



# GUÍA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL TERRITORIO

CEUT – Centro de Estudios Urbano-Territoriales  
Universidad Católica del Maule  
ONG Surmaule



# Guía para el fortalecimiento del territorio



# Guía para el fortalecimiento del territorio

CEUT – Centro de Estudios Urbano-Territoriales de la Región del Maule  
Universidad Católica del Maule  
ONG Surmaule



Ediciones Surmaule

## GUÍA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL TERRITORIO

Esta publicación ha sido financiada por el Programa Iniciativa Científica Milenio del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

Ediciones Surmaule

© Universidad Católica del Maule y ONG Surmaule, 2013

RPI N° 234.131

ISBN N° 978-956-9386-00-8

Coordinación: Stefano Micheletti  
Edición de contenidos: Francisco Letelier Troncoso  
Equipo de trabajo: Claudia Concha Saldías, Alejandra Rasse Figueroa,  
Marcelo Gutiérrez Lecaros, Alejandra Salas Torres  
Diseño y diagramación: Andoni Martija  
Fotografías: Todo Es Color Comunicaciones  
Revisión de texto: Paulina Matta  
Corrector de pruebas: Edison Pérez  
Imprenta: Grafikakolor

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

# Contenido

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Introducción</b>   | <b>11</b> |
| <b>Capítulo I El territorio y sus transformaciones</b>                                | <b>15</b> |
| 1 El territorio y los actores que lo construyen                                       | 15        |
| 1.1 ¿Qué es el territorio?  | 15        |
| 1.2 ¿Quiénes construyen el territorio?  | 16        |
| 1.3 ¿Cómo se puede construir el territorio?   | 17        |
| 2 ¿Cómo se ha construido el territorio en el Maule?                                   | 19        |
| 2.1 Algo de historia  | 19        |
| 2.2 Las transformaciones del Maule  | 19        |
| 2.2.1 Transformaciones económicas   | 19        |
| 2.2.2 Transformaciones sociales y culturales  | 20        |
| 3 Las tensiones en los territorios del Maule  | 21        |
| 3.1 Tensiones económicas  | 21        |
| 3.2 Tensiones sociales y culturales   | 22        |
| 4 Desafíos en la construcción del territorio  | 23        |
| <b>Capítulo II La gestión del territorio: contextos y desafíos para la ciudadanía</b> | <b>27</b> |
| 1 ¿Qué es la gestión del territorio?  | 27        |
| 2 ¿Qué derechos debería resguardar la gestión del territorio?                         | 29        |
| 3 ¿Cómo opera la gestión del territorio en Chile?                                     | 30        |
| 3.1 Marcos legales para la gestión  | 31        |
| 3.1.1 Ley General de Urbanismo y Construcciones                                       | 32        |
| 3.1.2 Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional            | 33        |
| 3.1.3 Ley General de Bases de Medio Ambiente  | 34        |
| 3.1.4 Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades                                  | 34        |
| 3.1.5 Ley de Transparencia  | 34        |
| 3.1.6 Ley que crea el Ministerio de Medio Ambiente                                    | 34        |
| 3.1.7 Ley de Participación Ciudadana  | 34        |

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 3.2   | Tipos de instrumentos para la gestión del territorio  | 35 |
| 3.2.1 | Estrategia Regional de Desarrollo                     | 36 |
| 3.2.2 | Planes de Desarrollo Comunal                          | 36 |
| 3.2.3 | Planes Reguladores Comunales                          | 37 |
| 3.3   | Actores e institucionalidad                           | 38 |
| 3.3.1 | Gobiernos Regionales                                  | 39 |
| 3.3.2 | Secretarías Regionales Ministeriales                  | 40 |
| 3.3.3 | Gobierno Municipal o Local                            | 41 |
| 3.3.4 | Ciudadanía  | 41 |
| 4     | Desafíos y estrategias para la gestión del territorio | 42 |

### **Capítulo III Estrategias ciudadanas para participar en la construcción del territorio 47**

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 1     | La participación   | 47 |
| 1.1   | ¿Qué es?   | 47 |
| 1.2   | ¿Por qué participar?   | 48 |
| 1.3   | ¿Por qué es importante la participación directa de los ciudadanos(as)? | 50 |
| 2     | La participación en el territorio                                      | 50 |
| 2.1   | ¿Por qué participar en la construcción del territorio?                 | 50 |
| 2.2   | ¿Qué tipo de participación nos permite construir territorio?           | 51 |
| 2.3   | ¿Qué tan profunda puede ser una acción participativa?                  | 52 |
| 2.4   | ¿Cómo se gestiona el territorio de manera participativa?               | 52 |
| 3     | Recomendaciones y estrategias  | 53 |
| 3.1   | ¿Qué obstáculos nos dificultan la participación?                       | 53 |
| 3.2   | ¿Cómo empezar a superar estos obstáculos?                              | 54 |
| 3.3   | ¿Cuáles son las vías para participar?                                  | 54 |
| 4     | La participación a nivel local y sus vías institucionales              | 55 |
| 4.1   | La importancia de participar en el territorio comunal                  | 55 |
| 4.2   | Leyes importantes  | 56 |
| 4.2.1 | Ley 20.285 de Acceso a la Información Pública o Ley de Transparencia   | 57 |
| 4.2.2 | Ley 20.500 de Participación Ciudadana                                  | 58 |
| 4.2.3 | Ley 19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias | 61 |
| 4.3   | Espacios de participación a nivel comunal                              | 62 |
| 4.3.1 | Ordenanzas de Participación Ciudadana                                  | 62 |
| 4.3.2 | Oficina de Informaciones, Reclamos y Sugerencias (OIRS)                | 62 |
| 4.3.3 | Cuentas Públicas   | 63 |
| 4.3.4 | Audiencias Públicas  | 63 |
| 4.4   | Mecanismos de control  | 63 |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Capítulo IV La relación con las empresas en el territorio</b>                           | <b>69</b> |
| 1 La presencia de la empresa en el territorio  | 69        |
| 2 La relación entre comunidad y empresa  | 69        |
| 2.1 Los intereses de la empresa  | 70        |
| 2.2 Intereses de la comunidad  | 71        |
| 3 Elementos y herramientas para tener en cuenta al establecer un trabajo conjunto          | 72        |
| 3.1 Claridad de los objetivos  | 72        |
| 3.2 Diagnóstico de la situación  | 73        |
| 3.3 Identificación de otros actores involucrados   | 73        |
| 4 Establecimiento de vínculos con la empresa: la mesa de trabajo                           | 74        |
| 4.1 Componentes de una mesa de trabajo   | 74        |
| 4.1.1 Definición de objetivos  | 75        |
| 4.1.2 Plan de gestión  | 75        |
| 4.1.3 Determinar las reglas del juego  | 76        |
| 4.1.4 Seleccionar a los miembros de la mesa  | 76        |
| 4.1.5 Seguimiento de la mesa   | 77        |
| 4.1.6 Evaluación   | 77        |
| 4.2 Aspectos críticos necesarios de tener en cuenta en el desarrollo de la mesa de trabajo | 78        |
| 4.2.1 Diferencias entre niveles de conocimiento  | 78        |
| 4.2.2 Características de los espacios de reunión   | 78        |
| 4.2.3 Sentimientos de desconfianza   | 78        |
| 4.2.4 Sobre o subrepresentación de algunos grupos  | 78        |
| 4.2.5 Surgimiento de nuevos temas  | 79        |
| 4.2.6 Radicalización de algunos grupos   | 79        |
| 4.2.7 Cooptación política  | 79        |
| 4.2.8 Trabajo conjunto, no caridad   | 79        |
| <b>Bibliografía</b>  | <b>83</b> |





# Introducción



# Introducción

Una de las facetas más dramáticas que adopta la desigualdad en nuestro país tiene relación con el diferencial de poder que existe entre el Estado, la elite económico-política y las empresas, por un lado, y el resto de la ciudadanía, por el otro. En los territorios del Maule este diferencial de poder se acentúa aún más, dado los bajos indicadores de crecimiento y desarrollo que posee la región con relación al país, y los territorios rurales con las ciudades. Así, por ejemplo, lo que ocurre en el secano interior no es considerado ni tomado en cuenta a la hora de diseñar políticas públicas que ciertamente afectarán la vida de quienes habitan dichos territorios.

Lo más sorprendente de esta dinámica es que, quizá por herencia de la dictadura o quizá por una cultura autoritaria que se impone desde la Colonia, ella ha sido asumida como algo natural, como parte del sentido común de los ciudadanos. Así, es posible sostener que la idea de que el gobierno se ejerce de arriba hacia abajo, y que en los procesos de toma de decisión solo pueden participar autoridades y técnicos altamente calificados, es parte de la ideología hegemónica que se impone día a día en nuestra sociedad.

En los últimos años hemos presenciado diversos ejemplos de “empoderamiento social”; grupos de ciudadanos que se organizan para hacer oír su voz, demandar participación, y hacerse partícipes de los espacios de poder en los que se deciden aspectos centrales de nuestra política pública. Con todo, y si bien existen ejemplos a nivel nacional (movimiento estudiantil), regional o transregional (movimiento por la reconstrucción justa), o estrictamente local (Aysén, Freirina); es necesario aceptar que el “poder ciudadano” todavía es escaso y la desigualdad en la distribución del poder se mantiene.

La siguiente guía pretende ser una contribución, desde la experiencia académica y desde la experiencia de trabajo cotidiano en el mundo político-social, a la construcción de una sociedad más igualitaria, en la que los derechos de las personas y colectivos sociales sean respetados y la voz de todos, oída.

Este documento persigue varios objetivos en forma simultánea.

En primer lugar, queremos iluminar ciertos aspectos que aún permanecen oscuros, entregando una visión cargada de esperanza respecto de lo que es un territorio y las relaciones de poder que lo constituyen, la forma en que actualmente estos espacios son construidos, y las herramientas que existen, ya sea en nuestro ordenamiento jurídico o en otras experiencias de acción colectiva, para transformar dicha realidad. En este contexto, lo que buscamos es “desnaturalizar” la idea de que las cosas son de una determinada forma y no pueden ser modificadas.

En segundo lugar, queremos destacar los propios procesos de construcción reflexiva que se han dado en los diálogos ciudadanos realizados en diversas comunidades de la región, por el Centro de Estudios Urbano-Territoriales de la Universidad Católica del Maule, Surmaule y la Escuela de Líderes de Ciudad. Así, queremos acercarnos a una

pedagogía democrática, que entiende que la enseñanza es un proceso de construcción colectiva en el que todos quienes participan de él son a la vez maestros y alumnos. No basta decir que los ciudadanos tienen algo que aportar, sino que quisimos que ese “saber ciudadano” fuera parte de una construcción mayor y colectiva que se expresa en este manual. Así, utilizamos citas de diversos diálogos para explicar diferentes aspectos que parecen poco claros desde una perspectiva puramente académica.

En tercer lugar, entendemos esta guía como una provocación para las autoridades —sean ellas del signo político que sean—, para empresarios y personas en posiciones de poder, no solo para que sean conscientes de que cada vez se enfrentarán a ciudadanos más críticos, educados y movilizados; sino además para que se den cuenta de que ellos son actores centrales en la construcción de un “nuevo trato político social”, basado en el respeto y la participación.

Por último, a través de estas páginas hacemos un llamado a los ciudadanos para que se conviertan en verdaderos actores sociales, para que no abandonen el espacio público y comprendan que la lucha por los derechos o la construcción de una sociedad mejor debe tener lugar en un marco institucional dado por la democracia representativa, con todas las limitaciones y oscuridades que ella pueda en nuestro caso tener, y sobre la base de la construcción de consensos sociales mayoritarios que aseguren el bien común.

Rodrigo Salcedo, Ph.D.

Decano Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, UCM  
Director Centro de Estudios Urbano-Territoriales, UCM



# Capítulo I



# Capítulo I

## El territorio y sus transformaciones

### 1 EL TERRITORIO Y LOS ACTORES QUE LO CONSTRUYEN

#### 1.1 ¿Qué es el territorio?

Desde luego, el territorio es un espacio concreto, con límites geográficos, administrativos o físicos, y que contiene personas, edificaciones, recursos naturales, entre otros. Sin embargo, hoy día este concepto ha ido adquiriendo nuevas dimensiones: integra no solamente lo material, sino también las relaciones sociales y los elementos culturales y simbólicos:

- En cuanto *ámbito de las relaciones sociales*, el territorio representa la capacidad de establecer redes entre personas y de estas con las instituciones, relaciones que albergan y generan un potencial de desarrollo (de iniciativas, de proyectos, de negocios...).
- En cuanto *ámbito cultural*, representa la memoria y la experiencia de sus habitantes, su identidad.
- Su *dimensión simbólica* se refiere al reconocimiento o valor que se da al territorio, es decir, las cosas por las que es conocido y recordado, su estigma o su prestigio.

#### EL TERRITORIO

El territorio se define como un espacio determinado por relaciones de poder (...) y que posee como referencial el lugar: es decir, el espacio de la vivencia, de la convivencia, de la copresencia de cada persona. Considera, además, el establecimiento de relaciones internas o externas a los respectivos espacios, con otros actores sociales, instituciones y territorios.

(Schneider y Peiré, 2006)

## 1.2 ¿Quiénes construyen el territorio?

El territorio está siendo construido y modificado todos los días por quienes lo habitan (y a veces, por otros que no viven en él, pero que tienen intereses en sus recursos). Es, así, una construcción social en que intervienen personas y grupos con distintos niveles de poder: el Estado, los ciudadanos, las organizaciones y las empresas locales, nacionales y multinacionales, todos en una búsqueda constante del control de los recursos y significados asociados al lugar. En este sentido, el territorio es producto de la relación que día a día se entretiene entre los actores mencionados y la naturaleza, y de los actores entre sí (Restrepo, s/f).

Los actores sociales —expresión viva de la sociedad civil— son muy relevantes en la perspectiva de construcción del territorio, ya que a pesar de su actual posición desventajosa en términos de poder, pueden desencadenar procesos de desarrollo. Para ello se basan en el derecho de los ciudadanos a participar en la construcción del territorio, y también en la responsabilidad que tienen en su gobierno.

### ACTOR SOCIAL

Un actor social es un grupo de ciudadanos que se estructura a partir de:

- a) una conciencia de identidad propia;
- b) ser portador de valores;
- c) un cierto número de recursos que le permiten actuar en la sociedad para defender los intereses de sus integrantes y/o de las personas que representa, para dar respuesta a las necesidades prioritarias.

(Touraine, 1998)

Cada actor social desarrolla un sentido de pertenencia particular con el territorio, diferente al del resto de los actores, debido a sus diversos niveles de control e influencia. El resultado de las relaciones entre los actores define finalmente la territorialidad de cada uno, y también la existencia de actores “ganadores” (los que se benefician de los recursos del territorio) y de actores “perdedores” (quienes se ven marginados de esos beneficios).

## TERRITORIALIDAD

Territorialidad es el grado de control de una determinada porción de espacio geográfico por una persona, un grupo social, un grupo étnico, una compañía multinacional, un Estado o un bloque de estados.

(Montañez y Delgado, 1998)

### 1.3 ¿Cómo se puede construir el territorio?

Los territorios son el resultado de un paciente y largo proceso de conformación que toma muchos años, y que tiene las huellas de los antepasados pero también de los habitantes actuales (Restrepo, s/f). No son, entonces, el mero resultado de leyes o decretos. Son, más bien, espacios construidos por las personas, organizaciones y empresas que se desenvuelven en ellos y que los transforman en función de acciones concretas. Su existencia y particularidades dependen de factores como los mercados laborales y de bienes o servicios, las redes de relaciones sociales, los ecosistemas y servicios ambientales, las redes y servicios de comunicación y transporte, la identidad étnica o cultural, la historia, los espacios de servicios públicos creados por el Estado y, en algunos casos, por las asociaciones de gobiernos locales (Berdegué y Meynard, 2012). El territorio, así, no es fijo, sino móvil; su realidad cambia continuamente y requiere siempre de nuevas formas de organización (Montañez y Delgado, 1998).

Hoy día, la globalización y el modelo neoliberal<sup>1</sup> son elementos que favorecen los intereses del mercado (de las grandes empresas y las multinacionales) en la construcción del territorio. Sin embargo, pese a las evidentes dificultades que presenta un escenario como este, la sociedad civil está llamada a desarrollar procesos de apropiación de los espacios locales. Para ello cuenta con uno de los instrumentos más potentes para construir el territorio: la *acción colectiva*, cuya fuerza radica en la activación de un poder local.

---

<sup>1</sup> El diccionario de la Real Academia Española define el neoliberalismo como “Teoría política que tiende a reducir al mínimo la intervención del Estado”. Es una forma moderna del liberalismo económico, que promueve que las políticas económicas pasen a manos del capital privado.

## PODER

El poder es una necesidad humana y social. Las personas requieren aumentar su dotación de capacidades originales para lograr sus fines y satisfacer sus deseos, y esto solo se consigue mediante la acción conjunta. Es lo que define el doble rostro del poder: por una parte, se refiere a la capacidad de los grupos humanos organizados para construir un entorno de relaciones sociales y de recursos en el cual sea posible la existencia y acción; por otra, alude a las capacidades personales que a cada uno le permiten actuar en ese entorno común. Indisolublemente, el poder tiene una cara personal y otra social.

(PNUD, 2004)

El proceso de una acción colectiva orientada a la construcción de territorio a partir de una necesidad o demanda, de un problema o conflicto, tiene diferentes momentos, que son importantes de visualizar (Letelier, 2013):

- La conformación de un grupo motor (con liderazgos múltiples).
- La definición del problema: ello obliga a pasar desde la pura subjetividad hacia una definición más elaborada de aquello que se percibe como problema.
- Construir un “nosotros”: compartir el problema, transformarlo en el sentido común de otros.
- Reconocer a los actores involucrados y movilizar el capital social existente, promoviendo las confianzas, la reciprocidad y las identidades.
- Reconocer y movilizar las redes del territorio con actores extraterritoriales.
- Reconocer el escenario de oportunidades para la acción: ¿qué elementos del contexto pueden facilitar la amplificación de la demanda?
- Definir una estrategia de acción.
- Llevar a cabo la estrategia a través de acciones.
- Aprender de la acción colectiva.

A través de las acciones colectivas —que representan una forma de participación cada día más importante—, la sociedad civil aparece como actor relevante a la hora de decidir acerca de su territorio. Construye proyectos de futuro en torno a la necesidad de reconocimiento de su actoría y, en la mayoría de los casos, creando conciencia en torno a una injusticia.

Se puede concluir, entonces, que la construcción del territorio opera por la existencia de múltiples situaciones de conflicto y de cooperación, derivadas de las diferentes apropiaciones que en él se pueden encontrar (Aros, 2011).

## 2 ¿CÓMO SE HA CONSTRUIDO EL TERRITORIO EN EL MAULE?

### 2.1 Algo de historia

En los últimos cuarenta años, el Maule ha conocido importantes cambios, que han afectado —por ejemplo— las formas de producir, la propiedad de la tierra, las maneras de vivir y de relacionarse con los demás. Dichos cambios han alcanzado tal intensidad, que incluso han derivado en el surgimiento de nuevos actores sociales y la desaparición de otros.

Luego de las migraciones de los años cincuenta y sesenta, cuando mucha gente de los sectores rurales se trasladó a la ciudad, el proceso de Reforma Agraria y la Ley de Sindicalización Campesina significaron la conversión de miles de inquilinos en propietarios, promoviendo una transformación cultural de la concepción de los derechos para los campesinos (Universidad Católica del Maule [UCM] y Surmaule, 2010).

Luego, la violencia del golpe militar de 1973 abrió camino para la implementación de una forma de gobierno centrada en el libre mercado, que subsiste hasta el día de hoy. A partir de esto, y sumado a la vocación tradicionalmente agrícola del sector rural maulino y sus potencialidades ganaderas y forestales, se ha ido plasmando una economía local basada en la agroindustria, con la aparición del *packing*, la grandes industrias forestales y el trabajo de temporada.

### 2.2 Las transformaciones del Maule

Si se considera que los componentes principales de un territorio son la economía, el ámbito social y la cultura, podemos ver que el Maule se ha transformado profundamente a partir de la implementación del modelo neoliberal. Este se caracteriza básicamente por la reducción de la intervención del Estado en materia económica y social y la promoción del libre mercado, con claras repercusiones en la conformación y desarrollo del territorio.

#### 2.2.1 Transformaciones económicas

En primer lugar, el desarrollo del capitalismo en la agricultura y el proceso de modernización generaron cambios en el uso de la tierra y en la tecnología empleada en su explotación (incorporación de agroquímicos, maquinarias, nuevas semillas, entre otros). Existe una valoración positiva de la modernización, porque permite acceder a nuevas tecnologías, facilita el trabajo del campo y, sobre todo, aumenta la sensación de ser parte de la sociedad moderna. Sin embargo, a la vez existe añoranza por tiempos pasados, cuando la vida rural se consideraba más digna.

El desarrollo del complejo agroindustrial y forestal se ha basado en dos procesos paralelos: i) la expansión del cultivo de frutales, viñedos y árboles exóticos, que ha influido en la infraestructura y conectividad de la ruralidad (carreteras, telecomunicaciones), reduciendo el aislamiento; y ii) la reorganización del mundo rural, proceso que ha desembocado en el surgimiento de nuevos actores (como temporeros, empresarios agrícolas, recolectores, obreros forestales, entre otros). A la par, se percibe el debilitamiento de las economías locales basadas en el

microempresario y pequeño agricultor, frente al poder de grandes empresas nacionales y transnacionales que monopolizan el mercado de las viñas, los olivos, el pino, entre otros cultivos.

El crecimiento de la agroindustria e industria forestal se ha transformado, entonces, en un profundo factor de cambio para el mundo rural, que en ocasiones llega a constituir una “amenaza segura” para sus habitantes. Así, si en un sentido asegura empleo e ingresos —aunque, por cierto, precarios e inestables—, en otro impacta el modo de vivir y de trabajar la tierra, así como el cuidado y crianza de animales, el uso del agua, etcétera. A la vez, repercute en las relaciones sociales, puesto que aparecen la faena y el trabajo de temporada como ejes centrales de la vida y, por tanto, las familias se mueven en función del trabajo disponible.

Parte de esta realidad desemboca en la sensación clara de que en muchos sectores rurales de la región faltan oportunidades: hay bajos ingresos, escaso campo laboral y condiciones precarias de trabajo (UCM y Surmaule, 2010: Taller 5 – Actores Sociales del Secano, pp. 179-184).

### 2.2.2 *Transformaciones sociales y culturales*

En las últimas décadas, el efecto de la migración campo-ciudad ha llevado al envejecimiento de la población, transformación que se suma al bajo nivel de escolaridad existente en los territorios rurales.

A la vez, han surgido nuevas formas de habitar lo rural, como los villorrios de vivienda social impulsados por las políticas públicas, pero también las parcelas de agrado para las clases altas provenientes de la ciudad. Asimismo habitan la ruralidad personas que no poseen tierra y que trabajan en faenas forestales o de agroindustria, producto de una reconcentración de la tierra en las grandes empresas que ha convertido en asalariados a sus antiguos dueños. Y hay muchas personas que viven en las poblaciones de las ciudades cercanas y que se desplazan a diario para trabajar en las tareas agrarias.

La implementación del modelo neoliberal y el modelo de regionalización impuesto por la dictadura militar en los años setenta han marcado la pauta del proceso de transformación cultural del Maule. A los cambios ya mencionados, se suma la sensación de olvido del territorio rural en su sentido histórico, en el sentido de que se han esfumado tanto el actor colectivo como el vínculo entre la ruralidad y la transformación sociopolítica del país entero (PNUD, 2008). De hecho, en cuanto a la actoría social, nos encontramos hoy con organizaciones ligadas a lo gremial y productivo que levantan sus demandas frente a temas específicos como el agua, la madera, la artesanía, la vivienda. Sin embargo, se han debilitado aquellos movimientos transversales y articulados cuyos temas eran propios y distintivos de la ruralidad, aunque sí están desarrollándose cada vez con más fuerza diferentes movimientos ciudadanos ligados a los temas medioambientales y patrimoniales.

Por último, cabe señalar la llegada del Estado y la reducción de la pobreza en el mundo rural; es importante mencionar una mejoría en el acceso a educación y salud en la ruralidad, sobre todo en la cobertura. Hoy, pequeños poblados cuentan con escuelas y postas rurales que permiten acceder a estos servicios, aunque ello no disminuye significativamente la brecha en relación a lo urbano. Frente a tales avances, el desarrollo social se concentró en la reducción de la pobreza a través de programas orientados individualmente hacia los beneficiarios, sin un enfoque colectivo o territorial.

### 3 LAS TENSIONES EN LOS TERRITORIOS DEL MAULE

Si el territorio es el producto de las relaciones entre diferentes actores, la realidad maulina habla hoy de profundas transformaciones que no han beneficiado a todos por igual: lo que se puede observar es que gran parte de los avances que han tenido lugar en las diversas localidades han sido fruto de las acciones de unos pocos, y muchos se han quedado al margen de la posibilidad de decidir sobre los lugares donde viven. El resultado es una región con grandes diferencias en términos de las oportunidades que ofrece cada territorio: diversas vocaciones productivas; distintos niveles de inversión productiva pública y privada, de infraestructura, equipamiento y servicios públicos; distintas características socioeconómicas, redes sociales, organizaciones políticas de los habitantes, todo lo cual es germen de importantes tensiones.

Tal como se hizo en el apartado anterior, se pueden analizar estas tensiones a partir de los elementos principales que constituyen a los territorios: lo económico, y lo social y cultural.

#### 3.1 Tensiones económicas

El desarrollo de los territorios basado en la agroindustria ha dado lugar a la aparición de nuevos actores y de nuevas formas de relación con el trabajo. Ciertas tensiones ya existentes en el mundo rural hoy se profundizan, en particular en el ámbito de las condiciones de trabajo (sobre todo para los temporeros), así como en el desigual ingreso al mercado laboral entre hombres y mujeres.

*Claro, la gente va rotando dentro del mismo [trabajo de temporada], algunas personas se van pa'l norte, para la Tercera o Cuarta Región.*

*(Dirigente social – Diálogo local Curepto)*

Junto con lo anterior, las relaciones de las comunidades con las grandes empresas se vuelven muy complejas en los casos de explotación de los recursos naturales del territorio, donde los instrumentos de gestión territorial no garantizan intervenciones medioambientalmente seguras, y los espacios de participación para la sociedad civil son bastante reducidos.

*Yo no puedo negar que la empresa ha generado trabajo, ha dado capacitación y progreso a la comuna, pero igual contaminaba.*

*(Dirigente social – Diálogo local Licantén)*

*La empresa trajo el problema del agua también. Yo le digo que las plantaciones de pino tienen, pero absolutamente mucho que ver con que el pueblo esté seco, porque no tenemos agua, porque tenemos todo Vichuquén rodeado de pinos. Entonces, si bien es cierto que la forestal ha traído progreso a Vichuquén, ha dado trabajo, qué sé yo, pero el pueblo vive sin agua.*

*(Dirigente social – Diálogo local Vichuquén)*

### **3.2 Tensiones sociales y culturales**

Aún existen lugares con tasas altas de pobreza, escasa conectividad, y un modo de producción basado centralmente en la agricultura de subsistencia a escala familiar. De hecho, comunas como Cauquenes, Curepto y Licantén siguen teniendo índices de pobreza muy superiores al 20 por ciento (Ministerio de Desarrollo Social, 2013).<sup>2</sup> Todos estos elementos configuran en su conjunto territorios con una estructura de oportunidades bastante pobre.

*Lo que pasa es que los jóvenes se van de acá, una porque no tienen oportunidades laborales, no quieren trabajar en el campo, menos los jóvenes, [que] tienen otra perspectiva de vida. Quieren surgir, quieren estudiar, y acá en Curepto hay cero posibilidad; o sea, tenemos un liceo técnico y que da como dos carreras técnicas y que el nivel es malo del liceo, y obviamente la gente trata de hacer todo lo humanamente posible para que sus jóvenes salgan a estudiar.*

*(Funcionaria municipal – Diálogo local Curepto)*

En los territorios conectados al desarrollo agroindustrial, además, se ha generado un conjunto de nuevas relaciones y conexiones, las que en algunos casos han llevado a vivenciar problemáticas tales como la delincuencia, y el consumo de drogas y alcohol en la juventud.

*Tienen miedo de que se pongan viviendas de subsidio cerca de sus casas, porque se ve que hay delincuencia, porque no saben cómo es la gente de afuera.*

*(Dirigente social – Diálogo local Chanco)*

Finalmente, cabe mencionar que la fase de reconstrucción posterior al terremoto de febrero del 2010 ha puesto en evidencia muchos ámbitos de tensiones territoriales, más allá de los evidentes daños causados por el sismo a nivel físico, psicológico y social. Destacan entre las situaciones generadoras de tensión territorial las dificultades del Estado para hacerse cargo del proceso de reconstrucción, el predominio de las decisiones de las empresas privadas en la reposición de viviendas e infraestructura (y, consecuentemente, en la modificación de los territorios), y el rol de una sociedad civil comprimida entre la necesidad de recuperar sus viviendas y la imposibilidad de incidir en la toma de decisiones.

---

<sup>2</sup> Tales índices son de 22,9, 23,6 y 20,3 por ciento, respectivamente, para las comunas mencionadas.

*El último punto que tenemos nosotros es la reconstrucción del casco histórico de Constitución. No se respetaron los lugares de la arquitectura que existían y eso cambió la identidad como Constitución. Estos son hitos que van marcando la trayectoria de una ciudad, de nosotros como seres humanos, que tenemos la habilidad y la capacidad de que las cosas van a ser mejores, porque se cambió el casco histórico y con ello se cambió la identidad de Constitución.*

*(Dirigente social – Diálogo local Constitución)*

Por último, cabe mencionar que en el ámbito de la cultura e identidad, aunque siendo muy apreciado por los foráneos, el territorio rural atraviesa una fase de desvalorización: desde adentro, se percibe como un espacio con pocas oportunidades, cuyos aspectos positivos son difíciles de ver (UCM y Surmaule, 2010: Taller 5 – Actores Sociales del Secano, pp. 179-184). Tal sentimiento se ve acompañado, además, por la pérdida de valores, tradiciones y recursos patrimoniales.

#### **4 DESAFÍOS EN LA CONSTRUCCIÓN DEL TERRITORIO**

Terminando esta primera parte de la Guía, es conveniente recordar que el territorio es una construcción que se levanta a partir de las acciones concretas de quienes lo habitan, y no un espacio físico inmutable. Los procesos que determinan su construcción dependen, entonces, de los actores que intervienen (sociedad civil, mercado y Estado), los que se disputan el poder y los recursos de ese espacio construido.

Los territorios del Maule han sufrido en las últimas décadas diversas transformaciones de gran importancia, relacionadas con la actividad humana y la hegemonía de unos actores sobre otros (relaciones de poder), aspectos que a lo largo del tiempo han definido las fronteras y las modalidades de ocupación del territorio y el uso que se da, por ejemplo, a sus recursos naturales. Las situaciones resultantes han generado algunas tensiones que hoy día caracterizan los sectores rurales de la Región del Maule, y que en cierta medida representan también una posibilidad de que sus habitantes y organizaciones se movilicen para incidir con mayor profundidad en los procesos de construcción de su territorio.

Ahora bien, la posibilidad de incidir en la construcción del territorio constituye un desafío sobre todo para aquellos sujetos sociales y territorios que no han tenido la oportunidad y capacidad de transformarse en “sujetos de acción”, ya sea porque sus identidades han sido poco valoradas o por dificultades para habilitar espacios de diálogo entre ellos, imposibilitando de esta forma la construcción de un proyecto de desarrollo incluyente para la región (UCM y Surmaule, 2010).

Por su parte, el mundo empresarial está llamado a generar un cambio en la manera de relacionarse con los territorios locales, disminuyendo los impactos medioambientales, sociales, culturales y productivos causados por una filosofía que se centra en la maximización de las utilidades por sobre toda otra finalidad. En esta materia, el Estado tiene que ser garante de los derechos de la sociedad civil, y no solamente un ente subsidiario que mitiga los efectos de una construcción desequilibrada de los territorios.

Por todo ello, se hace necesario reflexionar sobre la forma en que actualmente se está construyendo el territorio. En los próximos capítulos se abordarán, entonces, las posibilidades que existen para la sociedad civil de incidir en ello, a partir de algunas preguntas fundamentales: ¿Quién decide sobre el destino de mi/nuestro territorio en tanto construcción social con cierta densidad histórica e identitaria? ¿Cómo es que se toman esas decisiones? Y ¿cómo puedo ser un actor con real protagonismo en la construcción del territorio?



## Capítulo II



# Capítulo II

## La gestión del territorio: contextos y desafíos para la ciudadanía

### 1 ¿QUÉ ES LA GESTIÓN DEL TERRITORIO?

La gestión territorial consiste en una serie de procesos orientados a generar transformaciones en el territorio. Esta gestión se sustenta en marcos legales e institucionales asociados a lineamientos del Estado, que se traducen en instrumentos de política pública. Estos instrumentos incluyen, por una parte, planes normativos e indicativos, como los Planes de Desarrollo Comunal y Planes Reguladores; y por otra, estrategias, como la Estrategia Regional de Desarrollo.

El objetivo de la gestión del territorio es orientar, definir metas y coordinar objetivos de desarrollo diversos. También es importante para coordinar, entre distintos actores del territorio, acciones de interés público y privado. La gestión debería tender a fortalecer las capacidades de una sociedad para concretar las metas deseadas (Boisier, 2000).

Desde una perspectiva democrática e inclusiva, el eje de la gestión territorial es el desarrollo social y cultural, de la mano de una conciencia medioambiental como soporte de la vida humana y una articulación de los elementos que permitan el desarrollo económico con miras a la autonomía (Guimarães, 1998).

Desde otras perspectivas, la gestión puede estar orientada a maximizar las utilidades de las actividades en el territorio, a aumentar el precio de suelo, incrementar la competitividad, etcétera. En la base de la gestión del territorio está el desafío de definir su orientación, adónde se quiere llegar, y cuáles serán los pasos para lograrlo. Así, la gestión del territorio tendrá la dirección que los actores involucrados en ella quieran darle.

La gestión del territorio en Chile es aún un proceso muy encerrado en círculos expertos, los de técnicos del Estado o agentes privados que promueven acciones en el territorio desde sus intereses particulares. Tal fue el caso de los Planes de Reconstrucción Sustentable (PRES) y Planes de Regeneración Urbana (PRU)<sup>3</sup> luego del terremoto del 27 de febrero de 2010. La gestión del territorio nacida como voluntad ciudadana es aún muy débil y ha

---

3 Ambos planes fueron iniciativas privadas pos-terremoto. Por ejemplo, el PRES de Curicó fue elaborado con aporte privado por la consultora urbana E&D, mediante un convenio entre la Municipalidad, Intendencia y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, asumiendo este último la ejecución de proyectos de su competencia. En el caso de Talca se trató de un Plan de Reconstrucción, también financiado mediante donaciones del sector privado y elaborado por la consultora Polis mediante un convenio entre la Municipalidad y la Intendencia. Información disponible en [http://www.minvu.cl/opensite\\_20111122102722.aspx](http://www.minvu.cl/opensite_20111122102722.aspx)

tenido un carácter más bien reactivo: es decir, la ciudadanía se organiza cuando el problema ya está en la puerta del barrio o la casa. Esta situación está cambiando hacia el desarrollo de organizaciones que comprenden que frente a la acción de los poderes sobre el territorio, la actitud es mantenerse alerta, observando la acción pública, siguiendo de cerca las decisiones de sus alcaldes y fomentando espacios de diálogo entre los ciudadanos y con las autoridades. Ejemplo de ello son los casos de las comunas de La Reina, Providencia-Recoleta, Barrio Yungay, en Santiago, donde los vecinos, de manera organizada, han logrado articularse para agenciar transformaciones en el espacio que habitan o, en algunos casos, resistirse a los cambios que se les pretende imponer.

La idea de *gestionar* es relativamente reciente en el ámbito de la gobernabilidad y tiene que ver con el diseño y ejecución de políticas públicas. Teóricamente, el enfoque de la gestión territorial en Chile ha estado orientado al fortalecimiento del desarrollo local, con énfasis en los gobiernos comunales. Muchas de las especializaciones que se ofrecen hoy día en esta materia apuntan en esta dirección. Sin embargo, una de las grandes dificultades de esta tarea ha sido entregar a los distintos actores, las herramientas adecuadas para impulsar o promover el desarrollo. En este sentido, no solo los municipios se ven limitados, sino también la ciudadanía. De la mano de esto, la fuerte centralización de Chile en general interrumpe el flujo de acciones que puedan instalarse en la pura gestión local.

Dicho esto, lo esencial es un cambio en la ciudadanía: de un rol pasivo a un rol activo. Pasar de ser espectadores a ganar espacios: en los municipios, en los medios de comunicación local, en las calles, en los colegios. En consecuencia, la rearticulación del tejido social es la base para generar procesos de gestión, donde la ciudadanía tenga injerencia en aquello que sueña, pretende o aspira en relación al territorio que habita.

SENTIDO DE LA GESTIÓN  
TERRITORIAL

FORTALECER GOBIERNOS  
COMUNALES

IMPULSAR EL DESARROLLO  
LOCAL

ARTICULAR ACTORES PARA  
ENCAUZAR PROCESO DE  
DESARROLLO

La idea de *gestionar* es relativamente reciente en el ámbito de la gobernabilidad y tiene que ver con el diseño y ejecución de políticas públicas. Teóricamente, el enfoque de la gestión territorial en Chile ha estado orientado al fortalecimiento del desarrollo local, con énfasis en los gobiernos comunales. Muchas de las especializaciones que se ofrecen hoy día en esta materia apuntan en esta dirección. Sin embargo, una de las grandes dificultades de esta tarea ha sido entregar a los distintos actores, las herramientas adecuadas para impulsar o promover el desarrollo. En este sentido, no solo los municipios se ven limitados, sino también la ciudadanía. De la mano de esto, la fuerte centralización de Chile en general interrumpe el flujo de acciones que puedan instalarse en la pura gestión local.

## 2 ¿QUÉ DERECHOS DEBERÍA RESGUARDAR LA GESTIÓN DEL TERRITORIO?

En Chile, los caminos de la participación ciudadana han avanzado, pues los ciudadanos se han vuelto cada vez más expertos frente a una crisis de representación heredada de diversos escenarios políticos. En lo que compete a la Constitución Política del Estado, se definen algunos aspectos clave vinculados a la gestión territorial, según se indican en la tabla 1.

Tabla 1 Componentes de la Constitución Política vinculados a la gestión territorial

|                      |   |
|----------------------|---|
| Art. 1º<br>Inc. 1º   | <b>Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos.</b>  |
| Art. 1º<br>Inc. 4º   | El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible... |
| Art. 3º<br>Inc. 3º   | Los órganos del Estado promoverán (...) el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional.  |
| Art. 19º<br>Inc. 8º  | La Constitución asegura a todas las personas (...) el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.  |
| Art. 19º<br>Inc. 23º | La Constitución asegura a todas las personas (...) la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes, excepto aquellos que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres o que deban pertenecer a la Nación toda...   |
| Art. 118º            | Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.                 |

Fuente: Constitución Política de la República de Chile, en <http://bcn.cl/16edt>

Entender estos principios, que determinan ciertos roles, es esencial para agenciar procesos de transformación. La ciudadanía debe conocer sus derechos, pero también debe conocer los derechos de cada uno de los actores que intervienen en los procesos de gestión del territorio. Todos en algún momento entrarán en juego en el proceso de gestión.

En este juego, el mercado es el que en nuestra sociedad tiene reglas menos definidas y, a la vez, mejores condiciones para operar. Ello ocurre precisamente porque, habiéndosele asignado la función de transformar el suelo en mercancía, se le ha facilitado tal tarea mediante su desregulación, lo que implica la menor cantidad posible de normas para su actuación y desarrollo.

En este contexto, las personas somos ciudadanos, y también consumidores: ¿cuál de estas condiciones nos servirá para orientar nuestra acción en el territorio? En ese dilema, no es difícil confundirse. La tarea de recobrar el derecho a la ciudad, como expresaban Lefebvre (1969) o, más tarde, Harvey (2012), reviste una connotación de la mayor importancia cuando hablamos ya no solamente del derecho a la ciudad, sino del derecho al territorio.

Considerando las libertades que en nuestro país la Constitución Política del Estado nos reconoce y garantiza, se podría decir que todos los ciudadanos nos enfrentamos en igualdad de derechos a la gestión del territorio. En este contexto, la noción de *derecho a gestionar el territorio* no es una formulación individualista basada en los derechos de propiedad, sino una formulación de carácter colectivo, que remite al derecho a cambiar y reinventar el lugar que colectivamente habitamos (Harvey, 2012). Esto implica que el sentido de la gestión territorial impulsada desde las bases de la ciudadanía es el bienestar colectivo por sobre el bienestar individual, como fórmula democrática para reivindicar el poder configurador del espacio y sus dinámicas.

El derecho a la ciudad no es solo una idea profundamente democrática. Es también un proceso de movilización orientado a que los ciudadanos —que somos todos los que habitamos el territorio— podamos decidir cómo queremos que sea “nuestro” territorio. Esta formulación reclama, en su esencia, el sentido político del territorio. Por el contrario, la esencia del sistema que ha instalado el mercado es hacer del cuerpo social y territorial algo no guiado por esa conjunción de proyectos colectivos que es la política, sino una sumatoria de individuos y grupos articulados por el consumo.

El desafío está en decidir qué camino se quiere seguir: si el derecho ciudadano, que es un derecho colectivo en la programación del territorio y sus dinámicas, o un derecho individual orientado a consolidar el rol del hombre como consumidor. En esa disyuntiva, la política es esencial para orientar las acciones hacia uno u otro camino.

### 3 ¿CÓMO OPERA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN CHILE?

En Chile, la regulación de la gestión del territorio está centralizada en el Estado. Está definida por distintas leyes que, a su vez, definen instrumentos y, con ello, los objetivos, competencias y responsabilidades de diferentes estamentos públicos. En nuestro país, estos instrumentos reguladores están repartidos en diferentes instituciones públicas (Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Gobierno Regional, etcétera), cada una de las cuales tiene sus propias metas, políticas y estrategias. Se trata de una institucionalidad fragmentada,



sin mecanismos legales para incorporar las diversas instancias en un proyecto de desarrollo del territorio que las enmarque a todas.

Frente a un Estado desarticulado en la gestión del territorio, la ciudadanía tiene importantes desafíos: el primero es comprender efectivamente la importancia de la articulación de la acción ciudadana en dicho frente. Una segunda gran tarea consiste en impulsar la participación ciudadana de manera vinculante en todos los momentos de gestión territorial, a través de un rol activo. Frente al desafío de enfrentarse al territorio en términos de derechos, una tercera tarea es conocer la institucionalidad y la estructura legal en que se insertan los instrumentos de gestión territorial, pues ahí están definidas las reglas del juego, reglas cuya mantención o transformación estarán en manos de los ciudadanos.

Para comprender el alcance de estas tareas, se presenta a continuación una serie de puntos que permiten comprender el escenario actual y proyectar nuevos escenarios de gestión real y democrática del territorio.

### **3.1 Marcos legales para la gestión**

La gestión del territorio está normada por un conjunto de cuerpos legales, según se sintetiza en la tabla 2.

**Tabla 2 Leyes más relevantes en que se inserta la gestión del territorio**

| Ley                | Materia   | Administrador del Instrumento                                    | Importancia para la ciudadanía   |
|--------------------|---|--|--|
| DFL 458<br>1976    | Ley y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (LGUC)      | Ministerio de Vivienda y Urbanismo                               | Define usos de suelo y condiciones de edificación.   |
| Ley 19.175<br>1992 | Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional | Gobierno Regional  | Organiza el Presupuesto Regional y gestiona la Estrategia Regional de Desarrollo.  |
| Ley 19.300<br>1994 | Ley General de Bases del Medio Ambiente                           | Comisión de Medio Ambiente,* Consejo Regional del Medio Ambiente | Obliga a la participación ciudadano en el caso de proyectos que ingresen al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) a través de un Estudio de Impacto Ambiental.** |
| Ley 18.695<br>2005 | Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades                    | Municipios   | Define instancias de participación, de audiencias públicas y plebiscitos.  |
| Ley 20.885<br>2008 | Ley de Transparencia  | Consejo de Transparencia   | Permite el acceso a la información pública excepto en materias de defensa y seguridad del Estado.  |
| Ley 20.417<br>2010 | Ley Ministerio de Medio Ambiente                                  | Ministerio de Medio Ambiente                                     | Permite una nueva instancia y reconocimiento a la relevancia del medio ambiente para el desarrollo humano.   |
| Ley 20.500<br>2011 | Ley de Participación Ciudadana                                    | Consejos Consultivos   | Conforme lo dicta la ley, distintos ministerios han generados sus propios instructivos para la participación ciudadana.  |

Fuente: Elaboración propia, 2013.

\* Con la creación del Ministerio del Medio Ambiente, la Ley 19.300 pasa a ser administrada por dicho organismo.

\*\* El ingreso al SEIA puede ser a través de Estudio o Declaración de Impacto Ambiental. En tal caso no se obliga un proceso participativo.

### 3.1.1 Ley General de Urbanismo y Construcciones

Esta ley fue creada en 1976 durante la dictadura militar. Establece criterios de planificación, centrados fundamentalmente en aspectos técnicos y en cuya lógica el ordenamiento del territorio responde a un sentido de zonificación. La zonificación consiste en dos cosas: i) diferenciar el suelo urbano del suelo rural; y ii) definir, dentro

de las zonas urbanas, las áreas habitacionales, productivas, de equipamientos (como colegios o estadios), áreas de infraestructura (como calles o plantas sanitarias), y áreas verdes y espacios públicos. Dentro de esas zonas, definen condiciones de edificación, como alturas o antejardines. Esta ley solo actúa en áreas urbanas, las cuales son regidas por los Planes Reguladores, que son en esencia los instrumentos normativos de planificación del territorio.

El sentido de la Ley General de Urbanismo y Construcciones es ordenar las actividades y normar la edificación. Esta salvedad es importante, porque un enfoque orientado al desarrollo del territorio permite observarlo en función no solo de las zonas, sino de las dinámicas sociales, económicas, ambientales, entre otras que en él se dan. Lo más trascendente de esta ley, a la que luego siguió una Política de Desarrollo Urbano en 1979, es que el territorio deja de ser un espacio ciudadano y pasa a convertirse en un bien, un recurso, una mercancía. Este criterio ha permanecido hasta hoy y solo se ha visto cuestionado en los últimos diez años por emergentes organizaciones sociales, principalmente ligadas a agrupaciones ambientales,<sup>4</sup> que critican ese sentido de la ley y se enfrentan a las autoridades que lo promueven.

La importancia de esta ley es que ha generado un mercado en torno al suelo. Su aspecto menos democrático dice relación con la aplicación del instrumento de planificación, específicamente en la incorporación de zonas rurales al interior del límite urbano. En nuestro país, la incorporación de un predio rural al límite urbano, con la consiguiente alza de su avalúo, es un mecanismo no democrático pues, aunque con dicha transferencia se grava el suelo —aumenta su carga tributaria—, solo el propietario se ve favorecido en términos económicos con el mayor precio que adquiere el terreno. Un caso diferente es el de algunas provincias de España, por ejemplo, donde el Estado se hace parte de la utilidad de dicha transferencia. En nuestro país, quienes son incorporados al límite urbano son los únicos que heredan la diferencia de plusvalía. De ahí que las grandes empresas inmobiliarias adquieran terrenos el borde del límite urbano, con la expectativa de que tarde o temprano sean incorporados a la ciudad y con ello aumente exponencialmente su precio. Ese es uno de los mecanismos más poderosos de lo que se denomina especulación inmobiliaria.

Por último, los Planes Reguladores Comunales deben ser promovidos con procesos de participación ciudadana a través de los mecanismos que el Ministerio establece, que se detallan a continuación.

### *3.1.2 Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional*

Se trata de una ley que funciona en la lógica de la concentración del poder, ya que la sola designación del intendente pone en entredicho la legitimidad democrática de la aplicación de todo el estatuto que regula y define al Gobierno Regional. Esta ley ha avanzado en términos de permitir por primera vez, en 2013, la elección democrática de los Consejeros Regionales. Uno de los mayores problemas que revela esta ley es el referido a la representación democrática, pues el Gobierno Regional es un organismo del Estado en que se toman decisiones de orden político, económico y social al margen de la representación.

---

4 Ejemplo: Defendamos La Ciudad, Acción Ecológica.

### 3.1.3 *Ley General de Bases del Medio Ambiente*

Esta ley es fundamental en términos de resguardar el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación, como lo establece la Constitución. Ha sido ampliamente discutida, ya que en sus orígenes consideraba los impactos ambientales por proyectos y no por la sumatoria de ellos; por lo tanto, las intervenciones en el territorio no sumaban impactos y estos se consideraban de manera aislada. Desde 2012 entró en operación la Evaluación Ambiental Estratégica que permite, a través de los Planes Reguladores, hacer esta evaluación, que acompaña el proceso desde su inicio y luego incorpora seguimiento. La Evaluación Ambiental Estratégica enlaza planes, políticas y programas, para ajustarlos en sentido y coherencia.

### 3.1.4 *Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades*

Pese a sus limitaciones, que veremos más adelante, esta ley es importante para la gestión territorial comunal en términos de obligar la participación ciudadana en la construcción de los Planes de Desarrollo Comunal. Por el mandato de esta ley, las municipalidades deben fijar una ordenanza de participación; además, establece regulaciones sobre los plebiscitos comunales, las corporaciones y las fundaciones municipales. Bien utilizado, este instrumento podría permitir una efectiva participación de la ciudadana; mal utilizado, da pie a que los consejos municipales sean constituidos de manera discrecional, por adherentes al alcalde y con fines menos democráticos que los establecidos en su normativa.

### 3.1.5 *Ley de Transparencia*

La Ley de Transparencia vino a fijar un hito en el reconocimiento del derecho ciudadano a la información pública. Establece que las actas, resoluciones, expedientes, contratos, acuerdos y toda información elaborada con presupuesto público y por los organismos del Estado, deben estar a disposición de los ciudadanos. Junto con esta normativa, se creó el Consejo para la Transparencia. Esta transparencia tiene dos niveles: uno es que los organismos del Estado deben mantener en sus sitios web la información relevante; y otro es que la ciudadanía tiene el derecho a solicitar información de cualquier órgano de la Administración del Estado, petición a la cual el Estado está obligado a responder en veinte días.

### 3.1.6 *Ley que crea el Ministerio del Medio Ambiente*

Junto con crear la Superintendencia del Medio Ambiente y los Tribunales Medioambientales, esta ley introduce modificaciones a la Ley de Bases del Medio Ambiente. Lo más relevante en la gestión del territorio es la incorporación de la Evaluación Ambiental Estratégica.

### 3.1.7 *Ley de Participación Ciudadana*

Establece que las personas tienen derecho a asociarse libremente para la consecución de fines lícitos y que es deber del Estado promover la asociatividad y el fortalecimiento de la sociedad civil. De acuerdo con el Decreto

Ordinario 20-08-2011 del 16 de agosto de 2011,<sup>5</sup> en la aplicación de la Ley de Participación Ciudadana, el Ministerio Secretaría General de Gobierno instruye a utilizar un lenguaje de fácil comprensión por la ciudadanía al momento de transmitir materias de carácter técnico y normativo. Se establece aquí que los ciudadanos pueden participar en planes de inversión relativos a proyectos habitacionales, de subsidio y otros beneficios.

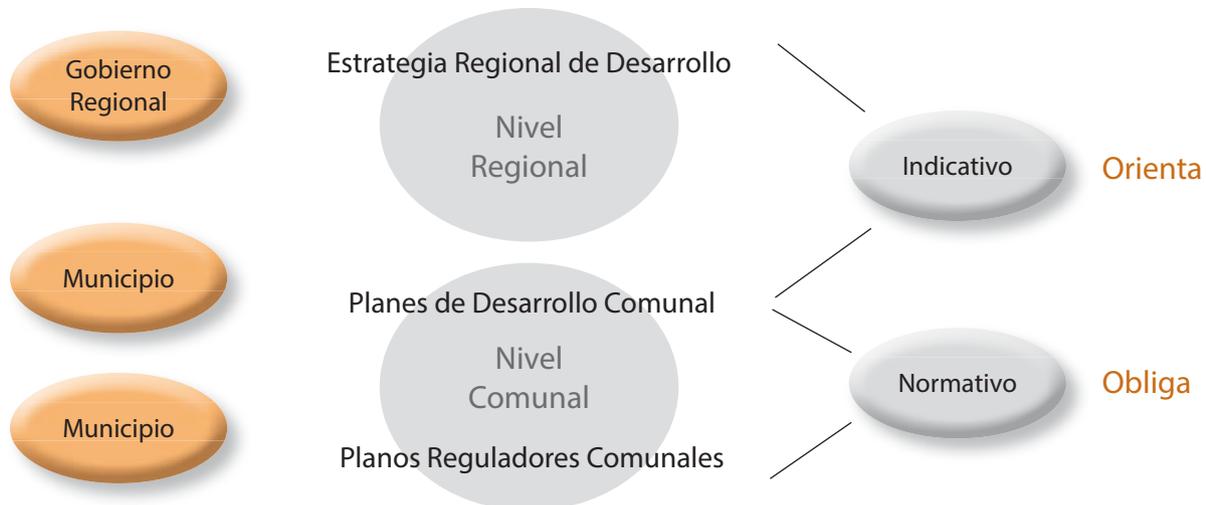
\* \* \*

Todas estas leyes ofrecen espacios para la acción e intervención ciudadana en el territorio, para conocer las acciones que se proyectan para él, los intereses y motivaciones de las autoridades locales, las intervenciones que puedan causar daños al medio ambiente y la forma que puede adoptar el espacio urbano. No obstante, la participación en muchos casos no es vinculante, además de generar espacios desiguales en términos de enfrentar actores muy preparados con otros de menor preparación.

### 3.2 Tipos de instrumentos para la gestión del territorio

De manera general, se podría decir que en Chile existen dos tipos de instrumentos: los indicativos y los normativos. Los primeros están destinados a *orientar* y servir en algunos casos como instrumentos de política. Los segundos revisten algún grado de legalidad, por lo tanto, *obligan*. Los instrumentos a los que más comúnmente tienen acceso los ciudadanos son los que se ilustran en el diagrama 1.

**Diagrama 1 Instrumentos normativos v/s indicativos**



Fuente: Elaboración propia, 2013.

5 Dicho decreto emana del Ministerio de Vivienda y Urbanismo e instruye sobre la Ley de Participación a su repartición.

Estos tres instrumentos —Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), Planes de Desarrollo Comunal (Pladeco) y Planes Reguladores Comunales (PRC)— tienen distinta naturaleza, se rigen por cuerpos legales distintos y tienen diferentes procesos de gestión.

### 3.2.1 *Estrategia Regional de Desarrollo*

La Estrategia Regional de Desarrollo cumple una función en términos de definir metas para el desarrollo regional con horizontes de cuatro años, en conformidad con la duración del gobierno central. Sus *fortalezas* radican en que permite fijar objetivos en distintos ámbitos y promover proyectos en función de dichos objetivos. Las *debilidades*, en tanto, tienen que ver, por un lado, con la limitación del horizonte en que se proyectan los objetivos; y por otro, con una limitación jurídica, pues el instrumento no trae aparejada una glosa presupuestaria. Obviamente, no se puede definir acciones sin explicitar cómo se las financiará. En este contexto, pese a que varias regiones han incluido procesos participativos en la construcción de sus ERD, no están establecidos los mecanismos ni los presupuestos para que las iniciativas surgidas de la ciudadanía sean incorporadas.

Es así, entonces, que pese a la existencia de procesos participativos, las ERD no han logrado superar el plano de los objetivos para definir cómo materializar las acciones propuestas, ni establecer los pasos necesarios para llegar a las metas planteadas, procesos que, de cumplirse, podrían dar inicio a una transformación del instrumento orientada a la gestión presupuestaria.

Por otra parte, la administración de la ERD por el Gobierno Regional hace que su operación misma adquiera un carácter sectorial —no de gestión del territorio en su conjunto—, pues depende de los presupuestos de otros Ministerios o Secretarías Regionales.

### 3.2.2 *Planes de Desarrollo Comunal*

Los Planes de Desarrollo Comunal, en tanto, son herramientas que normalmente se enmarcan en instrumentos de mayor alcance territorial, como la misma ERD, y se construyen para orientar la acción de los municipios. Al igual que las Estrategias, se acompañan generalmente de completos diagnósticos del territorio, que describen clima, hidrología, límites, etcétera. De la mano de tales descripciones, se exhiben argumentos técnicos para determinar las principales problemáticas del territorio y plantear las líneas de acción. Se trata de instrumentos en que normalmente la comunidad está convocada a participar. Sus *fortalezas* son varias y tienen que ver, por un lado, con que son gestionados por una autoridad democráticamente elegida, que administra un presupuesto propio; tienen un alcance territorial mucho más acotado que el de las ERD y, por lo tanto, es más fácil comprender o visualizar el alcance de los objetivos planteados. Su gran *debilidad* es que se trata de un documento indicativo y, por lo tanto, orienta y no obliga. En consecuencia, la participación ciudadana en su formulación sigue siendo nominal.

### 3.2.3 Planes Reguladores Comunes

Por último, los Planes Reguladores<sup>6</sup> operan a distintas escalas. Ello responde al hecho de que, administrativamente, el territorio tiene distintos niveles que se subordinan unos a otros, siendo los de menor alcance territorial subordinados a los de mayor alcance, en una escala que va desde el ámbito nacional al regional, el intercomunal y el comunal, A cada uno de ellos corresponde un Plan Regulador específico, como se detalla en la tabla 3. En tanto cuerpos legales, todos se componen de una memoria explicativa, una ordenanza y una planimetría, que en su conjunto conforman el instrumento de planificación o Plan Regulador.

**Tabla 3 Escalas de la planificación urbana definidas en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC). Responsables y carácter**

| ESCALAS DE LA PLANIFICACIÓN   | RESPONSABLE                                | CARÁCTER   |
|---|--|------------|
| NACIONAL<br>Plan Nacional de Desarrollo Urbano                              | Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) | Indicativo |
| REGIONAL<br>Plan Regional de Desarrollo Urbano                              | Secretaría Regional Ministerial MINVU      | Indicativo |
| INTERCOMUNAL<br>Plan Regulador Intercomunal<br>Plan Regulador Metropolitano | Secretaría Regional Ministerial MINVU      | Normativo  |
| COMUNAL<br>Plan Regulador Comunal   | Municipalidad                              | Normativo  |

Fuente: Elaboración propia, 2013.

Los Planes Reguladores de escala comunal, de carácter normativo en las zonas urbanas, son aquellos que, de acuerdo con la Ley General de Urbanismo y Construcciones, promueven el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social. Es decir, obligan a tener en consideración la Estrategia Regional de Desarrollo. Lo que hace el Plan Regulador Comunal (PRC) es definir un conjunto de normas que se expresan en la Ordenanza del Plan. Dicho instrumento cumple de manera general con solo dos objetivos: definir usos de suelo y definir condiciones de edificación.

<sup>6</sup> Véase Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, Planes Reguladores Comunes, artículos 2.1.11 al 2.1.14. Disponible en <http://bit.ly/10xRo6T>

Respecto del primer caso, define zonas habitacionales, de equipamiento, áreas verdes, áreas de actividades productivas y áreas de esparcimiento; jerarquiza la estructura vial, fija el área de extensión de la mancha urbana y determina límites urbanos para diferenciar las áreas urbanas de las rurales. Esta distinción es de gran importancia, pues los Planes Reguladores solo son *normativos* en aquellas áreas definidas como urbanas, fuera de las cuales el instrumento es únicamente *indicativo*.

En el caso de las condiciones de edificación, el PRC fija densidades, es decir, define el número de habitantes por hectárea, alturas, porcentajes de ocupación de suelo, coeficientes de contractibilidad, etcétera.

Este instrumento es legalmente elaborado por la Municipalidad. En la práctica, es impulsado por los Municipios, guiado técnicamente por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo (SEREMI MINVU) y elaborado por equipos consultores. Debe ser aprobado por el Consejo Comunal y remitido a la SEREMI MINVU para su revisión. En caso de que rija un Plan Intercomunal en el territorio del Plan Regulador Comunal, el informe es remitido al Municipio con copia al Gobierno Regional. Finalmente el PRC se promulga por decreto alcaldicio.

En zonas rurales, el Plan Regulador Comunal es indicativo. En ellas no hay instrumentos de planificación territorial que permitan ordenar la relación urbano-rural, con todas las implicancias que ello tiene. El artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones señala:

*Fuera de los límites urbanos establecidos en los Planes Reguladores no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones, salvo aquellas que fueren necesarias para la explotación agrícola del inmueble, o para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores, o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado.*

Para poder habilitar balnearios o campamentos turísticos en estas áreas, la SEREMI MINVU y la SEREMI Agricultura deben entregar un informe favorable al propietario. La subdivisión en área rural exige un mínimo de 5.000 metros cuadrados, de acuerdo con el Decreto Ley 3.516 de 1980. Quien administra el suelo agrícola es el Ministerio de Agricultura a través del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG).

### **3.3 Actores e institucionalidad**

Tal como el territorio tiene distintos niveles administrativos que se subordinan unos a otros, también existe una jerarquía en las decisiones relativas a los instrumentos de planificación y las autoridades responsables, según se sintetiza en el diagrama 2.

Diagrama 2 Jerarquía de las decisiones en los instrumentos de planificación<sup>7</sup>



Fuente: Elaboración propia, 2013.

### 3.3.1 Gobiernos Regionales

Los Gobiernos Regionales tienen a la cabeza la figura del intendente, el cual es designado por el Presidente de la República y, de acuerdo a la ley, es el representante de dicha autoridad en la Región. El Gobierno Regional está constituido además por el Consejo Regional, un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador del Gobierno Regional. Su misión es hacer efectiva la participación ciudadana y ejercer las atribuciones que la Ley 19.175, Orgánica Constitucional de Gobiernos y Administración Regional de Chile (LOCGAR) le encomienda.

Los Consejeros Regionales fueron elegidos hasta el año 2013 por votación directa de los concejales, los que a su vez eran (y siguen siendo) elegidos por votación democrática en las elecciones municipales. A partir de una modificación hecha a la LOCGAR, a partir de noviembre de 2013 los consejeros serán elegidos por votación universal. Permanecen cuatro años en sus cargos, y eligen a su vez un presidente de consejo. El Consejo representa equitativamente el territorio regional: se eligen dos consejeros por provincia y, en caso de regiones con más de un millón de habitantes, se eligen catorce consejeros que se distribuyen a prorrata de su población.

<sup>7</sup> Al hablar de autoridades elegidas, se refiere al sufragio universal, por medio del cual los ciudadanos eligen democráticamente a sus representantes.

La importancia del Consejo Regional descansa en la aprobación o rechazo del presupuesto regional considerado tanto en la Ley de Presupuestos como en los recursos provenientes de los convenios de programación, los cuales se celebran con los Ministerios o con los Municipios.

Las funciones específicas que se otorgan al Gobierno Regional en materia de Ordenamiento Territorial son las siguientes (Ley 19.175, art. 17, 2005): establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos; participar, en coordinación con las autoridades nacionales y comunales competentes, en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y equipamiento; fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente, adoptando las medidas adecuadas a la realidad regional con sujeción a las normas legales y decretos supremos reglamentarios que rijan en la materia; fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de servicios en materias de transporte; fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas de la región, procurando la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social; promulgar, previo acuerdo del Consejo Regional (CORE), los planes reguladores metropolitanos, intercomunales, comunales y seccionales, conforme a las normas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones; aprobar los planes reguladores metropolitanos y los planes reguladores intercomunales propuestos por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo; y, por último, aprobar los Planes Reguladores Comunales y los Planes Seccionales de Comunas que no formen parte de un territorio normado por un plan metropolitano o intercomunal.

### 3.3.2 *Secretarías Regionales Ministeriales*

Con la creación de las Secretarías Regionales Ministeriales, lo que se hace es fragmentar la institucionalidad para la gestión de los distintos sectores en que tiene injerencia administrativa el Estado. A la cabeza de dichas Secretarías está el secretario regional ministerial, quien es el representante del ministro de Estado en la Región. Dada esta estructura fragmentada, cada Ministerio tiene sus propios presupuestos y, por lo tanto, maneja una agenda propia. La capacidad de los instrumentos de planificación en cuanto a incorporar el espectro de proyectos surgidos desde otros Ministerios, depende en gran medida de la voluntad de agilizar y agenciar proceso de cambio en el territorio.

Uno de los casos más visibles de la descoordinación institucional producto de la fragmentación del Estado, fue la respuesta fuera del plazo legal del Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU), la SEREMI de Obras Públicas, la SEREMI de Transportes y la SEREMI de Agricultura, al proceso de consulta y observaciones que realizó la SEREMI MINVU de la Región Metropolitana respecto del Plan Regulador Metropolitano de Santiago. Todas las instancias mencionadas se manifestaron, pero fuera de los plazos legales, con lo que quedan fuera de la tramitación de dicho Plan, que sigue su curso. Las interpretaciones son muchas: falta de coordinación, falta de interés, interés en no pronunciarse para agilizar el trámite, en fin. Lo grave es la falta de conciencia de lo colectivo del proceso, de la importancia de llevar adelante de manera mancomunada un Plan que afecta, en ese caso, a casi un tercio de la población nacional.

### 3.3.3 Gobierno Municipal o Local

Alcaldes y concejales, de acuerdo con la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (art. 3°) son las autoridades que encabezan el Gobierno Municipal. Son los encargados de aprobar o modificar el Plan de Desarrollo Comunal en concordancia con los planes de mayor escala; tienen, además, la tarea de regular y planificar la comuna, confeccionar el Plan Regulador y aplicar la norma allí establecida; y deben promover el desarrollo comunitario. Ambos actores, alcaldes y concejales, tienen la tarea de garantizar la participación ciudadana en la gestión de los Planes de Desarrollo Comunal. En el contexto de las decisiones sobre el territorio, son hasta hoy los únicos elegidos democráticamente por la ciudadanía. (Como señalábamos, a partir de noviembre 2013 también lo serán los Consejeros Regionales).

### 3.3.4 Ciudadanía

Por último, hablar de *ciudadanos* es hablar de todos quienes habitamos el territorio. Ciudadanos somos todos, con más o menos poder, con más o menos roles, con más o menos incidencia en los procesos. Sin embargo, se llama con más frecuencia *ciudadanía* en estos análisis a aquellos ciudadanos que ocupan el último lugar en los organigramas de decisiones y son en general los afectados por las malas decisiones y quienes de manera asimétrica se enfrentan a diversos procesos de gestión del territorio. Esa asimetría no está dada solamente por el mayor o menor peso de los roles que cumple cada uno en el proceso. Se alimenta de lenguajes no compartidos entre quienes toman las decisiones y la ciudadanía, de posiciones que se siguen distanciando en la medida en que existe escasa voluntad de entendimiento entre las partes. Un factor que endurece tal desencuentro es la brevedad del tiempo que se otorga a la participación ciudadana en el proceso de gestión territorial: al revisar el proceso de gestión de un Plan Regulador y ponderar el tiempo que han tenido los ciudadanos para participar de él, resulta prácticamente insignificante su posibilidad de incidencia.

Con todos estos elementos, podemos decir que en Chile la gestión del territorio no solo está normada, sino que además los actores que desde la institucionalidad participan de ella son diversos: tienen distintas funciones, distintos ámbitos de competencia y los regulan distintas normativas. Pero, además, se mueven por intereses diversos. En ese juego no se puede suponer que la ciudadanía sea un bloque, una unidad ideológica o una entidad única. Por el contrario, hablar de ciudadanía es hablar de múltiples y variados actores, que en el proceso de la gestión del territorio tienen el desafío de conciliar, ceder y avanzar. Son actores con distintos grados de poder, de conocimiento, de influencia, de capacidad negociadora. En la apuesta por la gestión del territorio, parte de las habilidades consiste en conocer a los actores que intervienen, entender cómo operan y, de manera creativa, encontrar caminos para dialogar con ellos.

Un error en este proceso por parte de los ciudadanos es creer que no hay nada en común con los otros actores o encasillar a “los inmobiliarios”, “los empresarios”, “los funcionarios públicos” como si fueran algo abstracto. Todos ellos son grupos de personas, con mayores o menores grados de disposición al diálogo, al entendimiento, a la voluntad de construir conjuntamente metas. Hay que identificar quiénes son las personas de esos grupos con las que el diálogo es posible.

## 4 DESAFÍOS Y ESTRATEGIAS PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO

En la planificación territorial entran en conflicto muchos intereses, participa una gran variedad de actores y se ponen en juego objetivos y metas diversas. Los instrumentos para la gestión del territorio tienen limitaciones, pues están definidos por las competencias que se les asignan; en estas condiciones, generan muchas expectativas en la ciudadanía y luego mucha desilusión, porque no se dan a conocer claramente las competencias de cada uno de ellos.

La mayor dificultad que presentan las instancias de participación de los instrumentos de gestión territorial ha sido hasta ahora el marco *sectorial* en que opera el Estado, con la consiguiente fragmentación y parcialización de la organización y administración de la institucionalidad y, con ello, el debilitamiento de la comprensión de las dinámicas territoriales. Otra de las grandes dificultades ha sido la imposición del lenguaje experto con exclusión del saber de los ciudadanos, lo que limita el diálogo con ellos. Cuando se utiliza un lenguaje técnico como mecanismo de poder, difícilmente la ciudadanía puede hacer valer sus percepciones, criterios y propuestas. Por último, una dificultad no menor ha sido el carácter puntual de la participación de la población: no se trata solo de participar en los procesos formales, sino de lograr organizaciones duraderas y convencidas de la validez de su acción.

Desde la perspectiva ciudadana, la tarea de la gestión del territorio supone varios desafíos simultáneos:

- Generar herramientas a través de procesos de aprendizaje, búsqueda de canales de información y utilización de los canales oficiales con los que el Estado ha promovido la transparencia.
- Empoderar a la ciudadanía, lo que requiere fundamentalmente hacerla consciente de sus derechos. El liderazgo, la creatividad y la organización son clave en ese proceso.
- Comprender la importancia de la autonomía como motor de desarrollo. La tarea de descentralizar el país y la acción de Estado implican una nueva distribución del poder.
- Trasladar el enfoque de la gestión territorial desde lo urbano hacia lo verdaderamente territorial. Con ello se incluye la ciudad como una más de las formas de poblamiento del territorio. Las áreas rurales también deben ser pensadas como parte fundamental del desarrollo. Es, en esencia, el territorio del que depende la ciudad. La ciudad sola no puede sobrevivir sin el campo, las reservas naturales, los cursos de agua, los hielos, y todos los recursos que de allí derivan.

**Diagrama 3** Los grandes desafíos para la ciudadanía en relación a la gestión del territorio



Fuente: Elaboración propia, 2013.

Importante para iniciar el camino hacia una gestión del territorio con miras a la integración ciudadana, es activar el tejido social, es decir, las redes sociales, las actividades comunitarias, las reuniones de vecinos. El fortalecimiento de estas instancias no se agota en debatir con ellos sobre los problemas ciudadanos. Es necesario generar lazos de confianza para impulsar acciones de cambio; fortalecer los lazos solidarios, el apoyo mutuo y la ayuda desinteresada. El impulso al cambio social pasa necesariamente por fomentar procesos participativos.





## Capítulo III



## Capítulo III

# Estrategias ciudadanas para participar en la construcción del territorio

### 1 LA PARTICIPACIÓN

#### 1.1 ¿Qué es?

Desde el punto de vista etimológico, es decir, del origen de la palabra, la familia de términos que comparten la raíz *particip-* se deriva de la unión de dos conceptos en latín: *pars* (parte) y *capere* (tomar). “Participación” deriva a su vez del latín *participatio*, que alude a la acción y efecto de participar (tomar o recibir parte de algo, compartir, noticiar). En ambas acepciones está implicada la “acción”. Desde ahí podemos establecer un fundamento esencial de lo que entenderemos por *participación* según el enfoque de esta guía: implica ser parte activa, dinámica, actuante, movilizadora. Se trata, pues, de una acción ejercida por una persona (o grupo) que es parte de un ámbito en donde tiene interés comprometido y, por lo tanto, derecho a tomar decisiones.

#### PARTICIPACIÓN

La participación es, en su definición más básica, la acción de tomar parte en algo. Implica, por lo tanto, “saberse partícipe”. Es entendida, entonces, como la acción de influir, de intervenir en determinados asuntos.

La participación de las personas en la vida pública y política es un derecho universal.

## ARTÍCULO 21 DE LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

### 1.2 ¿Por qué participar?

La participación es un medio para el logro de objetivos y lleva consigo un carácter colectivo que se expresa en la búsqueda del bien común. Si pensamos en el propósito final que nos mueve a participar, es probable que coincidamos en la idea de *mejorar las condiciones de vida*, nuestras y de la comunidad. De este propósito se desprenden objetivos en ciertas áreas específicas de interés (Educación, Salud, Vivienda, Medio ambiente, entre otras). Tal enfoque implica dejar de mirar la participación como un fin o encapsulada en espacios marginales, para considerarla una herramienta transformadora (diagrama 4). No basta con firmar una planilla de asistencia a una reunión o estar inscrito en alguna organización o mesa de trabajo. Es necesario llevar a cabo acciones participativas —estratégicas, planificadas y conjuntas— que nos permitan influir en las decisiones que nos acercan o permiten lograr nuestros objetivos y propósitos.



Diagrama 4 Esquema de la participación como herramienta transformadora



Más allá del acto de elegir a nuestros representantes para que decidan por nosotros, el ejercicio más profundo de la participación se materializa en la vinculación directa de las personas con los asuntos que se deciden en un territorio y, en consecuencia, con las mejoras de las condiciones de vida de la comunidad que lo habita. En esta perspectiva, podemos decir que para ser parte activa en la construcción de nuestros territorios se requiere superar la democracia solo *representativa*, y avanzar hacia una democracia *participativa*, en que la ciudadanía incida directamente en los asuntos públicos.

#### DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La Democracia Participativa es una forma de gobierno que implica una mayor participación de la ciudadanía en la vida pública y política, con el fin de salvaguardar sus intereses particulares y los de la comunidad en general.

### 1.3 ¿Por qué es importante la participación directa de los ciudadanos(as)?

La participación directa de los ciudadanos en la gestión del territorio abre diversos escenarios positivos:

- Profundiza los valores de la democracia al incluir a la ciudadanía en la toma de decisiones que conciernen al bien común, considerando diferentes y variados segmentos de la población con intereses y reivindicaciones diversas.
- Genera un mayor nivel de consenso en la aplicación de los programas públicos y reduce las posibilidades de fracaso de los mismos.
- Permite “acertar” con las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos al incorporarlos al proceso decisonal.
- Posibilita ofrecer respuestas adecuadas a las necesidades y demandas de los ciudadanos.
- Permite planificar las acciones que van a emprenderse dentro de cada ámbito territorial y de competencias de los entes gubernamentales.
- Favorece una adecuada asignación de los recursos públicos a las necesidades y demandas que son consideradas prioritarias conjuntamente por los ciudadanos y por los gobernantes.

## 2 LA PARTICIPACIÓN EN EL TERRITORIO

### 2.1 ¿Por qué participar en la construcción del territorio?

Como vimos en el capítulo I, “El territorio y sus transformaciones”, los lugares que habitamos están siendo contruidos y modificados todos los días por quienes residimos en ellos —y a veces por actores externos—, según los intereses y distintos niveles de poder que allí se ejercen. Es así que en ellos constantemente sucede una gran variedad de cosas, muchas de las cuales nos pueden provocar “incomodidades”, como cuando una obra pública altera nuestra vida cotidiana o cuando, a causa de una inversión privada, se altera negativamente un espacio o bien comunitario. No obstante, muchas veces tendemos a obviar estas “incomodidades”, dejando actuar libremente los intereses de otros, en ocasiones incluso en desmedro de nuestra calidad de vida.

Frente a esto, afirmamos que nuestro territorio es nuestra casa, por lo que tenemos el deber y el derecho de participar en su construcción, disminuyendo las “incomodidades”, gestionando nuestros intereses y buscando el bien común.

Participando nos hacemos responsables de la gestión de nuestro territorio y contribuimos a nivelar los poderes de los distintos actores interesados.

Es por esto que cabe preguntarnos:

¿Qué nos incomoda de nuestro territorio?

¿Cuáles son nuestros intereses?

¿Cuánto poder tenemos para salvaguardar nuestros intereses?

¿Cómo es el territorio que queremos?

Desde las respuestas a estas preguntas es posible establecer un punto de partida para iniciar un camino hacia la construcción del territorio en el que queremos vivir.

## 2.2 ¿Qué tipo de participación nos permite construir territorio?

Para ejercer nuestra soberanía en el marco de un Estado de derecho, lo hacemos desde nuestra condición de ciudadanos y ciudadanas, con todas las facultades que nos confiere el pacto social expresado en una Carta Fundamental —o Constitución Política— y en las leyes. Es por ello que para incidir en las decisiones que afectan a nuestro territorio, lo hacemos ejerciendo soberanía y desde nuestro derecho a participar, en cuanto somos ciudadanos de un país.

Nuestra Constitución Política establece que “la soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio” (Cap. I, art. 5). Más adelante establece que la calidad de ciudadano otorga los derechos de sufragio, de optar a cargos de elección popular y los demás que la Constitución o la ley confieran (Cap. II, art. 13).

Esta concepción de democracia reconoce como ejercicio de soberanía solo el acto delegativo del voto, dejando fuera la participación directa de la ciudadanía en la gestión de lo público. Tal enfoque, obviamente, no alcanza para enfrentar el desafío de construir territorios verdaderamente democráticos y orientados al bien común.

Es por lo anterior que consideraremos la *participación ciudadana* en un sentido más amplio, en cuanto el derecho que un habitante del territorio tiene de incidir en los asuntos públicos que le afectan, desde los marcos normativos, pero también con estrategias complementarias a los mecanismos establecidos por ley, e incluso al margen de las instancias institucionales.

### 2.3 ¿Qué tan profunda puede ser una acción participativa?

La participación puede ser ejercida en distintos niveles, que van desde los de menor influencia ciudadana a los de mayor influencia de los ciudadanos en la gestión territorial.

Existen distintos niveles de participación:

- *Informativo*: El Estado transmite al sector no estatal un conjunto de decisiones ya tomadas. Es el grado más básico de participación. El ciudadano o ciudadana se entera de las decisiones tomadas, pero no tiene posibilidad de influir en ellas.
- *Consulta / opinión*: El Estado transmite una información al ciudadano a fin de recoger su opinión o reacción. El ciudadano tiene la posibilidad de reaccionar frente a la decisión, sin que signifique que influye en ella, puesto que el Estado puede tomar o no en consideración la opinión emitida.
- *Concertación / deliberación / decisión*: Es un proceso de diálogo entre el Estado y los ciudadanos que conduce a la obtención de acuerdos voluntarios en los que se concilian intereses diversos. Es el grado de participación más alto. Se produce corresponsabilidad por el resultado de una deliberación conjunta.
- *Control social*: Se refiere a la intervención activa de la ciudadanía en cuanto a velar por que se cumplan eficaz y eficientemente tanto los programas y compromisos asumidos por el Estado, como la probidad y transparencia de los procesos (Weinstein, 1998).
- *Cogestión*: “El objetivo es convocar a actores clave para ser parte de un proceso de toma de decisiones que involucra más de un tema específico. La cogestión se realiza en función de un proceso de gestión amplio. En esta forma de participación, los actores involucrados y la comunidad adquieren destrezas y capacidades, fortalecen sus espacios y organizaciones y actúan con un sentido de identidad y comunidad propio respecto del tema que los convoca. El fortalecimiento de sus organizaciones y trabajo en redes facilita una acción eficiente y orientada al cumplimiento de sus metas y proyectos” (Sanhueza, 2004, p. 3)
- *Autogestión*: Es un proceso mediante el cual se desarrolla la capacidad individual o de un grupo para, en una primera etapa, identificar los intereses o necesidades básicas que les son propios a través de un sistema de organización comunitaria que, en una segunda etapa, les permita defenderlos expresándolos con efectividad en la práctica cotidiana, basándose en una conducción autónoma y en una coordinación con los intereses y acciones de otros grupos. Este concepto de autogestión implica el desarrollo de esquemas de planificación, democracia participativa y desarrollo sustentable (Macías, 2010).

### 2.4 ¿Cómo se gestiona el territorio de manera participativa?

Para incorporar una mirada participativa en la gestión del territorio, es necesaria una congruencia profunda entre forma y contenido. Es decir, tanto el propósito como la manera de llegar a él deben ser participativos y democráticos. Por lo tanto, una gestión participativa del territorio, junto con buscar el bien común, debe incluir procesos en que se incluyan los intereses de todos los actores, y en una relación de equilibrio respecto al poder.

No solo los decisores públicos o el sector privado empresarial deben participar en la gestión del territorio, como lo vemos habitualmente, sino que también los y las habitantes empoderados en su rol de ciudadanos y ciudadanas. Esto nos lleva a transitar desde un modelo de gobernabilidad territorial en el que el gobierno territorial asume absolutamente la responsabilidad de la gestión del territorio, a un modelo de gobernanza democrática, el cual supone un equilibrio entre Estado, mercado y comunidad a la hora de tomar decisiones en el territorio.

La gobernanza democrática puede ser entendida como el conjunto de acciones que hace partícipes a los distintos actores de un territorio en la gestión de los asuntos públicos.

#### GOBERNANZA DEMOCRÁTICA TERRITORIAL

Gobernanza democrática territorial es un nuevo arte de gobernar los territorios, cuyo objeto es la capacidad de organización y acción de la sociedad; su medio es la gestión relacional o de redes, y su finalidad es el desarrollo humano.

(Congreso de la Asociación América-Europa de Regiones y Ciudades [AERYC], Valencia, 2005)

### 3 RECOMENDACIONES Y ESTRATEGIAS

#### 3.1 ¿Qué obstáculos nos dificultan la participación?

Por motivos históricos y socioculturales atribuibles en gran medida al desarrollo del pensamiento neoliberal, hemos tendido a despojarnos de nuestro rol de ciudadanos para convertirnos en consumidores y clientes, constructores de nuestro particular “mundo privado”, dejando a otros la responsabilidad de construir el mundo público comunitario. Esto es permanentemente reforzado por un sistema económico que promueve modelos individualistas y competitivos.

La espectacular irrupción del capital privado en la gestión de los asuntos públicos nos hace vernos y sentirnos pequeños, por lo que cuesta creer que la acción ciudadana pueda tener efectos significativos.

Por su parte, un sistema político altamente delegativo y binominal —administrado por el anquilosamiento en el poder de dos grandes conglomerados— ha contribuido a la construcción de una ciudadanía pasiva, alejada de las esferas decisionales y desesperanzada de la acción participativa.

Entre las principales dificultades para participar se encuentran las siguientes:

- No todas las personas tienen interés por involucrarse en asuntos colectivos.
- No todos los habitantes de un territorio tienen las mismas posibilidades de incidir en la toma de decisiones.
- No siempre las autoridades políticas tienen el interés de “compartir el poder”, porque no ven la utilidad de ello.
- Es difícil conciliar los criterios técnicos con los criterios políticos, y con las preferencias de la comunidad.
- Son escasos los mecanismos eficientes y efectivos para canalizar las opiniones e intereses de la comunidad.

### 3.2 ¿Cómo empezar a superar estos obstáculos?

Los obstáculos que veíamos anteriormente han ido alimentando un marco de creencias en torno a nuestro rol en la sociedad, las formas de organización y el papel de las instituciones. Este marco de creencias se ha constituido en un paradigma<sup>8</sup> para explicar e interpretar la realidad.

A pesar de la instalación del pensamiento neoliberal y de un sistema político excluyente, seguimos siendo sujetos de derechos con capacidad para colmar y tensionar los espacios de participación institucionales y para avanzar en espacios más profundos de participación. En este sentido, la acción participativa conlleva un cambio de paradigma, que nos lleve a creer en una ciudadanía más interesada en lo público, solidaria y convencida de poder transformar la realidad. Se requiere, entonces, un cambio de actitud y la promoción e instalación de nuevos valores que nos impulsen a reivindicar y recuperar la política y el poder como bienes sociales a los cuales todos y todas tenemos derecho.

### 3.3 ¿Cuáles son las vías para participar?

Es fundamental tener claridad acerca de los propósitos y objetivos que sustentan nuestros ejercicios de participación, pues desde esa claridad se definen los niveles, las instancias institucionales disponibles y las estrategias complementarias.

Cuando ya nos sentimos movilizados por nuestros propósitos, es muy importante tener presente que para llegar a ellos por medio de la acción participativa debemos:

- conocer lo más que podamos acerca del problema que pretendemos solucionar;
- conocer el contexto;
- saber cuáles son los actores involucrados;
- conocer las vías de intervención y sus alcances;
- recordar siempre el propósito y las motivaciones de la acción que se emprende, los valores y actitudes que se promueven;
- estar atentos a los obstáculos.

---

<sup>8</sup> Definición operativa: entenderemos “paradigma” como un sistema de valores y creencias, un marco referencial para entender la realidad.

Respecto a las vías posibles para la participación, podemos distinguir:

- *Las vías institucionales.* Son aquellas instancias y mecanismos formales de participación definidos por ley (por ejemplo, Ley 20.500 de Participación Ciudadana). Estas vías, si bien están dentro del marco constitucional, decretadas por sus leyes respectivas y normadas por reglamentos, dependen en gran medida de la voluntad política de los gobernantes y de la actividad/pasividad de la ciudadanía para ser puestas en marcha.
- *Las vías complementarias.* Estas vías pueden gestarse tanto desde la sociedad civil como de los gobiernos, y pese a no estar especificadas en decretos ley, se instituyen dentro del marco de la legalidad y se institucionalizan ya sea por acuerdos bilaterales entre ciudadanía e instituciones públicas, o unilateralmente desde una institución pública, estableciendo niveles de participación. Ejemplo de ellos son los cabildos ciudadanos, las jornadas para construir programas de gobierno, las mesas de trabajo, los presupuestos participativos.
- *Las vías de proactividad ciudadana.* Si bien estas vías también son complementarias, nacen únicamente de las acciones estratégicas de la sociedad civil. Incluyen gestiones que se realizan para persuadir a determinados decisores públicos, así como medidas de sensibilización y presión. Para estos fines se ocupan principalmente los espacios públicos físicos y virtuales. Por ejemplo: cabildeo, campañas ciudadanas, movilizaciones.

## 4 LA PARTICIPACIÓN A NIVEL LOCAL Y SUS VÍAS INSTITUCIONALES

### 4.1 La importancia de participar en el territorio comunal

A pesar de las limitaciones que enfrentan los gobiernos locales frente a las dinámicas del desarrollo económico, cuyas decisiones se toman en niveles nacionales e internacionales, los gobiernos locales tienen ventajas específicas; por ejemplo:

- La población está más próxima a la gestión pública de nivel local que central.
- Existe una mayor capacidad de integrar políticas públicas en el ámbito local.
- Existe la posibilidad de la representatividad directa.
- Puede haber mayor sintonía entre los intereses de las autoridades y la realidad de los territorios.

Pese a la fuerte dependencia de las organizaciones sociales y los grupos comunitarios respecto del municipio, en el ámbito local hay ventajas para la participación:

- Hay mayor homogeneidad de las identidades, intereses y puntos de vista.
- Es más fácil sintonizar con los problemas de otros territorios y grupos humanos.
- Los dirigentes conocen mejor las problemáticas de las personas y colectividades a quienes representan.

¿Qué podemos pedirles a nuestros municipios en participación?

- Asumir el liderazgo del proceso participativo y manifestar la voluntad política de efectuar una actuación pública participativa.
- Articular procedimientos de participación dirigidos a los ciudadanos individualmente.
- Integrar a aquellos otros colectivos sociales por lo general excluidos o marginados de los procesos de toma de decisiones.
- Vincular el máximo número de asociaciones y colectivos que se encuentren dispuestos a participar.
- Saber transmitir al ciudadano las relaciones que existen entre las decisiones que toman en los procesos participativos y los resultados que se consiguen.
- Formar a los ciudadanos en la toma de decisiones públicas en las que participan.
- Potenciar el papel de las asociaciones vecinales y ciudadanas otorgándoles un papel relevante durante todo el proceso de conformación de una política pública y de sus planes de actuación, desde su diseño hasta su evaluación.
- Mejorar la eficacia y transparencia de los canales de información que difunden las políticas y estrategias municipales.
- Respetar las decisiones que se tomen por consenso en las instancias de participación.

¿Cuál es el desafío de la sociedad civil como promotores de participación ciudadana?

- Pensar el territorio, ampliando la mirada desde las necesidades de grupos y comunidades particulares.
- Potenciar los liderazgos existentes y fomentar su renovación y dinamización.
- Diversificar y densificar las bases sociales, apoyando la formación de nuevos actores y organizaciones.
- Buscar nuevas formas de relacionarse con las autoridades, superando prácticas asistencialistas y clientelistas.
- Esforzarse por superar prácticas corporativistas y tender a acciones interorganizacionales en el territorio.
- Ejercer control social y demandar el cumplimiento de compromisos y rendición de cuentas.
- Visibilizar prácticas ciudadanas que se dan fuera del marco de las relaciones Estado - sociedad civil.

## 4.2 Leyes importantes<sup>9</sup>

En materia de participación, existen leyes que la facilitan o rigen, y que es necesario conocer y tener en cuenta. Entre otras, la Ley de Transparencia, la Ley de Participación Ciudadana. Esta última incluye algunas modificaciones a la Ley sobre Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias.

---

<sup>9</sup> Extraído de ONG Surmaule & Provincia Activa, "Manual para el fortalecimiento de los mecanismos de participación", un producto del Plan de fortalecimiento de la participación ciudadana en los servicios públicos y municipales de la Provincia de Cauquenes" (Talca, julio 2012). Disponible en <http://bit.ly/16r8Vkm>

#### 4.2.1 Ley 20.285 de Acceso a la Información Pública o Ley de Transparencia

Esta ley entró en vigencia el 20 de abril de 2009 y tiene por objeto regular el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio de este derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información.

Su importancia radica en que es el instrumento que regula el acceso a la información pública, vinculándose estrechamente con los mecanismos de participación de nivel informativo, especialmente con las Oficinas de Informaciones, Reclamos y Sugerencias (OIRS) de los servicios públicos y municipales.

Esta ley se aplica a las siguientes instituciones:

- Ministerios, intendencias, gobernaciones, gobiernos regionales, municipalidades; Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública; y órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa.
- Empresas públicas creadas por ley, y las empresas del Estado y sociedades en que este tenga participación accionaria superior al 50 por ciento o mayoría en el directorio. Algunos ejemplos de estas empresas son: Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE), Televisión Nacional de Chile (TVN) y Empresa Nacional de Minería (Enami).
- En el caso del Congreso Nacional, se aplican solo las reglas de transparencia activa (en lo pertinente). Además, deben publicarse la asistencia de los parlamentarios a las sesiones de Sala y de comisiones, las votaciones y elecciones a las que concurran, las dietas y demás asignaciones que perciban.

La Ley de Acceso a la información Pública establece dos tipos de acceso a la información:

- *Transparencia activa*: Es deber de los órganos de la Administración del Estado (por ejemplo, los servicios públicos) mantener a disposición permanente de la ciudadanía, a través de sus sitios electrónicos (internet), determinados antecedentes actualizados, al menos, una vez al mes. Entre tales antecedentes se encuentran: la estructura orgánica; las facultades, funciones y atribuciones de cada una de sus unidades u órganos internos; el marco normativo aplicable; el personal de planta, a contrata y a honorarios con las correspondientes remuneraciones; contrataciones para el suministro de bienes muebles; trámites y requisitos que debe cumplir el interesado para tener acceso a los servicios que preste el respectivo órgano; mecanismos de participación ciudadana, en su caso; información presupuestaria asignada y ejecutada. Deberán estar disponibles permanentemente, en sitios web, los actos y documentos que han sido objeto de publicación en el Diario Oficial y aquellos que digan relación con las funciones, competencias y responsabilidades de los órganos de la Administración del Estado.
- *Transparencia pasiva*: Se refiere a la información que se puede solicitar, consistente en actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación. Este material es público, salvo las excepciones que establece la Ley 20.285 y las previstas en otras leyes de quórum calificado. Asimismo, es pública la información elaborada con presupuesto público y toda otra

información que obre en poder de los órganos de la Administración, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas.

*Respecto de los plazos de respuesta*, la ley indica que la autoridad o jefatura o jefe superior del órgano o servicio de la Administración del Estado requerido deberá pronunciarse sobre la solicitud, sea entregando la información solicitada o negándose a ello, en un plazo máximo de veinte días hábiles, contado desde la recepción de la solicitud que cumpla con los requisitos anteriormente señalados.

Este plazo podrá ser prorrogado excepcionalmente por otros diez días hábiles, cuando existan circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada, caso en que el órgano requerido deberá comunicar al solicitante, antes del vencimiento del plazo, la prórroga y sus fundamentos.

*En caso de que la información sea negada*, es posible recurrir al Consejo de la Transparencia. Si se está en regiones, la solicitud debe dirigirse a la Gobernación Provincial.

El Consejo para la Transparencia es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su objetivo es promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y garantizar el derecho de acceso a la información.

Las funciones y atribuciones más destacadas del Consejo de la Transparencia son:

- Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de la ley y aplicar las sanciones en caso de infracción a ellas.
- Resolver, fundamentalmente, los reclamos por denegación de acceso a la información que le sean formulados de conformidad a esta ley.
- Promover la transparencia de la función pública, la publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y el derecho de acceso a la información, por cualquier medio de publicación.
- Realizar actividades de difusión e información al público, sobre las materias de su competencia.

*Respecto de las sanciones*: Será la autoridad, jefatura o jefe superior del órgano o servicio de la Administración del Estado a quien se solicitó la información, y que se hubiese denegado infundadamente el acceso a esta información, quien será sancionado con una multa que va del 20 al 50 por ciento de su remuneración.

#### 4.2.2 Ley 20.500 de Participación Ciudadana

La Ley de Participación Ciudadana, que entró en vigencia el 16 de febrero de 2011, establece que es deber del Estado promover y apoyar las iniciativas asociativas de la sociedad civil. A través de los órganos administrativos del Estado se deberá velar por la adecuada autonomía de estas asociaciones y no se podrá adoptar medidas que interfirieran su vida interna.

Esta ley, relativamente nueva, establece diversas modificaciones a leyes anteriores en referencia a los mecanismos de participación ciudadana a nivel local. Las principales se centran en promover una mayor participación de los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC) en el quehacer municipal, en la implementación del plebiscito local, y en el establecimiento de un Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público. Las modificaciones que establece son las que se tratan a continuación.

#### *Respecto del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC)*

- El Consejo Económico y Social de la Comuna (CESCO) es reemplazado por el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, de carácter consultivo, conformado de manera diversa, representativa y pluralista por integrantes de asociaciones sin fines de lucro. Este órgano será elegido por las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y por las organizaciones de interés público de la comuna. Podrán también integrarse aquellos representantes de asociaciones gremiales y organizaciones sindicales, o de otras actividades relevantes para el desarrollo económico, social y cultural de la comuna.
- El Consejo se reunirá a lo menos cuatro veces al año bajo la presidencia del alcalde de la comuna. Cada municipalidad deberá proporcionar los medios necesarios para el funcionamiento del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil.
- Constituye un deber para el citado Consejo pronunciarse, en el mes de marzo de cada año, respecto de la cuenta pública del alcalde, sobre la cobertura y eficiencia de los servicios municipales, así como sobre las materias de relevancia comunal que hayan sido establecidas por el Concejo Municipal, y podrá interponer el recurso de reclamación.
- El alcalde deberá informar al Consejo acerca de los presupuestos de inversión, del plan comunal de desarrollo y sobre las modificaciones al plan regulador. Dicho Consejo tendrá quince días hábiles para formular sus observaciones. Deberá dar cuenta pública no solamente al Concejo Municipal, sino también al Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, al que convocará y presidirá.
- La ordenanza municipal que rige al COSOC deberá contener una mención del tipo de organizaciones que deben ser consultadas e informadas, como también las fechas o épocas en que habrán de efectuarse tales procesos. Asimismo, describirá los instrumentos y medios a través de los cuales se materializará la participación, entre los que podrá considerarse la elaboración de presupuestos participativos, consultas u otros.

#### *Respecto de los plebiscitos comunales*

En esta materia, la Ley de Participación Ciudadana modifica los artículos 99 y 100 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, y amplía la facultad para convocar a plebiscito comunal.

Pueden ser sometidas a plebiscito las materias de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal, a la aprobación o modificación del plan comunal de desarrollo, a la modificación del plan regulador o a otras de interés para la comunidad local, siempre que sean de competencia municipal

Podrá llamar a plebiscito comunal:

- El alcalde, con acuerdo del Concejo.
- El alcalde, a requerimiento del Concejo Municipal, por acuerdo de dos tercios de sus integrantes, de oficio, o a petición de los dos tercios de los integrantes en ejercicio del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil.
- El alcalde, por iniciativa de un porcentaje de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna (5 por ciento de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna al 31 de diciembre del año anterior). Este artículo fue modificado a meses de entrada en vigencia de la ley, reemplazándose por el siguiente: *Artículo 100. Para la procedencia del plebiscito a requerimiento de la ciudadanía, deberá concurrir con su firma, ante notario público u oficial del Registro Civil, a lo menos el 10 por ciento de los ciudadanos que sufragaron en la última elección municipal al 31 de diciembre del año anterior, debiendo acreditarse dicho porcentaje mediante certificación que expedirá el Director Regional del Servicio Electoral.*<sup>10</sup>

#### CONDICIÓN PARA QUE PLEBISCITO COMUNAL TENGA CARÁCTER VINCULANTE

Los resultados del plebiscito serán vinculantes para la autoridad municipal, siempre que vote en él más del 50 por ciento de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna.

#### *Respecto del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público*

Dentro del marco de la Ley 20.500, se establece un Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de interés público, constituido con los aportes ordinarios o extraordinarios que la Ley de Presupuesto contemple anualmente para tales efectos y los aportes internacionales que reciba el fondo a cualquier título. Este fondo está regido por un Consejo Nacional, el cual debe aprobar los requisitos de las postulaciones de proyectos y adjudicar los programas nacionales que se postulan anualmente, además de otras tareas que le encomienda la ley. A su vez, la ley determina la creación de un Consejo Regional, al que se le asignan funciones similares a las del Consejo Nacional, pero acotadas al territorio de su región.

<sup>10</sup> DFL 1-19.704, art. 100, Diario Oficial del 03 de mayo de 2002 y Ley N° 20.568, art. 3, N° 2, Diario Oficial del 31 de enero de 2012.

## LEY 20.500, FONDO DE FORTALECIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES DE INTERÉS PÚBLICO

Un punto relevante de destacar en esta ley, es que entrega la posibilidad a las asociaciones ciudadanas de participar en la gestión de las autoridades públicas. Esto se debe a que el Estado reconoce a las personas el **derecho a la participación en sus planes, políticas, programas y acciones.**

Cada órgano de la Administración del Estado debe establecer las formas específicas de participación que tendrán las personas y las organizaciones dentro del ámbito de su competencia.

Estas modalidades de participación deberán mantenerse actualizadas y publicadas en los medios electrónicos u otros pertinentes de que disponga el respectivo órgano administrativo.

Los órganos de Administración del Estado, de su propia voluntad o por solicitud de alguna persona u organización, deberán señalar las materias de interés ciudadano en que se requiera conocer la opinión de las personas. Dicha consulta deberá realizarse de manera informada, pluralista y representativa.

Se señala de igual manera que se deberán establecer Consejos de la Sociedad Civil, de carácter consultivo, que estarán conformados de manera diversa, representativa y pluralista, por integrantes de asociaciones sin fines de lucro que tengan relación con la competencia del órgano respectivo.

A nivel comunal, las organizaciones tendrán participación a través de Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil, que deben existir en cada comuna, los que podrán hacer observaciones sobre los presupuestos de inversión, plan comunal de desarrollo y modificaciones al Plan Regulador propuestos por el alcalde. Además, el alcalde deberá hacer cuenta anual de su gestión ante estas entidades y ante el Concejo Municipal. Los integrantes de cada consejo serán elegidos por las organizaciones civiles que funcionen en las respectivas comunas.

### 4.2.3 Ley 19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias

Esta ley rige la constitución, organización, finalidades, atribuciones, supervigilancia y disolución de las juntas de vecinos y de las demás organizaciones comunitarias. Por esta ley:

- Se otorga a las uniones comunales de juntas de vecinos y a uniones comunales de organizaciones comunitarias funcionales, la posibilidad de agruparse en federaciones y confederaciones de carácter provincial, regional o nacional.
- Será necesario a lo menos un tercio de uniones comunales de juntas de vecinos o de organizaciones comunitarias funcionales de la provincia o de la región para formar una federación.
- Un tercio de federaciones regionales de un mismo tipo podrán constituir una confederación nacional.

- No podrán ser parte del directorio de las organizaciones comunitarias territoriales y funcionales, los alcaldes, los concejales y los funcionarios municipales que ejerzan cargos de jefaturas administrativas en la respectiva municipalidad, mientras dure su mandato.

### 4.3 Espacios de participación a nivel comunal

Desde la Ordenanza de Participación, la institucionalidad municipalidad norma el funcionamiento de distintos espacios de participación en la comuna. Es así como junto al COSOC y al Plebiscito Comunal –que ya hemos descrito– existe la Oficina de Informaciones, Reclamos y Sugerencias; e instancias como las Cuentas Públicas y las Audiencias Públicas.

#### 4.3.1 Ordenanzas de Participación Ciudadana

Cada municipalidad debe establecer en una ordenanza las modalidades de participación ciudadana, teniendo en cuenta las características del territorio comunal, la localización de los asentamientos humanos, la conformación etaria de la población, las actividades productivas más importantes y cualquier otro elemento que el municipio considere relevante.

Para tener presente:

- La ordenanza debe mencionar el tipo de las organizaciones que deben ser consultadas e informadas.
- Debe indicar claramente fechas o épocas en que habrán de efectuarse los procesos de participación.
- Se deben describir los instrumentos y medios a través de los cuales se materializará la participación.
- La ordenanza debía dictarse o modificarse dentro de los 180 días desde la publicación de la Ley (es decir, antes del 4 de noviembre de 2011, todos los municipios debían tenerla operativa).
- El Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC) debía instalarse en un plazo de sesenta días después de la dictación de la ordenanza (es decir, antes del 30 de enero de 2012 todos los COSOC debían estar constituidos).

#### 4.3.2 Oficina de Informaciones, Reclamos y Sugerencias (OIRS)

Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, cada municipalidad deberá habilitar y mantener en funcionamiento una oficina de partes y reclamos abierta a la comunidad en general. La Ordenanza de Participación Ciudadana establecerá un procedimiento público para el tratamiento de las presentaciones o reclamos, como asimismo los plazos en que el municipio deberá dar respuesta a ellos, los que, en ningún caso, serán superiores a treinta días.

Las OIRS son las oficinas encargadas de recepcionar las solicitudes de información, reclamos y sugerencias de la ciudadanía y buscan dar respuesta a las interrogantes de quienes se acercan a los servicios públicos. Por lo general, están presentes tanto en los municipios como en los servicios públicos. En la mayoría de los casos, las OIRS cuentan con un funcionario encargado que recepciona los requerimientos o solicitudes que

ingresan, los registra y se encarga de derivar los casos que sea necesario. Para sus respuestas se rigen por los plazos indicados por la Ley de Acceso a la Información Pública (veinte días hábiles)

#### 4.3.3 Cuentas Públicas

Son instancias en las cuales los servicios públicos y municipios dan cuenta a la ciudadanía de la gestión de las políticas, planes y programas que llevan a cabo, las acciones implementadas y su ejecución presupuestaria. Las cuentas públicas pueden ser presenciales o virtuales, y se difunden mediante documentos *ad hoc*; en las cuentas públicas presenciales se convoca a la ciudadanía a conocer la gestión de los servicios en un acto en el que la autoridad (o director de servicio) expone la información referida a su gestión anual. En algunos casos se recogen preguntas y planteamientos de la ciudadanía (de manera virtual o presencial), y los servicios deben dar respuesta a ellos en la cuenta pública que se publica en los portales web de los servicios públicos y municipios.

#### 4.3.4 Audiencias Públicas

Cada municipalidad deberá regular en la Ordenanza Municipal de Participación Ciudadana a que se refiere el artículo 93, las audiencias públicas por medio de las cuales el alcalde y el concejo conocerán acerca de las materias que estimen de interés comunal, como asimismo las que no menos de cien ciudadanos de la comuna les planteen. Exceptúense de esta exigencia las comunas de menos de 5.000 habitantes, en las que el concejo determinará el número de ciudadanos requirentes.

Sin perjuicio de la facultad reguladora del concejo, la solicitud de audiencia pública deberá acompañarse de las firmas de respaldo correspondientes, contener los fundamentos de la materia sometida a conocimiento del concejo y, además, deberá identificar a las personas que, en un número no superior a cinco, representarán a los requirentes en la audiencia pública que al efecto se determine.

### 4.4 Mecanismos de control

Es común que nos sintamos decepcionados *a priori* por los mecanismos e instancias de participación que nos ofrece la vía institucional, dados los bajos niveles de participación que consideran y los obstáculos que existen para lograr procesos más vinculantes. No obstante, creemos necesario ocupar estos espacios “colmándolos” de participación ciudadana activa, para que desde el ejercicio activo se pueda hacer control del cumplimiento de las leyes y, junto con ello, se puedan demandar mayores niveles de participación y mejoras en las normativas.

¿Quién fiscaliza que las leyes vinculadas a la participación se cumplan?

Como ya pudimos ver, en el caso de la Ley de Transparencia existe un órgano llamado Consejo para la Transparencia que se encarga de monitorear el cumplimiento de esta ley y de aplicar las sanciones correspondientes.

Para el caso de Ley 20.500, de Participación Ciudadana, no existen sanciones establecidas en el reglamento normativo; sin embargo, se podría decir que existen dos tipos de contralorías: una ciudadana y otra institucional, a través de la Contraloría General de la República.

La Contraloría General de la República es un órgano superior de fiscalización de la Administración del Estado, contemplado en la Constitución Política, que goza de autonomía frente al Poder Ejecutivo y demás órganos públicos. Es esencialmente una entidad de control de la legalidad de los actos de la Administración del Estado, que actúa con independencia del Poder Ejecutivo y del Congreso Nacional.

#### LABOR DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La labor de la Contraloría es eminentemente fiscalizadora, de carácter jurídico, contable y financiero, pues está destinada a cautelar el principio de legalidad; es decir, verificar que los órganos de la Administración del Estado actúen dentro del ámbito de sus atribuciones y con sujeción a los procedimientos que la ley contempla.

Tanto para la Ley de Transparencia como para la Ley de Participación Ciudadana se requiere que los órganos fiscalizadores se activen a través de sugerencias y/o denuncias, y en ello desempeña un rol fundamental la sociedad civil por medio del control social, la contraloría ciudadana o *accountability*.

#### CONTROL SOCIAL

Se refiere a la capacidad de la ciudadanía de velar por que se cumplan eficaz y eficientemente tanto los programas y compromisos asumidos por el Estado, como la probidad y transparencia de los procesos.

(Weinstein, 1998)

#### ACCOUNTABILITY

*Accountability* es un término prestado del inglés, que alude a la rendición de cuentas por las acciones realizadas u omitidas, lo que remite, por parte de las autoridades, a su obligación de rendir cuentas a la ciudadanía, según los principios de transparencia y responsabilidad; y por parte de la sociedad civil, a su derecho a exigir cuentas, y a los mecanismos mediante los cuales ejerce control sobre las autoridades políticas, con el objetivo último de demandar de ellas el cumplimiento de sus obligaciones y poner en evidencia fallas en el ejercicio de la función pública y la gestión de gobierno.

En estos niveles, la participación como mecanismo de incidencia colectiva y de control ciudadano es una intervención ordenada de las personas y organizaciones, que crea garantías respecto de la posibilidad de mejora del modelo democrático.

#### INCIDENCIA CIUDADANA

La incidencia ciudadana es un proceso político organizado que involucra los esfuerzos coordinados de las personas para cambiar aquellas políticas públicas, prácticas, ideas y valores que perpetúan la desigualdad, el prejuicio y la exclusión. Este tipo de incidencia fortalece la capacidad de los ciudadanos como tomadores de decisiones y construye instituciones de poder más responsables y equitativas.

El informe “Monitoreo a la Normativa de Participación Ciudadana y Transparencia Municipal en Chile”, realizado por Ciudad Viva (Marín y Mlynarz, 2012), nos muestra que en su gran mayoría los municipios han aprobado los reglamentos que regirán los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC) (95 por ciento de 147 casos), pero solo poco más de la mitad los ha constituido realmente (56 por ciento los había formado a marzo de 2012, fecha que se considera atrasada según lo señalado por ley). Por otro lado, resulta preocupante la cantidad de municipios que no cuenta con una partida presupuestaria clara y pública para el funcionamiento de los COSOC (4 por ciento de 140 casos). Ello a pesar de que la Contraloría General de la República ha expresado que, para lograr autonomía y protagonismo en el ámbito de la gestión comunal, estos Consejos requieren contar con un presupuesto establecido.

Ante tal situación, es fundamental que las organizaciones sociales pongan especial atención a esta instancia institucional, los COSOC, buscando las vías para su constitución, monitoreando que se cumplan las normativas y, sobre todo, que haga contraloría para que los procesos se desarrollen respetando los valores democráticos y la autonomía ciudadana.

Para concluir, y como ya comentamos al comienzo de este capítulo, la participación es un medio para el logro de objetivos. Es inherente a ella su carácter colectivo, que se expresa en la búsqueda del bien común y no se agota en el acto de ocupar los espacios institucionales puestos a su disposición.

Movidos por nuestros propósitos, en tanto habitantes, ciudadanos y sujetos de derecho, podemos ver la participación como un proceso conformado por distintos momentos, donde las leyes, los reglamentos y las vías complementarias pasan a ser parte de estrategias para la construcción democrática de nuestros territorios. Es así que un proceso participativo para solucionar una problemática territorial, sin ser taxativo, podría seguir el siguiente curso:

- *Focalización de la situación o del problema:* Determinar la problemática, el ámbito de intervención y si su solución responde a un propósito colectivo.
- *Diagnóstico:* Conocer el escenario en el que se insertará el proceso; los actores intervinientes, con sus características; los principales problemas, conflictos e intereses en juego, para preverlos y abordarlos tempranamente, sin que sorprendan en un estado avanzado de la ejecución del plan (Corporación Participa, 2008). Esto significa, en la práctica, reconocer el escenario de oportunidades para la acción.
- *Mapeo de actores:* Identificación, caracterización y focalización de actores. Identificar la función que cumplen, su representatividad, el poder que invisten, los recursos de que disponen, los objetivos que persiguen, las acciones que desarrollan, los resultados que obtienen, las relaciones tejidas con otros actores para llevar a cabo sus estrategias. Es importante en esta etapa identificar posibles aliados que permitan hacer de consultores, mediadores o de intermediarios (ONG, universidades, autoridades), que estén legitimados frente a quienes se identifican como contrapartes.
- *Definición de objetivos:* Definir los logros que debe alcanzar la acción social en el territorio y los indicadores cuantitativos y/o cualitativos que mostrarán el avance en los cambios requeridos. Los objetivos e indicadores definen la propuesta de solución.
- *Promoción:* Invitación, motivación y preparación. El objetivo es que las personas y grupos se enteren, se entusiasmen y se preparen para su participación (Corporación Participa, 2008). En la práctica, esto significa construir un “nosotros”, compartir el problema, transformarlo en el sentido común de otros. El sentido colectivo del propósito se refleja en el respaldo obtenido en esta fase. Se requiere “tener espaldas” para iniciar acciones.
- *Definición de estrategias:* Establecer las vías que nos llevarán al logro de los objetivos, considerando los factores de bloqueo y las posibilidades de resolución de los conflictos.
- *Acciones:* Es la realización de iniciativas que se implementan con el objetivo de ser parte de las decisiones respecto al territorio en el que se quiere vivir. Es el ámbito donde se concreta la participación ciudadana, y sus características dependen sobre todo de los instrumentos que se utilicen: desde las vías formales establecidas en las leyes que se revisaron anteriormente, hasta la acción colectiva autogestionada.
- *Sistematización:* En forma paralela a la acción ciudadana, se van sistematizando las experiencias, opiniones, aportes, críticas y decisiones hechas en el proceso (Corporación Participa, 2008), con el objetivo de recoger aprendizajes.
- *Monitoreo y evaluación:* Es necesario implementar estrategias de monitoreo que, en función de los indicadores, den cuenta de los avances, estancamientos o retrocesos (Surmaule, 2011), así como de una evaluación final del proceso que muestre los resultados obtenidos con la acción participativa.



# Capítulo IV



# Capítulo IV

## La relación con las empresas en el territorio

### 1 LA PRESENCIA DE LA EMPRESA EN EL TERRITORIO

Muchas de las actividades de carácter productivo que realizan las empresas tienen un profundo impacto en la calidad de vida de los vecinos de las localidades en que se ubican. En este sentido, la llegada de una empresa a una localidad está lejos de ser indiferente a sus habitantes; más bien, puede influir profundamente en su vida cotidiana.

Los efectos de las empresas en las localidades pueden ser tanto positivos como negativos. Por una parte, cuando llega una nueva empresa, muchas veces se crean nuevos caminos o se mejoran los existentes, se generan nuevos empleos e, incluso, se instalan en el sector servicios que antes no existían. Sin embargo, en ocasiones también llegan con la empresa problemas de ruido, de contaminación ambiental, de tránsito de vehículos pesados como camiones o buses, presencia de gente ajena a la comunidad, etcétera.

Si bien existen numerosos conflictos producidos por la acción de las empresas en el territorio, crecientemente les interesa y conviene ser un buen vecino. De hecho, ambos objetivos no son contradictorios: las empresas pueden hacer un buen negocio y, al mismo tiempo, buscar la forma de disminuir los impactos negativos que pueden tener en el entorno, e incluso tratar de generar consecuencias positivas en los lugares donde operan.

En este capítulo entregaremos herramientas básicas para que los habitantes de una localidad, aprovechando esta apertura de las empresas a establecer relaciones de buena vecindad, puedan entablar un contacto positivo con ellas. Si bien se trata de una relación compleja, cruzada por conflictos de intereses y problemas imprevistos, en la práctica es posible establecer un diálogo, llegar a acuerdos mínimos y, en ocasiones, incluso a actividades de colaboración.

### 2 LA RELACIÓN ENTRE COMUNIDAD Y EMPRESA

El territorio es uno solo, pero en él se pueden llevar a cabo diversos proyectos de desarrollo. El proyecto de la empresa para el territorio es de carácter productivo; el proyecto de los vecinos sobre el territorio combina elementos productivos con otros relacionados con su calidad de vida. En este sentido, ninguno de los actores

en el territorio es “neutral”: todos tienen sus propios intereses, lo que hace que la relación entre la empresa y la comunidad esté lejos de ser sencilla.

Se debe considerar, sin embargo, que los intereses de la empresa y los de la comunidad no necesariamente son opuestos, y que se puede llegar a acuerdos si no en todos los temas, al menos en una parte de ellos. Muchas veces habrá algunos intereses complementarios, o incluso comunes, respecto de los cuales se puede trabajar en conjunto. En este sentido, al buscar relacionarse con las empresas, lo primero es reconocer tanto sus intereses, como los de los vecinos de la localidad.

## 2.1 Los intereses de la empresa

Cada vez son más las empresas que comprenden que su permanencia en un territorio y su éxito económico dependen en gran parte de la voluntad que desplieguen para velar por el mejoramiento de las condiciones sociales y ambientales de su entorno. En efecto, es posible observar, en la experiencia reciente, casos en que algunas empresas han debido cerrar plantas o se han visto imposibilitadas de desarrollar proyectos debido a la férrea oposición de los vecinos del lugar.

Como consecuencia de lo anterior, a los intereses económicos y lucrativos de las empresas, actualmente se agregan inquietudes más amplias: se evoluciona desde un concepto centrado en la dimensión económica de la empresa hacia una postura que considera también las responsabilidades corporativas en los planos social y ambiental (Atea, 2005, p. 6). Ser un buen vecino pasa a constituirse como parte de los objetivos de la empresa, en la medida en que, potencialmente, su actitud respecto del territorio puede ser un elemento que le permita mantenerse en el lugar y operar en condiciones de tranquilidad, o bien verse sometida a constantes arremetidas de grupos opositores a sus actividades.

En este contexto surge la Responsabilidad Social Empresarial (RSE). Si bien aún no existe una definición universalmente reconocida para establecer qué se entiende por RSE, esta se puede describir, de forma amplia, como un interés propio e inteligente de las empresas, que produce beneficios para la sociedad y también en sus propios resultados finales (Fundación Cordón del Plata, 2009, p. 5). En último término, cuando la empresa se hace cargo de los impactos negativos que genera en el territorio, o bien cuando busca generar consecuencias positivas en él, tanto ella como la comunidad salen favorecidas.

Este es un punto importante de tomar en cuenta: cuando la empresa se aproxima a los vecinos para trabajar en conjunto, lo hace por su propio interés, ya sea para mejorar su reputación, para tener una relación con los habitantes que le permita asegurar su permanencia en el lugar, o para poder acreditarse como una empresa responsable. Sin embargo, que la empresa esté persiguiendo sus propios intereses no quita que, en este proceso, pueda beneficiar de forma considerable a la localidad y sus habitantes.

Una forma habitual de entender la RSE es como “la contribución [de la empresa] al desarrollo humano sostenible, a través del compromiso y confianza con sus empleados y familias, la sociedad en general y la comunidad local

en pos de mejorar su capital social y calidad de vida”<sup>11</sup> Cuando las empresas tienen una política de RSE, realizan diversas acciones cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida en las localidades en que se emplazan. Así, aun cuando el interés de sus operaciones no sea comunitario (dar sostenibilidad a sus emprendimientos, generar imagen de marca, u otros fines que les benefician como empresa), sus acciones pueden alinearse con los intereses de las comunidades que las albergan.

Las actividades de responsabilidad social de una empresa, aun siendo muy variadas, pueden clasificarse en cuatro grupos:

- Aquellas que buscan reforzar ciertos valores o principios al interior de la empresa, de forma que se reflejen en sus acciones y objetivos.
- Aquellas relacionadas con la mejora de las condiciones de trabajo y empleo al interior de la empresa, es decir, las acciones de responsabilidad con sus propios trabajadores.
- Las relacionadas con la protección del medio ambiente en los lugares en que la empresa tiene operaciones. Esto se relaciona con la idea de minimizar los impactos que la operación pueda tener sobre el entorno natural, y con un compromiso de sustentabilidad ambiental.
- Las relativas al apoyo a las comunidades que habitan los sectores en que la empresa opera. Este tipo de actividades va desde contribuciones en tiempo y dinero, hasta el desarrollo de programas de largo plazo (de educación, salud, ambientales, etcétera). El tipo de actividades de apoyo a la comunidad que se desarrollen dependerá tanto de la política de RSE de la empresa, como de la capacidad de la comunidad de dialogar con ella y plantear sus propias necesidades.

En suma, los intereses de la empresa también comprenden, en la mayor parte de los casos, el establecimiento de relaciones positivas con las comunidades en las que se insertan. Este interés no debe ser entendido como simple altruismo, sino como parte de los objetivos estratégicos de la empresa: dar sustentabilidad a sus operaciones, mejorar su imagen, entre las ya mencionadas. Esto puede ser visto como una oportunidad para las comunidades locales.

## **2.2 Intereses de la comunidad**

En términos de los intereses de la comunidad, es importante reconocer desde el inicio que ellos pueden ser diversos: no todos los habitantes de una localidad se relacionan de igual forma con la empresa ni con el territorio.

En primer lugar, el interés más común y extendido en un grupo de vecinos que comparte un territorio es por la calidad de vida. Esto puede tener varios elementos. Algunos de ellos se relacionan directamente con la calidad medioambiental: ruidos, olores, características de la naturaleza del lugar, etcétera. Otros tienen que ver con la seguridad: tránsito de vehículos que vuelven peligrosa la circulación de peatones o ciclistas; tránsito de personas desconocidas (afuerinos), que pueden generar temor o suspicacias entre las personas que habitan el sector.

---

11 Definición elaborada por Fundación PROhumana. En [www.prohumana.cl](http://www.prohumana.cl)

Es importante reconocer también que la empresa usualmente es fuente de empleo para una parte de los habitantes del lugar. Cabe así identificar personas cuyo principal interés en relación con la empresa es mantener su trabajo. En estas condiciones, probablemente al comienzo estarán reacias a que la comunidad entable una relación con la empresa, por temor a que los planteamientos que le hagan se transformen en un reclamo que ponga en peligro su fuente laboral. Es importante tener en cuenta a este grupo de personas y su visión en las acciones de la comunidad, y no desechar sus inquietudes como carentes de validez.

Por último, otra fuente de intereses en la comunidad se relaciona con sus proyectos a futuro. Muchas veces algunos de ellos son muy queridos por la comunidad (levantar una sede social, generar programas de desarrollo que mejoren las oportunidades de sus jóvenes, por ejemplo), y no han logrado obtener fondos o apoyo para su consecución. Intereses de este tipo, si bien en principio no tienen relación con la actividad de la empresa, en ocasiones les son atractivos como parte de sus políticas de responsabilidad social empresarial, y pueden ser apoyados por ellas, por lo que es útil ponerlos sobre la mesa desde el principio.

### **3 ELEMENTOS Y HERRAMIENTAS PARA TENER EN CUENTA AL ESTABLECER UN TRABAJO CONJUNTO**

Al momento de plantearse una relación de trabajo con una empresa emplazada en la localidad, es importante tener varios elementos en cuenta. Son los que examinaremos a continuación.

#### **3.1 Claridad de los objetivos**

En primer lugar, se necesita saber qué es lo que se quiere conseguir, es decir, cuáles son los objetivos de la relación que se desea establecer.

Es importante que estos objetivos abran varias posibilidades de acción: es posible que no se logre establecer trabajo en común en algunos, pero quizá otros sí serán de interés de la empresa, y se podrá comenzar a trabajar en ellos.

Esto último llama la atención respecto de un punto importante: comenzar una relación de trabajo con la empresa implica adaptar las expectativas hacia un proceso de negociación. Esto quiere decir que probablemente no se conseguirá todo lo que se desea, ni en los plazos que se quisiera. Vale decir, habrá que ceder en algunos puntos. Pero en otros sí se conseguirá lo que se busca, e incluso pueden surgir nuevos elementos impensados, que sean beneficiosos para el grupo.

Otro punto importante es tener objetivos de distinto alcance: algunos serán más inmediatos, otros serán de largo plazo. Algunos probablemente nunca se cumplan, pero servirán de orientación, como un norte de lo que se quisiera lograr. Esto permitirá ir consiguiendo algunas cosas más simples al principio, que ayuden a consolidar la relación de trabajo; y al mismo tiempo, ir avanzando en paralelo en cosas más importantes, pero que se lograrán en plazos más largos.

Un ejercicio interesante para lograr definir objetivos de forma grupal es pensar en las situaciones que quisiéramos cambiar, e imaginar cómo nos gustaría que fueran en el mediano o largo plazo. Se pueden anotar todas las cosas que se imaginan como posibles de alcanzar, independientemente de si son fáciles o difíciles de conseguir, y luego se clasifican entre aquellas que se pueden lograr a corto plazo, aquellas de mediano plazo, y las de largo plazo. A partir de esto, se pueden identificar cuáles son los distintos objetivos del grupo.

### 3.2 Diagnóstico de la situación

Además de los objetivos, es importante contar con un diagnóstico de la situación que queremos cambiar. Es decir, tener una idea general de por qué creemos que las cosas están como están.

La idea de realizar un diagnóstico es que, al saber por qué se ha generado una situación, el grupo puede imaginar distintas formas de cambiarla. Esto es muy importante: generalmente, hay distintas formas de solucionar un problema o de mejorar una situación. Se requiere abrirse, por lo tanto, a considerar distintas soluciones. Quizás la solución que el grupo prefiere no le interesa a la empresa, o le es muy difícil de lograr. Pero puede haber otras salidas que sean posibles para la empresa y, al mismo tiempo, satisfactorias para el grupo.

Una forma sencilla de hacer un diagnóstico grupal es intentar construir un “árbol de problemas”, una técnica participativa que facilita identificar y organizar las causas y consecuencias de un problema. Su punto de partida es la identificación del problema, de sus causas y consecuencias. Todo ello se anota en una pizarra o en un papelógrafo, con un diseño de flechas que vinculen el problema con las situaciones que lo originan, y con aquellas que a su vez está generando. Junto con esto se establece la situación deseada, se identifican los medios para la solución del problema, y se definen las acciones necesarias para ello.<sup>12</sup>

### 3.3 Identificación de otros actores involucrados

Otro elemento importante es identificar a los otros actores (además de la empresa y el propio grupo) que pueden estar involucrados, o bien que pueden tener intereses en los mismos temas. Identificar a estos actores, y luego invitarlos a establecer una relación conjunta con la empresa, puede evitar que la relación se polarice, y a la vez puede llevar a contar con más recursos (humanos, físicos, económicos) para la solución de los problemas que se quiere abordar.

Estos actores involucrados son, en la práctica, grupos de interés, “entendidos como personas o grupos de personas que tienen impacto en, o se ven afectados por las actividades, productos o servicios de una empresa (u otra organización)” (ORSE/CSR Europe/Forética, 2009, p. 5).

Algunos actores que habitualmente se puede encontrar son: organizaciones sociales de todo tipo (por ejemplo, juntas de vecinos, centros de padres, sindicatos y gremios), organismos públicos (municipalidad, escuela, centro de salud, otros), organizaciones sociales externas al sector (ONG, grupos de otras comunidades

---

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, *Diagnóstico, árbol de problemas y árbol de objetivos*, de Eduardo Aldunate (ILPES / CEPAL, 2008), en [http://www.eclac.org/ilpes/noticias/noticias/9/33159/Arboles\\_Diagnostico.pdf](http://www.eclac.org/ilpes/noticias/noticias/9/33159/Arboles_Diagnostico.pdf)

que hayan enfrentado problemas similares...) y centros de estudio (universidades, institutos profesionales o centros de formación técnica).

Los dos últimos actores mencionados (organizaciones de otros territorios y centros de estudio), a pesar de parecer lejanos o desvinculados, son especialmente relevantes. A partir del contacto con organizaciones que tienen experiencia en el tema, se pueden adquirir los conocimientos que ellos ya han desarrollado. Por otra parte, las universidades u otros centros de estudio, al ser validados por los distintos actores (públicos, privados y comunitarios), pueden ejercer un rol de mediación entre la empresa y la comunidad, en caso de ser necesario.

Una estrategia utilizada en la identificación de estos grupos es el diseño de mapas de actores que permitan caracterizar expectativas, influencias, con la finalidad de establecer prioridades y posibles alianzas entre los grupos. Para esto, se identifica el problema que se quiere abordar y se pregunta: ¿Quiénes son los afectados por estos problemas? ¿Quiénes están relacionados con el surgimiento de estos problemas? ¿Quiénes pueden saber más sobre ellos? ¿Quiénes nos pueden ayudar a solucionarlos? ¿Qué otras personas, que no sufren directamente el problema, se podrían ver beneficiadas si se soluciona?

Una vez identificados los actores, es importante comprender sus expectativas, preocupaciones y limitaciones, de forma de identificar grupos que tengan necesidades comunes, con los que se puede trabajar en alianza. Asimismo, se debe definir qué tipo de relación se quiere establecer con cada uno de los otros grupos.

#### **4 ESTABLECIMIENTO DE VÍNCULOS CON LA EMPRESA: LA MESA DE TRABAJO**

Cuando ya se tiene claridad respecto de los puntos anteriores, se puede intentar establecer un vínculo con la empresa. Para esto, en primer lugar, se la debe contactar. Las empresas tienen departamentos específicamente dedicados a las relaciones con su entorno. En algunos casos, estos departamentos se llaman gerencias o jefaturas de RSE. En otros casos, pueden encontrarse bajo nombres como vinculación con el medio, relaciones públicas, o similares. También se puede intentar establecer el contacto a través de sus departamentos de comunicaciones.

##### **4.1 Componentes de una mesa de trabajo**

Una vez contactada la empresa, la forma de relación más productiva es la mesa de trabajo. Esta facilita la comunicación entre varios actores al mismo tiempo y permite el intercambio de concepciones diversas, lo que genera oportunidades para todos los miembros. La mesa de trabajo ofrece la oportunidad de aprendizaje, así como la posibilidad de comprender e influir sobre la relación entre los intereses de la empresa y la comunidad.

En este sentido, es importante que, al constituir la mesa, los grupos estén dispuestos a cambiar la imagen que tienen del otro. Muchas veces la comunidad tendrá una imagen muy negativa de la empresa, por experiencias pasadas; sin embargo, ello no puede ser un obstáculo permanente para la relación: si se piensa trabajar

en conjunto, entonces hay que dar una oportunidad al otro para probar su disponibilidad a colaborar y su compromiso con la mesa. No se puede partir el trabajo desconfiando desde el inicio, ni planteando los temas de forma conflictiva: el ambiente debe ser de respeto y de búsqueda de soluciones, orientando la mirada al futuro más que al pasado.

No existe una única forma de funcionamiento para las mesas de trabajo; sin embargo hay una serie de etapas más o menos comunes que pueden servir de guía (ORSE/CSR Europe/Forética, 2009), que se examinan a continuación.

#### *4.1.1 Definición de objetivos*

En primer lugar, es importante determinar los propósitos de la mesa de trabajo. Esto implica tener claridad respecto de los objetivos e intereses de los distintos participantes.

Al definir los objetivos, es necesario buscar que los riesgos y oportunidades del trabajo conjunto estén bien balanceados; es decir, que la mesa sea para todos una oportunidad de ganar algo, y que nadie se vea especialmente expuesto.

En términos de los objetivos, deben plantearse metas de distinto plazo. Las más inmediatas servirán para afianzar el trabajo conjunto y generar confianza respecto del compromiso de los actores. De esta manera, los grupos de interés pueden comprobar si las buenas intenciones declaradas de la empresa son verdaderas, mientras que la empresa puede darse cuenta de que no se trata de una pérdida de tiempo.

#### *4.1.2 Plan de gestión*

Junto a los objetivos y metas, es indispensable que cada actor haga compromisos específicos en términos de lo que puede aportar al cumplimiento de las metas. En este sentido, cada actor debe, en primer lugar, declarar claramente sus intereses; luego, abrirse a desarrollar objetivos de trabajo conjunto; y, finalmente, establecer compromisos respecto a sus aportes a dicho trabajo conjunto. Estos compromisos deberán incluir declaraciones respecto de qué se aportará, en qué forma y en cuáles plazos.

Para realizar el plan de gestión, es necesario tener un diagnóstico claro y compartido de la situación (con los objetivos se sabe dónde se quiere llegar, pero es necesario saber también desde dónde se parte). Tal diagnóstico debe ser realizado en forma conjunta por todos los actores.

Asimismo, una vez que se conoce la situación actual y lo que se quiere lograr, se puede definir una periodicidad de reuniones de la mesa. El reunirse tendrá costos (en dinero, en tiempo), y será necesario tanto estimar los costos de la mesa, como identificar posibles fuentes de financiamiento (programas públicos, fundaciones, u otros).

Se recomienda que el lugar de reunión de la mesa sea un sitio neutral, o bien que sea rotativo (una vez en la empresa, otra en una sede, otra en el municipio, etcétera). Esto garantizará que nadie pueda sentirse “dueño” de la mesa o excluido de ella.

#### 4.1.3 *Determinar las reglas del juego*

Junto con fijar objetivos y compromisos, es importante que se definan con claridad las reglas del juego:

- La discusión se realizará en el marco del respeto.
- Habrá total transparencia entre los actores de la mesa. Esto quiere decir que ningún interés o actividad que pueda afectar a los otros grupos puede dejar de ser expresado en la mesa.
- Los temas que serán discutidos por la mesa deben ser consensuados. Ello implica la revisión continua de los acuerdos ya tomados con anterioridad.

Adicionalmente, se deben establecer mecanismos para la toma de decisiones. En especial, se debe considerar la posibilidad de utilizar un facilitador externo, si fuese relevante y/o necesario, y tranquilizar a los miembros del grupo en relación con el desarrollo de un procedimiento justo.

Hay dos elementos que resultan centrales para el funcionamiento periódico de la mesa: la elaboración de actas de las reuniones, y el desarrollo de tabla de temas por tratar.

Las actas de las reuniones se pueden realizar tomando notas, o bien grabando el audio de las reuniones y luego transcribiéndolas. Los contenidos así recogidos se deben formalizar en un documento (el acta) que contendrá los siguientes elementos: nómina de los asistentes, los temas tratados, los acuerdos tomados, el lugar y la fecha. Un borrador de este documento se circulará entre los participantes de la mesa, y si están de acuerdo en los contenidos, el documento se firmará en la próxima sesión. Ningún actor puede cuestionar los acuerdos una vez que haya sido firmada el acta.

La tabla de temas tiene relación con los asuntos que se tratarán en la reunión siguiente. Una tabla de temas preliminar se puede desarrollar al final de cada reunión de la mesa, para luego circularla junto con el acta, y ver si algún actor necesita incluir otro tema. Así, al comenzar cada reunión, ya existirá claridad de los temas que se tocarán. Si son demasiados, se debe adoptar un criterio para definir cuándo se tratará cada asunto (por ejemplo, por orden de llegada: es decir, todos los temas deben esperar lo mismo para ser puestos en tabla).

La ejecución de estos dos elementos —actas y tablas— implica tiempo y, preferentemente, deben ser realizados por un tercero neutral. Por este motivo, se recomienda que los grupos busquen un mediador que realice este trabajo y dé fluidez a la relación con la empresa. El mediador puede ser una fundación, una ONG, una universidad u otro similar.

#### 4.1.4 *Seleccionar a los miembros de la mesa*

Para seleccionar a los miembros de la mesa, se debe considerar que ellos reflejen de la mejor manera posible las expectativas de los principales grupos de interés. Estos grupos pueden ser identificados a través de un mapa de actores, como se señaló más arriba.

Adicionalmente, se debe considerar que los grupos participantes tengan disponibilidad de tiempo y que deseen trabajar en conjunto. Este último punto es relevante, dado lo que hemos señalado más arriba: desarrollar una mesa de trabajo implica también la flexibilidad de negociar y ceder en algunos puntos.

Una vez escogidos los grupos de trabajo, es importante ver quiénes los representarán. Recomendamos que, idealmente, el liderazgo de los grupos no recaiga en una sola persona, para que no se personalice la relación. Cada grupo puede tener dos o tres líderes, que se turnen en la asistencia o que vayan juntos, como dupla. Esto generará, además, mayor confianza entre el resto de los miembros del grupo, ya que el que haya varios líderes dificulta el ocultamiento de información o acaparamiento de ventajas por parte de una sola persona.

Otro punto importante es conocer efectivamente quiénes son los miembros de cada grupo invitado, de tal forma de saber a quiénes (y a cuántos) representa cada persona de la mesa. La idea es que nadie se arrogue una legitimidad que no tiene. En ese sentido, las representaciones más específicas (por ejemplo, la junta de vecinos número 5, que tiene doscientos miembros), son mejores que las más amplias (el comité de adelanto de la comuna de Maule: no sabemos en realidad cuántos vecinos de Maule se sienten representados por dicha organización). Esta información es muy importante para la empresa, porque necesita saber con qué proporción de la comunidad (y con qué grupos en específico) está trabajando.

#### 4.1.5 *Seguimiento de la mesa*

Una vez instalada la mesa, su funcionamiento se vuelve, en la práctica, un seguimiento del estado de avance en las metas, y del cumplimiento de los compromisos establecidos por los diversos participantes.

En este sentido, lo central es ir identificando los avances, e informar a los miembros sobre los progresos realizados y las modificaciones introducidas.

Adicionalmente, se pueden planificar instancias de comunicación de los resultados de la mesa hacia el medio externo, de manera que otros puedan apreciar el trabajo realizado y se motiven a desarrollar una instancia similar.

#### 4.1.6 *Evaluación*

Es recomendable evaluar la mesa y sus progresos de forma periódica (por ejemplo, una vez al año), y así proponer los cambios que sean necesarios. Para ello puede ser útil desarrollar un cronograma de actividades que formalice las metas establecidas y las reuniones del grupo. Esto es importante porque los resultados suelen tardar un tiempo, no son inmediatos, y hay que evitar la desmotivación de los participantes: las metas se conseguirán, pero a su tiempo. Así, medir los niveles de avance resulta central.

Por último, se sugiere generar continuamente (por ejemplo, cada dos reuniones) espacios para que los miembros expresen su opinión sobre el funcionamiento y utilidad de la mesa, de forma de ir haciendo modificaciones y mejorando su operación.

## 4.2 Aspectos críticos necesarios de tener en cuenta en el desarrollo de la mesa de trabajo

Es importante tener en cuenta que el establecimiento de una mesa de trabajo entre actores con intereses diversos no es una tarea sencilla. Hay una serie de inconvenientes que pueden aparecer, y que se deben prevenir o tratar de superar, como los que examinamos a continuación.

### 4.2.1 *Diferencias entre niveles de conocimiento*

En ocasiones, la discusión sobre la solución de los problemas implica manejar ciertos niveles de conocimiento técnico, que los representantes de la comunidad pueden no tener. Al respecto, es necesario procurar dos cosas. En primer lugar, que los actores que participarán de la mesa se capaciten para tener niveles mínimos de dominio técnico. Para esto se puede recurrir a organizaciones mediadoras, como fundaciones, ONG o universidades. La propia empresa puede colaborar en este proceso, abriendo sus instalaciones para que los actores comunitarios las conozcan y, con ayuda de un tercero mediador, entiendan su funcionamiento. En segundo lugar, que las discusiones no se tecnifiquen innecesariamente: lo técnico es un criterio relevante, pero también hay otros, como la equidad, la calidad de vida, etcétera. Se debe buscar un equilibrio de conocimiento entre los actores, pero también un equilibrio entre lo técnico y lo cotidiano en las discusiones de la mesa.

### 4.2.2 *Características de los espacios de reunión*

Los espacios de reunión pueden, en ocasiones, cohibir a algunos de los participantes (al ser muy formales, por ejemplo). Es importante escoger lugares que sean cómodos para todos los actores y, en lo posible, irlos rotando, como se señaló más arriba.

### 4.2.3 *Sentimientos de desconfianza*

La existencia de una historia de conflictos, o bien de desconocimiento de la realidad del otro, puede llevar a generar especulaciones, incertidumbres o dudas. Asimismo, iniciar contactos cuando ya se ha desatado un conflicto genera un ambiente poco propicio, puesto que pueden predominar imágenes negativas respecto del otro, que tardarán en ser superadas. En este contexto, iniciar una relación lo antes posible (ojalá al momento de la llegada de la empresa) puede resultar muy beneficioso: se evita el rumor y los prejuicios, y se reemplazan por la experiencia concreta del otro. La empresa tiene una cara para la comunidad, y viceversa; no son anónimos, y se sabe con quién se puede hablar en caso de un problema.

Cuando no se ha podido establecer la relación desde el inicio, la existencia de total transparencia se vuelve fundamental para establecer las confianzas. A esto se puede agregar la realización de actividades (formales o informales, desde programas de trabajo hasta convivencias) que permitan el conocimiento del otro y promuevan un trato más cercano.

### 4.2.4 *Sobre o subrepresentación de algunos grupos*

En ocasiones, algunos intereses quedan sobrerrepresentados en la mesa. Esto puede traer consecuencias importantes, en la medida en que los demás actores lleguen a sentirse “perdedores”, o en desventaja. Tales

posibilidades hacen necesario mantener los equilibrios, tanto en términos de los intereses representados en quienes están presentes, como al momento de asignar la palabra y moderar las reuniones de la mesa. Se debe recordar en todo momento que la mesa solo funcionará en la medida en que mantenga el equilibrio.

#### 4.2.5 *Surgimiento de nuevos temas*

Muchas veces, tras las primeras reuniones, o bien luego de realizarse explicaciones o descripciones técnicas, surgen nuevos temas que tratar. Si bien esto es positivo, se requiere cuidar que la inclusión de estos nuevos temas en la agenda no desplace ni ponga en riesgo los objetivos acordados de forma inicial: la mesa debe ser flexible, pero, sobre todo, se deben respetar los acuerdos tomados por el grupo en reuniones anteriores.

#### 4.2.6 *Radicalización de algunos grupos*

Siempre está presente el riesgo de que alguno de los grupos de interés radicalice su opinión. Esto va completamente en contra de la lógica de la mesa, que es la de la negociación. Se debe prevenir, entonces, los procesos de radicalización de las posiciones, ya que ponen en peligro la instancia. Ante este tipo de situaciones, deben prevalecer los acuerdos tomados con anterioridad. Asimismo, se puede volver sobre los listados de objetivos realizados por los distintos actores, y poner énfasis en otros objetivos en que exista mayor complementariedad.

#### 4.2.7 *Cooptación política*

Se debe evitar que el espacio de la mesa quede capturado por intereses políticos. La relación con la empresa implica, en ocasiones, el traspaso de recursos hacia la comunidad (bajo la forma de programas de diverso tipo). Asimismo, la mesa, en la medida en que cumple sus objetivos, puede generar logros interesantes. Es posible que ambos elementos resulten atractivos desde un punto de vista político. Sin embargo, se debe salvaguardar el que la mesa sea el lugar de los intereses de la (o las) empresa(s) y de los actores comunitarios, y que la participación de las autoridades sea en pos de articular el trabajo con los programas sociales existentes, o con políticas de desarrollo de la localidad, sin incorporar intereses propiamente políticos en la discusión.

#### 4.2.8 *Trabajo conjunto, no caridad*

Se debe evitar convertir la mesa en un espacio en que la comunidad simplemente pide, y la empresa regala. La idea del trabajo conjunto no es lograr bienes o dinero para la comunidad, sino que esta obtenga compromisos de parte de la empresa en términos de sus condiciones de operación (respeto al medio ambiente, oportunidades de trabajo o capacitación, programas de desarrollo local, etcétera), y supervise su cumplimiento. La dinámica pedir-recibir, si bien puede parecer beneficiosa en un inicio, deja a la comunidad en una posición subordinada, desde la cual se hace difícil reivindicar derechos, solicitar el cumplimiento de acuerdos o tener proyectos propios de desarrollo.

En suma: Si bien la relación entre comunidad y empresa es compleja, de intereses cruzados y difícil de construir, puede ser sumamente beneficiosa para ambas instancias. Por lo mismo, es altamente conveniente establecer este tipo de vínculos, tomando todas las precauciones para que la interacción sea fructífera.





**Bibliografía**



# Bibliografía

## Capítulo I

- Aros, P. (2011). Conceptualización de “espacio”, “territorio” y “límite” desde la geografía y su implicancia en la práctica geográfica dentro del contexto neoliberal. *Revista Latinoamericana de Estudiantes de Geografía* (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso), n° 2. En <http://www.releg.org/>
- Berdegúe, J. A. y Meynard, M. F. (2012). *Las ciudades en el desarrollo territorial rural*. Serie Claves para el Desarrollo Territorial. Santiago: RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Concha, C. y otros. (2013) ¿Urbano o rural? Repensando territorios, discursos y prácticas al margen de la metrópolis. Talca: Centro de Estudios Urbano Territoriales (CEUT). (Borrador)
- Espinoza, V. y Rabi, V. (2009). *Capital social y civismo en las regiones chilenas. Proyecto “Desigualdades. Tendencias y procesos emergentes en la estratificación social”*. Informe proyecto Anillo SOC12 (Proyecto Desigualdades), Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo / Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. En <http://bit.ly/19uHend>
- Ministerio de Desarrollo Social (2013). *Incidencia de la pobreza a nivel comunal, según Metodología de Estimación para Áreas Pequeñas. Chile 2009 y 2011*. Serie Informes Comunales, N° 1, 6 de febrero de 2013 [versión preliminar]. Santiago: Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). (2013). *Avance en la reconstrucción de viviendas por comuna*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo. En <http://bit.ly/wO8fCk>
- Montañez, G. y Delgado, O. (1998). Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional. *Cuadernos de Geografía* (Revista del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Colombia), 7(1-2), 120-134. En <http://bit.ly/18ewfOB>
- PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *Desarrollo Humano en Chile. El poder: ¿para quién y para qué?* Santiago: PNUD. En <http://bit.ly/16twHwi>
- PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2008). *Desarrollo Humano en Chile Rural 2008*. Santiago: PNUD. En <http://bit.ly/15xxADO>
- Restrepo, G. (s/f). Aproximación cultural al concepto de territorio. *Revista Perspectiva Geográfica*, 2. Biblioteca Virtual del Banco de la República. En <http://bit.ly/jgyMU0>

- Schneider, S. y Peyré, I. (2006). Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales. En M. Manzanal, G. Neiman y M. Lattuada (Orgs.). *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorio* (pp. 71-102). Buenos Aires: Ciccus. En <http://bit.ly/1b1OdxD>
- Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere) y Universidad de Talca. (2008). *Estrategia Regional de Desarrollo Maule: Periodo 2009-2020*. Talca: Subdere. En <http://bit.ly/19uITJz>
- Touraine A. (1998). *Podremos vivir juntos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Universidad Católica del Maule y ONG Surmaule (2010). *Identidad e identidades en el Maule – Conocimiento y apropiación de claves para imaginar el desarrollo regional*. Informe final. Talca: UCM/Surmaule. En <http://bit.ly/18svvFD>
- Universidad de Talca. 2009. *Propuesta de política regional de desarrollo rural Región del Maule*. Informe final. Talca: Universidad de Talca. En <http://bit.ly/1b05kbC>

## Capítulo II

- Boisier, S. (2000). *Conversaciones sociales y desarrollo regional. Potenciación del capital sinérgico y creación de sinergia cognitiva en una región (Región del Maule, Chile)*. Talca: Editorial Universidad de Talca.
- Furtado, C. (1991). *Teoría política del desarrollo económico*. México: Siglo XXI Editores.
- Guimarães, R. (1998). *Aterrizando una cometa: Indicadores territoriales de sustentabilidad*. Santiago: Instituto Latinoamérica y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Serie investigación, Documento N° 18. Ciclo de conferencias sobre conocimiento, globalización y territorio. En <http://bit.ly/1evuxP6>
- Harvey, D. (2012). *Ciudades rebeldes: Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ediciones Akal.
- Labasse, J. (1987). *La organización del espacio*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Lefebvre, H. (1978). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.

### Leyes y decretos

- Decreto 100 (2005). *Fija Texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de La República de Chile*. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Rescatado en agosto de 2013 desde: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>
- Ley y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. DFL 458 (1976). En <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=13560>
- Ley General de Bases del Medio Ambiente. Ley 19.300 (1994). En <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30667>

- Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional. Ley 19.175 (1992). En <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30542>
- Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Ley 18.695 (2005). En <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693>
- Ley que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. Ley 20.417 (2010). En <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010459>
- Ley sobre acceso a la información pública. Ley 20.285 (2008). Rescatado en agosto de 2013 desde: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>
- Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Ley 20.500 (2011). En <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143>

### Capítulo III

- Navarro, J. (1998). *Neoliberalismo y Estado del Bienestar*. Madrid: Ariel.
- Corporación Participa (2008). *Manual de participación ciudadana*, Santiago: Corporación Participa. En <http://bit.ly/18QttDa>
- Macías Narro, A. (2010). Autogestión. La reforma pendiente (versión resumida). *Odiseo. Revista electrónica de pedagogía*, 8(15). En <http://bit.ly/18Qty9O>
- Marín, T. & Mlynarz, D. (2012). *Monitoreo a la normativa de participación ciudadana y transparencia municipal en Chile*. Santiago: Ciudad Viva, Fundación Avina y Laboratorio Ciudad y Territorio de la Universidad Diego Portales. En <http://bit.ly/1eK0jI9>
- ONG Surmaule & Provincia Activa (julio 2012). *Manual para el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana de los servicios públicos y municipales de la Provincia de Cauquenes*. Talca, Chile. En <http://bit.ly/18svvFD>
- Quiroga, H., Quevedo, S. y Chiriboga, E. (1995). *Hacia el cambio mediante la autogestión comunitaria*. Quito: CONADE, MBS, CNUAH/HABITAT, UNDP.
- Sanhueza, A. (2004). *Participación ciudadana en la gestión pública*. Documento PDF. Santiago: Corporación Participa. En <http://www.participa.cl/archives/332>
- Weinstein, M. (1998). Participación social en Salud: Acciones en curso. En E. Correa y M. Noé (Eds.), *Nociones de una ciudadanía que crece*. Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso-Chile).

### *Leyes y decretos*

Ley sobre acceso a la información pública. Ley 20.285 (2008). En <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>

Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Ley 20.500 (2011). En <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143>

### **Capítulo IV**

Atea, D. (2005). *Manual de herramientas para incidir en RSE. Una perspectiva desde la sociedad civil*. GEOS y Red Puentes, Argentina. En <http://bit.ly/16CKb2W>

Casa de la Paz, Acción RSE (2006). *Convivencia sustentable con la comunidad. Guía práctica para empresas*. Santiago: Casa de la Paz, Acción RSE. En <http://bit.ly/15nkFyA>

Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) y Fundación PROhumana (2006). *Manual de responsabilidad social empresarial para PYMES*. Santiago: CPC / PROhumana. En <http://bit.ly/mODGFJ>

Desarrollo de la Responsabilidad Social (DERES). Comisión de Investigación & Desarrollo, (2009). *Manual de primeros pasos en responsabilidad social empresarial*. Montevideo: DERES. En <http://bit.ly/11Jl8cg>

Fundación Cordón del Plata (2009). *Manual de primeros pasos en RSE*. Mendoza / Quito: Fundación Cordón del Plata. En <http://bit.ly/1bIP0Pj>

ORSE/CSR Europe/Forética (2009). *Diálogo con los grupos de interés. Guía práctica para empresas y stakeholders*. Documento PDF. En <http://bit.ly/nkXQ5c>



En el diseño de este libro se usó la tipografía Myriad diseñada por Robert Slimbach y Carol Twombly para Adobe Systems a principios de los 90



A comienzos del año 2011, la Universidad Católica del Maule y la ONG Surmaule se adjudicaron una de las nuevas Iniciativas Milenio en Ciencias Sociales, que tuvo como propósito la formación del Centro de Estudios Urbano-Territoriales para la Región del Maule. Esta Iniciativa –que cuenta con la colaboración de SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación y de la Escuela de Líderes de Ciudad– tiene por foco el estudio de las transformaciones sociales, culturales y económicas en la Región del Maule durante los últimos años desde una perspectiva urbano-territorial, con especial énfasis en los procesos desarrollados a partir del terremoto del 27 de febrero de 2010.

Junto con la instalación de un grupo de investigadores de relevancia internacional en la región, el Centro busca formar capital humano local, y atraer y apoyar proyectos de investigación que contribuyan en la comprensión de los fenómenos socio-espaciales y culturales experimentados en la región. A la vez, se conforma como un espacio vinculado con la realidad local, que apoya el fortalecimiento de las capacidades de los actores públicos y de la sociedad civil para el mejoramiento de la gestión de sus territorios.



Ediciones Surmaule