

**PARTICIPACIÓN
CIUDADANA
Y ENFOQUE
INTERSECCIONAL
DESAFÍOS Y
OPORTUNIDADES
PARA LOS PLANES DE
ACCIÓN COMUNAL
DE CAMBIO
CLIMÁTICO (PACCC)**

**DOCUMENTO PARA
POLÍTICA PÚBLICA**



CEDEUS

Centro de Desarrollo
Urbano Sustentable

Diciembre 2025
Nº43

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ENFOQUE INTERSECCIONAL

DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA LOS PLANES DE ACCIÓN COMUNAL DE CAMBIO CLIMÁTICO (PACCC)

© Centro de Desarrollo Urbano Sustentable

Autores

Daniel Sandoval

Jorge Pavez

Camila Muñoz

Jorge Gironás

Cristian Henríquez

Magdalena Rivera

Roxanna Ríos

François Simon

Cómo citar este documento:

**Gironás, J., Henríquez, C., Sandoval, D., Pavez, J.,
Muñoz, C., Rivera, M., Ríos, R., Simon, F., (2025).**

*Participación ciudadana y enfoque interseccional:
Desafíos y oportunidades para los Planes de Acción
Comunal de Cambio Climático (PACCC).* Documento
para Política Pública N°43. Centro de Desarrollo Urbano
Sustentable, Santiago.

<https://doi.org/10.7764/cedeus.dpp.43>



Atribución-NoComercial 4.0
Internacional (CC BY-NC 4.0)

Primera edición

Diciembre 2025 / N°43

**PARTICIPACIÓN
CIUDADANA
Y ENFOQUE
INTERSECCIONAL
DESAFÍOS Y
OPORTUNIDADES
PARA LOS PLANES DE
ACCIÓN COMUNAL
DE CAMBIO
CLIMÁTICO (PACCC)**

DOCUMENTO PARA
POLÍTICA PÚBLICA



CEDEUS

Centro de Desarrollo
Urbano Sustentable

PUNTOS CENTRALES

- La implementación de los PACCC enfrenta retrasos significativos a nivel país, por lo que se amplió el plazo en un año para el cumplimiento de la Ley Marco de Cambio Climático.
- A pesar de que existen instrumentos generales de orientación, la alta dependencia municipal a consultorías externas para el diseño de los planes genera diferencias metodológicas que dificulta la comparación entre comunas.
- Se propone incorporar un enfoque interseccional y territorial como herramienta en la elaboración de los PACCC, ya que ofrece un marco analítico relevante para el diseño metodológico y la implementación futura de estos planes.
- Se recomienda fortalecer las capacidades municipales para la elaboración de los PACCC, desarrollar indicadores interseccionales y garantizar una participación ciudadana representativa y efectiva.



INTRODUCCIÓN

El cambio climático representa uno de los mayores desafíos globales para la política pública contemporánea. Frente a sus múltiples impactos, ampliamente documentados, se requieren medidas integrales y contextualizadas territorialmente que reconozcan, fortalezcan y fomenten capacidades de resiliencia locales para hacer frente a escenarios cambiantes climáticamente. En los últimos años, Chile asumió compromisos relevantes en esta materia, entre los que destacan la promulgación de la Ley Marco de Cambio Climático el año 2022 (Ley 21.455) y la obligatoriedad de diseñar e implementar Planes de Acción Comunal de Cambio Climático (PACCC) con foco en la mitigación y adaptación local.

En este documento, se analiza la participación ciudadana en la etapa de elaboración de los PACCC y la potencialidad de incorporar el enfoque interseccional y territorial en su diseño, entendido como una herramienta que permite enriquecer analíticamente los planes y procesos que involucran grupos sociales diversos. Se realizó una revisión de: a) la guía ministerial que orienta su formulación y diseño, junto al documento que promueve la integración del enfoque de género en instrumentos de gestión de cambio climático, b) 19 planes ya aprobados en distintas comunas del país y c) la experiencia de CEDEUS en la elaboración del PACCC de Puerto Varas durante los años 2024 y 2025, en etapa de aprobación al momento de esta publicación.

Asimismo, se identifican oportunidades para fortalecer este instrumento a partir de un enfoque interseccional que garantice la participación y representación efectiva

de la diversidad territorial y social del país. De esta forma, se proponen recomendaciones orientadas a incluir activamente grupos históricamente marginados y establecer mecanismos robustos de coordinación intersectorial dentro del aparato público que permitan una respuesta más eficaz y coherente frente a los desafíos del cambio climático.

ANTECEDENTES

Interseccionalidad

El concepto de “interseccionalidad” proviene de los estudios feministas afroamericanos, específicamente del trabajo de Kimberle Crenshaw (1989), y se refiere a cómo las minorías sociales interactúan para crear experiencias únicas de privilegio o subordinación. Al mirar los fenómenos desde un solo lente, se deja poco espacio para resolver problemas complejos, como los que son inducidos o exacerbados por otros factores que constituyen desigualdades, como también es el cambio climático. Vivir en las ciudades representa simbólica y físicamente una experiencia individual y colectiva, ofrece oportunidades, vínculos y una calidad de vida desigual cuando se analiza a partir de condiciones específicas de los sujetos (Greene & Mora, 2020). Así, la desigualdad puede ser aún mayor cuando se analiza el cruce de más de una categoría social.

Los efectos del cambio climático son desiguales para los territorios y los grupos sociales. Diversos estudios científicos coinciden en que los riesgos asociados al cambio climático se incrementan cuando se combina una alta probabilidad de ocurrencia del fenómeno, un elevado

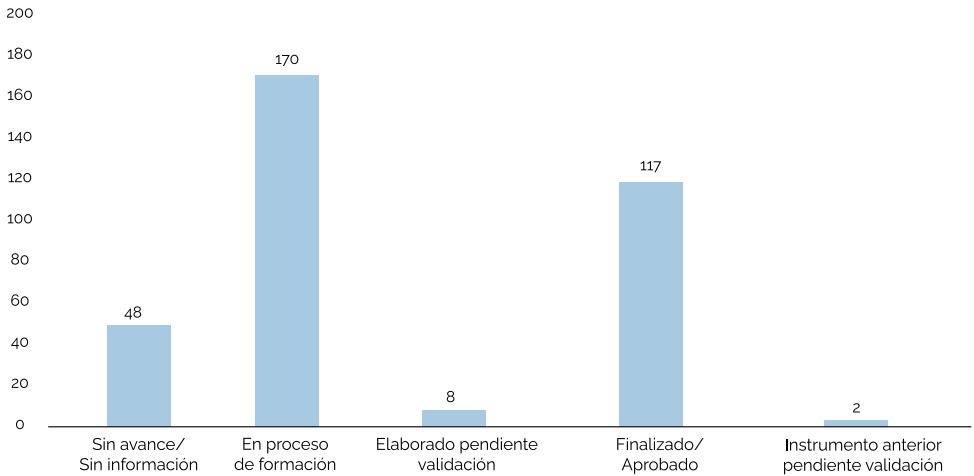


Figura 1: Estado de los planes municipales. Fuente: Elaboración propia.

nivel de exposición territorial y una limitada capacidad de adaptación y resiliencia. En contraste, disminuye cuando la exposición es reducida y las capacidades adaptativas e institucionales son sólidas, aún cuando el evento no cambie su probabilidad (CEPAL, 2020).

Frente a estos contextos disímiles, acentuados por el cambio climático, el análisis interseccional permite abordar los desafíos de manera situada a escala humana y pertinente territorialmente.

Estado de los PACCC a nivel comunal

La Ley N° 21.455 establece que cada comuna del país debía contar con su PACCC aprobado antes de junio del año 2025. De acuerdo con los datos otorgados vía transparencia por el Ministerio de Medio Ambiente (2025), el avance en la implementación de los PACCC en las 345 comunas del país, a agosto de este año, es el siguiente:

- 117 municipios cuentan con sus planes oficialmente aprobados por sus respectivos Concejos Municipales.
- 170 municipios se encuentran actualmente en proceso de elaboración del plan.
- 8 municipios cuentan con el plan elaborado pero pendiente de su validación.
- 48 municipios no indican avances o información de sus planes.
- 2 municipios cuentan con instrumento anterior pendiente de validación.

Estos datos presentan un panorama de retraso generalizado en la elaboración y aprobación de los PACCC. En

la Figura 1, del total de comunas, solo un 34% cuenta con su PACCC aprobado oficialmente y, aún sumando las 170 comunas que están en proceso de elaboración, apenas el 63% de los municipios están en condiciones de cumplir con la ley en el corto plazo. Además, resulta preocupante que el 14% se encuentran sin avance o sin información, mientras que el 0,6% de las comunas del país cuentan con instrumento anterior pendiente de validación. Esta alta dispersión en las etapas del proceso refleja una implementación desigual, dependiente de voluntades políticas, capacidades técnicas y de recursos locales. En este contexto, se ha instruido a los municipios de una prórroga hasta junio de 2026 para la elaboración de los planes (Cámara de Diputados, 2025). Este panorama ofrece una clara oportunidad para mejorar el proceso de diseño de los planes restantes y cumplir con los objetivos climáticos nacionales.

Guías orientadoras

La guía elaborada por el Ministerio de Medio Ambiente y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), publicada en mayo del 2023, constituye el principal documento orientador para los municipios. Su propósito es facilitar la planificación local, dotando de un instrumento técnico que guíe a las comunas en la elaboración de los PACCC. Ofrece una metodología para formular los planes, detallando las fases iniciales como diagnóstico comunal, diseño participativo de medidas, definición de indicadores, planificación financiera y validación institucional. Además, incorpora ejemplos prácticos, plantillas y herramientas de consulta para guiar a las municipalidades a estructurar las propuestas alineadas con la Ley Marco de Cambio Climático y las estrategias nacionales.

El manual enfatiza el carácter participativo e inclusivo del proceso, promoviendo la articulación con actores locales, y resalta la necesidad de integrarse formalmente a la institucionalidad vigente. También establece un enfoque técnico y científico para el diagnóstico de vulnerabilidades climáticas y define mecanismos de monitoreo, reporte y actualización anual para asegurar la adaptación progresiva al nuevo marco legal.

Por su parte, el documento “Lista de chequeo para integrar enfoque de género en los instrumentos de gestión de cambio climático”, elaborada el año 2020 por el mismo Ministerio, tiene por objetivo entregar orientaciones a los servicios públicos, para incorporar el enfoque de género en los instrumentos de política pública de esta materia. Sus objetivos específicos son: i) promover el equilibrio de género a lo largo de todo el

ciclo de vida de los instrumentos; ii) ofrecer orientaciones claras para sus formulaciones y actualizaciones; y iii) presentar la información de forma accesible y didáctica.

ESTADO ACTUAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Ley Marco de Cambio Climático (Ley 21.455)

La ley establece, en su Artículo 2, letra f, como uno de sus principios rectores la participación ciudadana informada y representativa, indicando que los procesos de diseño, implementación y evaluación de instrumentos de gestión climática deben contemplar instancias para que la ciudadanía participe activamente. Esta participación debe ser “abierta e inclusiva, teniendo especial consideración con los sectores y comunidades vulnerables, aplicando un enfoque multicultural y de género” (Art.34, p. 34), tanto a nivel nacional como regional y comunal. La normativa exige que los distintos instrumentos de gestión climática se elaboren mediante procesos participativos que garanticen la inclusión de la ciudadanía y sus organizaciones, considerando sus contextos territoriales y sociales.

Si bien la ley no menciona directamente el enfoque interseccional, sí menciona una serie de principios complementarios que facilitan su incorporación:

- **Equidad y justicia climática** (Art. 2, letra d): Reconoce que los impactos del cambio climático afectan de manera diferenciada a distintos grupos sociales y busca que las medidas contribuyan a reducir las desigualdades sociales, económicas y ambientales.

- **Enfoque de género y grupos vulnerables** (Art. 17, letra h): Promueve la equidad de género e incorporación de grupos vulnerables en el diseño e implementación de las políticas climáticas, promoviendo la colaboración entre organismos competentes del Estado.
- **Enfoque territorial** (Art. 2, letra j): Reconoce la diversidad ecológica, social y económica de cada territorio y promueve medidas diferenciadas según las realidades regionales y comunales, en coherencia con los instrumentos nacionales.

El enfoque interseccional en las guías de apoyo a la elaboración de los PACCC

La “Guía para la elaboración del Plan de Acción Comunal de Cambio Climático”, en coherencia con la Ley Marco de Cambio Climático, establece 15 principios para el desarrollo de estos documentos, entre los que destacan los de territorialidad, participación ciudadana, equidad y justicia climática. Si bien los incorpora, no constituyen en sentido estricto un enfoque interseccional. Aunque se reconocen ciertos grupos históricamente marginados, como mujeres, personas mayores, pueblos indígenas y personas en situación de discapacidad, no se explica cómo las múltiples dimensiones de desigualdad interactúan ni cómo estas intersecciones configuran vulnerabilidades diferenciadas frente a la crisis climática. La participación es tratada de manera general, sin problematizar los mecanismos que podrían garantizar la representación efectiva de quienes viven múltiples formas de exclusión y opresión. En este sentido, la guía se alinea con un enfoque de justicia climática, inclusiva y con enfoque de género, pero aún requiere avanzar hacia una mirada interseccional más robusta que abor-

de las estructuras que configuran las desigualdades territoriales y socioambientales.

Otro mecanismo de apoyo a la elaboración de los planes y que incorpora una perspectiva similar es la “Lista de chequeo para integrar enfoque de género en los instrumentos de gestión de cambio climático” (Ministerio del Medio Ambiente, 2020). En ella se plantean los siguientes objetivos:

- Asegurar el desarrollo de los análisis de género al interior de los instrumentos de cambio climático.
- Promover equilibrios de género en todo el ciclo de vida de los instrumentos.
- Dar orientaciones concretas en los procesos para actualizar o formular un instrumento de gestión de cambio climático.
- Disponer de la información de manera simple y didáctica a funcionarios públicos, acompañando estos objetivos de una serie de verificadores para la evaluación de la incorporación del género en los instrumentos de gestión del cambio climático.

Si bien este documento no aborda explícitamente la elaboración de los PACCC, sus verificadores pueden ser utilizados para la evaluación y transparencia en los criterios con los que se elaboran los diagnósticos y diseños de medidas en ellos.

Aunque los documentos metodológicos del Estado entregan lineamientos generales y específicos, e incluyen referencias a ciertos grupos sociales relevantes en el territorio, estas menciones son acotadas y no responden necesariamente a criterios que garanticen una participación de todos los sectores. Tampoco se proponen

mecanismos para la sistematización y el análisis de la información recolectada, lo que limita la posibilidad de construir diagnósticos integrales e incorporar enfoques transversales como el interseccional.

Revisión de PACCC aprobados y participación ciudadana

Los criterios para la revisión de contenido de los diecinueve PACCC fueron, por un lado, la mención de variables como género, estrato socioeconómico, etnia, edad, discapacidad, nacionalidad y localidad territorial, y, por otro lado, el uso de un lenguaje neutro y no discriminatorio. La metodología descrita en los documentos revisados expresa sensibilidad frente a estas mismas variables, reconociendo su relevancia en el diagnóstico y la planificación climática. Finalmente, las medidas propuestas consideran, en diversos grados, la pertinencia de incorporar dichos factores como ejes orientadores para la acción local.

Los diseños metodológicos que sustentan estos instrumentos comparten una estructura básica basada en diagnóstico participativo, co-diseño de medidas, priorización técnico-ciudadana y validación administrativo-jurídica, pero se materializan a través de guías y herramientas heterogéneas: PNUD/ACHM, enfoque “5 M”, ARCLim y la Estrategia Climática Nacional, entre otras. La recurrencia de consultorías externas en la elaboración de los PACCC evidencia la necesidad de soporte técnico especializado por parte de los municipios, lo que ha derivado en una alta variabilidad en la adopción de enfoques metodológicos y estándares de análisis. Esta diversidad dificulta la sistematización y transferencia de aprendizajes entre comunas y, sobre

todo, la incorporación coherente de un enfoque interseccional. En muchos casos, la caracterización de las variables, tanto las amenazas climáticas provenientes de ARCLim como los factores de sensibilidad, exposición y vulnerabilidad derivados de las realidades locales de los grupos sociales, aparece de forma fragmentada. Esta falta de articulación impide comprender cómo estas dimensiones se intersectan para producir desigualdades socioambientales diferenciadas en los territorios, y muy escasamente se logra visualizar cómo las medidas propuestas en los instrumentos abordan de manera efectiva estos impactos desiguales.

En cuanto a la participación ciudadana, prevalecen las modalidades híbridas, es decir, talleres presenciales complementados con plataformas digitales de consulta. Esto permitió convocatorias, que varían entre alrededor de 50 participantes en Teodoro Schmidt o Pucón, por ejemplo, hasta más de 200 asistentes en San Pedro de la Paz. Los grupos de actores participantes incluyen a ciudadanos, ONGs, juntas de vecinos, gremios productivos, instituciones académicas y comunidades indígenas, entre otros. Sin embargo, la falta de registros detallados en varias comunas impide evaluar la representatividad real de estos procesos y su capacidad para incorporar visiones interseccionales de grupos marginados. También la utilización de plataformas digitales excluye desde el principio a grupos que no tienen acceso a internet o no manejan instrumentos digitales.

La participación ciudadana en los diecinueve planes analizados (pertenecientes a las regiones de Temuco, Valparaíso, Araucanía, Maule, Arica y Parícuta, Los Lagos, La Araucanía, Biobío, O'Higgins, Los Ríos, Metropolitana y Ñuble) muestra diferencias significativas

según la metodología utilizada (Figura 2). Una tendencia general observada en la mayoría de las comunas del país es la baja participación en talleres presenciales que rara vez supera las 20 personas por sesión. Sin embargo, Puerto Varas constituye una excepción, ya que logró convocar a un total de 112 asistentes con ocho talleres realizados, superando a comunas como Teodoro Schmidt, Arica o Frutillar con 44, 46 y 26 asistentes, respectivamente. Por otro lado, las estrategias exclusivamente telemáticas (ej. encuestas en línea) permiten alcanzar a un mayor número de participantes, como ocurrió en Rancagua y Lo Barnechea, donde no se realizaron instancias presenciales. No obstante, son las metodologías mixtas que combinan modalidades presenciales y telemáticas las que ofrecen un equilibrio entre alcance y profundidad. Ejemplos como Pichilemu y Cochamó (227 y 170 participantes, respectivamente) muestran que este enfoque no solo amplía la participación, sino que también permite enriquecer el intercambio de información interseccional, facilitando así la priorización de medidas de acción climática con una base deliberativa más robusta.

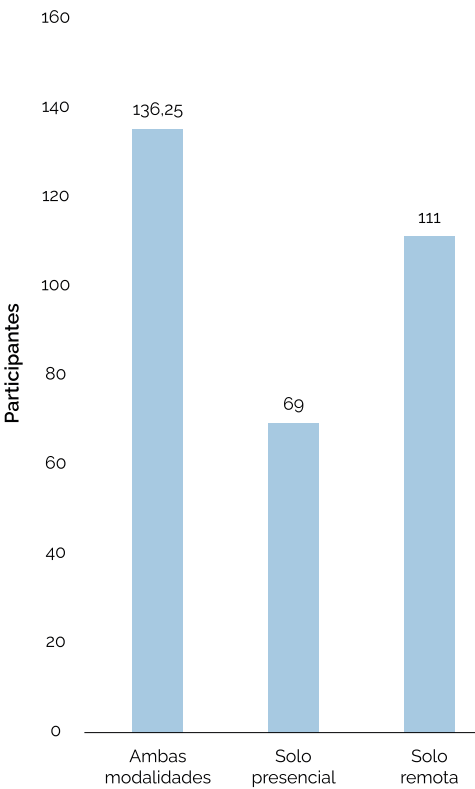


Figura 2: Promedio de la participación ciudadana según modalidad en los 19 PACCC analizados.
Fuente: Elaboración propia

CEDEUS en el PACCC de Puerto Varas

Durante los años 2024 y 2025, con el financiamiento del Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF), CEDEUS participó en la elaboración del PACCC de Puerto Varas por mandato municipal, en conjunto con el Centro de Cambio Global UC y la empresa B Patagua. Las reflexiones en torno a este trabajo evidenciaron la necesidad de incorporar el enfoque interseccional para tomar en cuenta la visión de actores tradicionalmente marginados en la toma de decisiones y en el diseño de políticas climáticas.

Aunque todavía no se cuenta con procedimientos ni herramientas plenamente estandarizadas para el diseño de los PACCC, los manuales metodológicos existentes han ofrecido referencias valiosas para orientar los procesos locales. En el caso de Puerto Varas, la experiencia permitió identificar oportunidades de mejora vinculadas al uso de recursos municipales disponibles y a la necesidad de contar con información más desagregada y marcos analíticos interseccionales más consolidados. Estos desafíos, lejos de ser obstáculos, abrieron espacio para desarrollar una aproximación situada en la vulnerabilidad territorial, visibilizar desigualdades presentes en el tejido social y avanzar en su abordaje progresivo.

En este sentido, la experiencia reafirma el valor de fortalecer las capacidades locales para aplicar enfoques innovadores y construir herramientas participativas que integren a distintos sectores. Esto contribuye a reconocer y problematizar las múltiples formas de exclusión que atraviesan a las comunidades frente a la crisis climática, promoviendo respuestas más contextualizadas, inclusivas y transformadoras.



Talleres PACCC Puerto Varas - CEDEUS

RECOMENDACIONES

- **Desarrollar una guía metodológica o anexo que incluya el enfoque interseccional y territorial en los PACCC:** Se recomienda generar un producto complementario a la guía ya existente, con orientaciones para incorporar el enfoque interseccional en la elaboración de los planes. Debe ser incluido en la etapa de diagnóstico, participación ciudadana y en la elaboración de medidas, abordando la interacción entre variables. Sería importante incluir ejemplos y herramientas aplicables que permitan a los equipos técnicos incluir el enfoque interseccional dentro de las planificaciones.
- **Fortalecer capacidades municipales en el enfoque interseccional para el análisis socioambiental:** Considerando la alta dependencia a consultorías externas para la elaboración de los planes, se recomienda capacitar a los equipos municipales en competencias analíticas, participativas y técnicas para aplicar enfoques interseccionales en estos contextos. Esto permitirá fortalecer el rol de mandante de estos planes, asegurando un acompañamiento y supervisión más sólida.
- **Establecer mecanismos comunes de sistematización y análisis de información social:** Se debe contar con formatos y procesos comunes que permitan la comparabilidad entre comunas, así como la incorporación de visiones intersectoriales en todas las etapas de desarrollo del PACCC.
- **Garantizar representatividad efectiva en los procesos participativos:** Se debe avanzar hacia una lógica que aborde las barreras estructurales que enfrentan los grupos sociales. Se recomienda

establecer criterios de representatividad equitativa y mecanismos de apoyo a la participación, en términos logísticos, de traducción intercultural, accesibilidad, entre otros, especialmente en contextos rurales, aislados y de pueblos originarios.

- **Crear indicadores de seguimiento y evaluación con enfoque interseccional:** Se recomienda crear indicadores cualitativos y cuantitativos de seguimiento en la etapa de implementación del plan. Esto con el objetivo de evaluar los impactos diferenciados en los grupos sociales, mediante un monitoreo continuo.
- **Fomentar espacios de cooperación entre municipios e instituciones públicas para el aprendizaje colectivo:** Producto de la fragmentación metodológica detectada, es recomendable promover redes de colaboración entre municipios y organismos públicos, con el objetivo de compartir experiencias, herramientas y buenas prácticas en la elaboración de los PACCC. Esto debiera permitir avanzar hacia una planificación climática más robusta y coherente a escala nacional.

REFERENCIAS

- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2022).** *Ley N° 21.455: Establece marco para la acción climática*. Publicada en el Diario Oficial el 13 de junio de 2022. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1172820>
- Bro N., Mendoza M. (2021).** *Surname affinity in Santiago, Chile: A network-based approach that uncovers urban segregation*. PLOS ONE 16(1): e0244372. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0244372>
- Cámara de Diputados de Chile. (2025)** *Proyecto de Ley que modifica cuerpos legales que indica, en materia de simplificación regulatoria y promoción de la actividad económica*, Boletín N° 17322-03, tramitación terminada. Publicada como Ley N° 21.755 en el Diario Oficial, 11 de julio de 2025. <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=17548&prmTIPO=INICIATIVA>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020).** *Amenazas climáticas y métricas de resiliencia para el desarrollo urbano resiliente en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2020/119). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46575/S2000867_es.pdf
- Crenshaw, K. (1989).** *Demarginalizing the intersection of race and sex: A Black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics*. University of Chicago Legal Forum, 1989(1), Article 8. <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8>
- Greene, M., Mora, R. (Eds.). (2020).** *Hábitat residencial: La vivienda social urbana en Latinoamérica y el Caribe (1ª ed.)*. Ediciones arq, Escuela de Arquitectura, Pontificia Universidad Católica de Chile; Centro de Desarrollo Urbano Sustentable (CEDEUS). https://www.cedeus.cl/wp-content/uploads/2021/05/LIBRO-HR_final_baja.pdf
- Ministerio del Medio Ambiente. (2025).** *Carta respuesta N.º 02511/2025, sobre estado de los Planes de Acción Comunal de Cambio Climático (PACCC)*. Santiago de Chile. Disponible en: <https://ceropapel.mma.gob.cl/validar/?key=22449726&hash=51714>
- Ministerio del Medio Ambiente de Chile. (2025).** *Estrategia Climática de Largo Plazo 2050: Hoja de ruta de largo plazo frente al cambio climático*. <https://cambioclimatico.mma.gob.cl/estrategia-climatica-de-largo-plazo-2050/descripcion-del-instrumento/>
- Ministerio del Medio Ambiente. (2023).** *Guía para la elaboración de los Planes de Acción Comunal de Cambio Climático (PACCC)*. Gobierno de Chile. <https://mma.gob.cl/>
- Ministerio del Medio Ambiente. (2020).** *Lista de chequeo para el enfoque de género en instrumentos de gestión del cambio climático*. Gobierno de Chile. <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2020/06/GENERO-3.pdf>
- Ministerio del Medio Ambiente de Chile. (2020).** *ARClm: Atlas de Riesgos Climáticos para Chile*. <https://arclim.mma.gob.cl>



DOCUMENTO PARA POLÍTICA PÚBLICA
