reglas de participación, pero su última versión, existió un trabajo conjunto entre el Instituto de Desarrollo Local y Regional y la Municipalidad de Temuco en el establecimiento de las reglas. Sin embargo, con el mayor peso de la Municipalidad en las decisiones.

Participación como diagnóstico: a lo largo de estos 10 años se puede observar que efectivamente la participación ciudadana se encierra exclusivamente como un espacio para la generación de diagnósticos respecto al barrio, localidad y comuna, donde los sujetos de la participación exponen su visión sobre el estado y actualidad de los aspectos críticos consultados por la Municipalidad.

Pérdida de interés de la ciudadanía en los tradicionales métodos de participación: esto se refleja en la baja asistencia a ellos (talleres por sector o talleres territoriales), planteándose una mejor respuesta ante métodos diferentes y novedosos, encuestas puerta a puerta, encuesta online o taller macro sector denominado “once ciudadana”.

La participación ciudadana está sujeta a las voluntades de autoridades políticas de turno: es el municipio quien define los lineamientos sobre los tópicos y el nivel de la participación ciudadana, expresado especialmente en el PLADECOS 2006-2010, donde se plantean dos estrategias para abordar la

participación, una con alta participación ciudadana y otra con baja, escogiéndose la segunda por las autoridades. Por el contrario, el último PLADECOS dispuso mayores alternativas de participación, aspectos que según los entrevistados refieren más bien a una decisión municipal considerando las autoridades de turno.

El empoderamiento como objetivo incumplido: en los tres casos, según los entrevistados, la búsqueda del empoderamiento y posicionamiento de la ciudadanía frente a temáticas de interés público fue un proceso fallido, dado que no existieron momentos de vinculación real entre la participación ciudadana y las decisiones tomadas tanto en la elaboración PLADECOS como en la ejecución de éste. Además, la Municipalidad se percibe como un ente que brinda servicios pero no contribuye a fortalecer el espacio público. Por último, una de las principales críticas que se realizó fue la ausencia o baja devolución de la información de los resultados del PLADECOS a la ciudadanía, provocando una mayor desvinculación con el proceso.

Noción de construcción del PLADECOS como obligación legal: la construcción del PLADECOS es más una obligación legal que una herramienta de utilidad para la gestión municipal, planteándose de cierta forma como un mero trámite. Esto se debería a la falta de incentivos para su ejecución y lo cual afecta a que posteriormente no se materialice.

## Conclusiones

En la investigación se evidenció que la participación ciudadana a nivel local, observada y estudiada en la comuna de Temuco al interior del PLADECOS respondió en estos últimos diez años a la lógica de la racionalidad instrumental, vista como un medio para alcanzar ciertos fines, en particular mayor eficiencia y eficacia municipal en cuanto a gestión y al gasto del presupuesto municipal. Estas lógicas no han cambiado en a lo largo de los tres casos estudiados. Se ha mejorado la cobertura del PLADECOS, con la finalidad de validar sus resultados. Sin embargo, no existen instancias de resolución sino más bien de consulta, donde no se monitorea si pudiese acontecer algún tipo impacto resolutivo de la participación ciudadana.

La participación ciudadana esta mediada por las voluntades políticas. Es la Municipalidad quien define el tipo de participación ciudadana a implementar. Incluso cuando el Municipio desea negociar con el Gobierno Regional para agenciar fondos y presupuesto (reparto de poder de ejecución de proyectos), no es necesario invocar lo plasmado en la participación ciudadana, la ejecución de proyectos puede eximir esta dimensión (Montecinos, 2008).

De igual forma se identifica dentro del discurso gubernamental el propósito de una sociedad más democrática. Este objetivo también estaba incorporado en el PLADECOS pero carente de sustento que permitiese materializarlo, ya que las instancias de participación no apuntaron a lograr un

reparto y transferencia de poder en ninguno de sus ámbitos. En conclusión se puede identificar que la participación ciudadana es una parte importante del discurso político actual de nuestro país pero no está suficientemente operacionalizado, situación que se expresa notoriamente en instancias comunales como el PLADECO.

## Referencias

- Alguacil, J. (2006). Los desafíos del nuevo poder local: ¿Hacia una estrategia relacional y participativa en el gobierno de la ciudad? En: Poder local y participación democrática. España: Editorial El Viejo Topo.
- Arntz, M., & Soto, S. (2009). Participación ciudadana para la modernización del Estado: diagnósticos y propuestas. En: Un mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y reforma. Santiago: Consorcio para la Reforma del Estado.
- Bárcena, F. (1997). El oficio de la ciudadanía. introducción a la política. Barcelona: Paidós.
- Cunill, N. (1991). Participación Ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos. Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD.
- Cunill, N. (2006) “Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Una visión sobre América Latina”. En: Democratización rendición de cuentas y sociedad civil: Participación ciudadana y control social. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Delamaza, G. (2004). Innovaciones ciudadanas y políticas públicas locales en Chile [versión electrónica]. Persona y sociedad, xviii(2), 263 - 284.
- Delamaza, G. (2010). Conflicto político y diseños institucionales de participación en el caso Chileno. Revista de Sociología(23), 11-37.
- Fadda Cori, G. (1990). La participación como encuentro: discurso político y praxis urbana. Caracas, Venezuela: Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, Universidad Central de Venezuela.
- Font Alarcón, L. (2004). Actores y participación ciudadana en el actual escenario sociopolítico. Frónesis, 11(3), 65-120.
- Fuenmayor, J. (2007). Una mirada a la participación ciudadana en las gobernaciones de Venezuela a partir del proceso de descentralización. Revista Venezolana de Gerencia, 10(26).
- Habermas, J. (1999). Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa. En J. Habermas, La inclusión del otro (págs. 231-246). Barcelona: Paidós.
- Huerta, J. E. (2009). Formación ciudadana y actitudes hacia la participación política en escuelas

- primarias del noreste de México. *Revista mexicana de investigación educativa*, 14(40), 121-145.
- Huxley, M. (2007). *Geographies of Governmentality*. En J. W. Crampton, & S. Elden, *Space, Knowledge and Power. Foucault and Geography*. Surrey: Ashgate.
- Llanos, M., Denegri, M., Amar, J., & Abello, R. &. (2009). *Aprendiendo a comprender el mundo económico*. Barranquilla : Ediciones Uninorte.
- Montecinos, E. (2008). Los incentivos de la descentralización en la gestión municipal chilena. *Gestión política sin planificación democrática*. *Revista Chilena de Administración Pública* , 61 - 84.
- Morales, & Molinet. (2004). *Participación ciudadana. Entre la pasividad y la efervescencia*. Temuco: Ediciones Universidad de La Frontera.
- Mujica. (2005). *La participación ciudadana en relación con la gestión pública*. Santiago, Chile : Corporación Participa.
- Raczynski, & Serrano. (1998). *lineamientos para construir una matriz de indicadores de participación social en programas nacionales participativos (Informe final de consultoría)*. Santiago, Chile: Asesorías para el Desarrollo. Obtenido de <http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/docs/822774485.pdf>
- Vigil, J. (2013). *Gobernanza y gubernamentalidad: el poder en la construcción de los espacios regionales. el caso argentino*. *DRd – Desarrollo Regional em debate*, 3(1), 52-78.